

EL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO
Y EL TRIBUNAL FEDERAL
DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

ENSAYOS TEMÁTICOS



EL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO
Y EL TRIBUNAL FEDERAL
DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

ENSAYOS TEMÁTICOS

1963 - 2013

Secretaría de Gobernación

Lic. Miguel Ángel Osorio Chong
Secretario de Gobernación

Lic. Luis Enrique Miranda Nava
Subsecretario de Gobierno

Lic. Felipe Solís Acero
Subsecretario de Enlace Legislativo

Mtra. Mercedes del Carmen Guillén Vicente
Subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos

Lic. Lía Limón García
Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

Lic. Roberto Campa Cifrián
Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana

Lic. Eduardo Sánchez Hernández
Subsecretario de Normatividad de Medios

Lic. Zoad Faride Rodríguez Velasco
Comisionada para el Desarrollo Político

Lic. Jorge Márquez Montes
Oficial Mayor

Lic. David Arellano Cuan
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Dr. Álvaro Castro Estrada
Magistrado Presidente
del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

PRIMERA SALA

Lic. Victor Mariel Soule
Magistrado Presidente

Lic. Carlos Fernando Matute Gonzalez
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Irma Ramírez Sánchez
Magistrada Representante de los Trabajadores

TERCERA SALA

Lic. Miguel Ángel Gutiérrez Cantú
Magistrado Presidente

Mtro. Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Lic. José Juan Renato Estrada Zamora
Magistrado Representante De Los Trabajadores

QUINTA SALA

Lic. Carlos Aguilar Suárez
Magistrado Presidente

Lic. Patricia Sánchez Avendaño
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Lic. Jorge Alberto Hernández Escudero
Magistrado Representante de los Trabajadores

SÉPTIMA SALA

Lic. Fernando Ignacio Tovar y de Teresa
Magistrado Presidente

Lic. Gustavo Kubli Ramírez
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Lic. Jorge Alberto Hernández Castellón
Magistrado Representante de los Trabajadores

SEGUNDA SALA

Lic. Eduardo Rafael Cardoso Valdés
Magistrado Presidente

Lic. Alfredo Freyssinier Álvarez
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Lic. Juan Bautista Reséndiz
Magistrado Representante de los Trabajadores

CUARTA SALA

Lic. Mario Emilio Garzón Chapa
Magistrado Presidente

Lic. Alejandro Diez Barroso Repizo
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Lic. Humberto Cervantes Vega
Magistrado Representante de los Trabajadores

SEXTA SALA

Lic. Martha Segovia Cázares
Magistrada Presidente

Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán
Magistrado Representante del Gobierno Federal

Ing. Juan Manuel Espinoza Zavala
Magistrado Representante de los Trabajadores

OCTAVA SALA

Lic. Rafael Moreno Ballinas
Magistrado Presidente

Lic. Susana Barroso Montero
Magistrada Representante del Gobierno Federal

Lic. Ángel Humberto Félix Estrada
Magistrado Representante de los Trabajadores

Lic. Gary J. Pérez Grijalva
Secretario General de Acuerdos

Lic. Francisco Javier López Arteaga
Dirección General de Administración

El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

es una publicación de la Secretaría de Gobernación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Comisión Ejecutiva para la Organización de los Festejos del 50 Aniversario
del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Mgdo. Álvaro Castro Estrada
Presidente

Magda. Susana Barroso Montero
Magdo. Miguel Ángel Gutiérrez Cantú
Magdo. Jorge Alberto Hernández Escudero
Magdo. Carlos F. Quintana Roldán
Magdo. José Juan Renato Estrada Zamora

Lic. Francisco Javier López Arteaga
Director General de Administración

Magdo. Carlos F. Quintana Roldán
Coordinador general de la edición

Mtro. Cuauhtémoc J. A. Vázquez Ramírez
Colaboración de integración de textos

La presente publicación constituye una recopilación de artículos y ponencias remitidas por cada uno de los participantes. Las opiniones contenidas en los trabajos son responsabilidad exclusiva de los autores.

Certificado de registro de obra en el Registro Público del Derecho de Autor: 03-2013-100813503500-1
ISBN: 978-607-427-175-1

© Secretaría de Gobernación
Bucareli 99
Colonia Juárez
06600
Delegación Cuauhtémoc
México, D.F.

SGO850101
Representante legal: David Arellano Cuan
Responsable ISBN: Víctor Manuel Soria Torres
Tel. 50803000

Derechos reservados conforme a la ley

Este libro se terminó en noviembre de 2013 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80,
Col. Felipe Pescador, C.P. 06280, México, D.F.; la primera edición consta de 1,000 ejemplares.

IMPRESO EN MÉXICO/PRINTED IN MEXICO

Índice

- 13 **Prólogo**
Lic. Miguel Ángel Osorio Chong / *Secretario de Gobernación*
- 17 **Introducción**
Dr. Álvaro Castro Estrada / *Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*
- 21 **Las repercusiones en los ámbitos interno e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre Derechos humanos del 10 de junio de 2011**
Dr. Héctor Fix-Zamudio
- 45 **Consideraciones sobre la autonomía del Derecho burocrático en México**
Magdo. Carlos F. Quintana Roldán
- 83 **Constitucionalismo laboral burocrático**
Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña
- 93 **La Constitución de 1917 y los derechos sociales: Artículo 123 “del trabajo y previsión social”**
Magda. Mariana Mureddu Gilabert
- 111 **Análisis del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. 1938**
Magdo. Miguel Angel Gutiérrez Cantú

- 137 **Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo**
Magdo. Carlos Matute González
- 171 **Los derechos laborales de los servidores públicos**
Magda. Patricia Sánchez Avendaño
- 213 **El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus características legales**
Magdo. Fernando Tovar y de Teresa
- 233 **El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su función en el Estado de Derecho, retos para el siglo XXI**
Magdo. Luis Gerardo De la Peña Gutiérrez
- 267 **La competencia individual y colectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**
Magdo. José Juan Renato Estrada Zamora
- 305 **Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**
Dr. Porfirio Marquet Guerrero
- 347 **Principales aspectos procesales del juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**
Magda. Martha Segovia Cázares
- 375 **Comisiones substanciadoras del Poder Judicial de la Federación**
Magdo. Juan Bautista Reséndiz
- 407 **Trabajadores de base y de confianza en la administración pública federal**
Magda. Susana Barroso Montero

- 439 **La suspensión de la relación laboral y el cese de los trabajadores del Estado**
Lic. María Teresa González Chávez
- 469 **Condiciones generales de trabajo en las dependencias públicas**
Dr. Carlos Reynoso Castillo
- 495 **Principales repercusiones de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en su aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**
Lic. Rubén López Malo Lorenzana
- 511 **La huelga y su regulación en el Derecho laboral burocrático**
Magdo. Carlos Alberto Puig Hernández
- 579 **El servicio profesional de carrera en la administración pública y las competencias del Tribunal en esa materia**
Magdo. Alejandro Diez Barroso Repizo
- 585 **La jurisprudencia de los Tribunales federales y su impacto en el Derecho burocrático**
Mtro. José Antonio Cuauhtémoc Vázquez Ramírez
- 621 **Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos. Su debate jurídico**
Magdo. A. Humberto Félix Estrada
- 645 **Procuraduría de la defensa de los trabajadores al servicio del estado: institución defensora de los derechos laborales**
Mtra. Jacqueline Zenteno Hernández
- 677 **El Derecho burocrático de los estados**
Lic. Vicente Reyna Pérez

Prólogo

Lic. Miguel Ángel Osorio Chong

Secretario de Gobernación

Como resultado de un acto de justicia social para quienes otorgan su trabajo y esfuerzo a las instituciones del gobierno, en 1960 el presidente Adolfo López Mateos tomó la decisión de regular constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje nació como la institución responsable del arbitraje en las relaciones laborales con la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

Sin duda, a cincuenta años de su fundación, el Tribunal se ha consolidado como un soporte del orden jurídico nacional y como un actor relevante en la construcción de la paz laboral en las instituciones y del Estado de Derecho, para brindar certeza y seguridad a los servidores públicos. Es una institución que busca resolver con imparcialidad y prontitud los conflictos individuales, colectivos e intersindicales de los trabajadores de la Unión y del Distrito Federal.

Una democracia, para ser funcional y capaz de generar buenos resultados de política pública, requiere de controles para los gobernantes a través de instituciones encaminadas a fortalecer la representación ciudadana por medio de elecciones y promover mecanismos de selección de ciudadanos calificados que participen con su experiencia y capacidad en el ejercicio de gobierno.

En México contamos con procedimientos e instituciones electorales autónomas que garantizan elecciones justas y equitativas. Sin embargo, la función de un gobierno democrático exige además transparencia, rendición de cuentas y capacidad de los funcionarios públicos.

Para ello, el control jurisdiccional de los funcionarios tiene como objetivo otorgar certeza legal a quienes ocupan algún cargo en la administración pública y, de esta forma, promover un clima de confianza para que los gobiernos y los ciudadanos construyan puentes de comunicación y colaboración que fortalezcan los valores de la vida

pública. En esto se incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios en general de informar sobre sus decisiones y de justificarlas públicamente, pero también la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan faltado a sus deberes.

En ese sentido se explica la relevancia de instituciones como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que desde 1963 genera las condiciones necesarias que permiten que los trabajadores del Estado cumplan con sus funciones en un contexto de armonía, profesionalismo y lealtad institucional, pues los Magistrados no solo velan por los derechos de quienes laboran en el gobierno, sino también favorecen la responsabilidad del Estado como patrón.

En una democracia los funcionarios públicos deben ser entendidos más allá de una simple gama de recursos humanos o un sistema de empleo. Son un conjunto articulado con reglas y pautas de funcionamiento, que debe llevar a cabo su trabajo con el objetivo de dar continuidad, relevancia y coherencia a la administración pública por medio de un ejercicio profesional de gobierno objetivo, no arbitrario y capaz de instrumentar políticas que lleven a acuerdos con otros actores políticos y sociales.

Para lograr una democracia eficaz a través de un gobierno de resultados se requiere de servidores públicos que tengan las garantías legales que les den bienestar y estabilidad profesional y personal, pues en el centro de una buena administración pública hay funcionarios que comprometen su vocación y esfuerzo con la alta responsabilidad de servir al Estado, con reglas y procedimientos que los lleven a actuar con honestidad y lealtad de frente a la ciudadanía y en el marco de la legalidad.

El presidente Enrique Peña Nieto reconoce la importancia de las buenas relaciones del Estado con los trabajadores.

Por ello, a cinco décadas de su creación, celebramos la fortaleza del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; institución que ha sabido procesar las relaciones de trabajo con la ley en la mano, y que hoy se encuentra en un proceso modernizador con el fin de elevar su capacidad de operación para servir mejor a aquellos que demandan justicia.

En el Gobierno de la República valoramos el trabajo del Pleno y de sus ocho salas, y reconocemos la eficacia de los magistrados para atender las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

Qué mejor reconocimiento a este Tribunal que acudir a la palabra escrita y a la inteligencia para analizar el presente, el pasado y el futuro.

De eso trata el libro *El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*; una colección de 23 ensayos en que los magistrados que integran

el Tribunal, servidores públicos que laboran en él y juristas especializados en Derecho laboral burocrático comparten conocimiento y experiencia con sus lectores.

Tocará a los lectores abreviar de este conocimiento pues, sin duda, la labor de conciliar y arbitrar siempre es compleja, pero también, como se puede consultar en estas páginas, hay un gran activo en el esfuerzo histórico por garantizar la resolución de los conflictos de una manera ordenada, consolidando el principio de independencia y legalidad que debe prevalecer en un Estado democrático.

Tal como expone el Magistrado Presidente Álvaro Castro Estrada en su introducción, el Tribunal “ha asegurado la autonomía e imparcialidad en la resolución de las controversias entre trabajadores al servicio del Estado Federal y del Gobierno del Distrito Federal, tanto en el aspecto individual como en el colectivo, lo que nos permite gozar de una tranquilidad laboral que fortalece la vida democrática de nuestro país”.

Que el aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje nos permita reflexionar sobre el valor que tiene para nuestro país el contar con instituciones jurídicas sólidas, que hagan de nuestra sociedad una democracia de derechos.

El Gobierno de la República está comprometido con los trabajadores y con las instituciones, pues solo en un marco de profesionalismo y legalidad construiremos con firmeza una nación más justa y equitativa, ya que, como señaló el presidente Benito Juárez: “Los funcionarios públicos no pueden gobernar a impulsos (...) sino con sujeción a las leyes...”.

Introducción

Dr. Álvaro Castro Estrada

Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

La presente obra se ha realizado dentro del marco de las conmemoraciones del 50 aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El texto es, sin duda, de gran valía para los juristas dedicados al Derecho laboral burocrático.

Nuestro Tribunal –Tribunal de Estado por excelencia– tiene como misión constitucional asegurar la autonomía e imparcialidad en la solución de las controversias que se presentan entre los trabajadores al servicio del Estado y las dependencias gubernamentales, a nivel federal y del Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, corresponde al Tribunal administrar justicia tanto en los asuntos individuales como en los colectivos de este sector, cuestión que ha coadyuvado de manera muy sensible para que el país cuente con la tranquilidad laboral del sector público, que es un factor de fortaleza para la vida democrática de la nación.

La integración del Tribunal, que actualmente cuenta con ocho salas en las que participan activamente los representantes de los trabajadores, del Gobierno Federal y un Magistrado Presidente de Sala, reviste hoy una singular importancia, que se ve reflejada en la diversidad de enfoques y de criterios que se plasman en la obra que presentamos.

La mayor parte de los ensayos que contiene el texto han sido elaborados por Magistrados de nuestro órgano jurisdiccional, así como por otros servidores públicos (personal jurídico) que colaboran en el mismo, quienes comparten con generosidad sus experiencias y su visión, que se ve enriquecida en el quehacer cotidiano del Tribunal.

La obra cuenta, de igual forma, con ensayos aportados por distinguidos catedráticos de la disciplina que trabajan en distintas Universidades del país, así como de prestigiosos autores de libros en el ámbito del Derecho burocrático o de otras disciplinas afines, que hoy nos ofrecen una visión muy completa sobre la complejidad que entraña esta rama del Derecho laboral mexicano.

Encontramos, de esta forma, ensayos de orden histórico-jurídico en torno a los ordenamientos que han regulado la relación del Estado con sus trabajadores, como los que nos presentan el doctor Hugo Ítalo Morales, el doctor Carlos Puig y los Magistrados Mariana Mureddu y Miguel Ángel Gutiérrez Cantú. Resalto también las lúcidas exposiciones en torno a la naturaleza autónoma del Derecho burocrático, así como del propio Tribunal, temas sobre los que disertan el doctor Porfirio Marquet Guerrero y los Magistrados Carlos Quintana Roldán y Luis Gerardo de la Peña. A su vez, las colaboraciones a cargo de los Magistrados Susana Barroso Montero, Patricia Sánchez Avendaño y Carlos Matute González analizan de manera profunda la problemática que se vive día a día en los juicios a cargo del Tribunal, distinguiendo las características propias de la relación jurídica de los trabajadores de base y los de confianza, la naturaleza administrativa y laboral de las normas que rigen estas relaciones y, desde luego, el impacto que esto implica en la responsabilidad del Estado como patrón.

No se excluye, por supuesto, el análisis de los problemas procesales y organizacionales que han generado serias dificultades en la impartición oportuna de la justicia. Al respecto, el volumen contiene ensayos si bien críticos también altamente propositivos sobre la impartición de justicia por nuestro Tribunal, que señalan puntualmente diversas cuestiones que deben superarse para mejorar sustantivamente sus tareas. En este grupo se inscriben las aportaciones de los Magistrados Fernando Tovar y de Teresa, Martha Segovia Cázares, y el licenciado Rubén López Malo.

Otra de las cuestiones que impactan, sin lugar a dudas, la impartición de justicia en nuestra materia, tienen que ver con la interpretación de las normas procesales, aspecto que es analizado por varios de los coautores, como lo son los trabajos de los Magistrados José Juan Renato Estrada, Alejandro Diez Barroso, Juan Bautista Reséndiz y la licenciada María Teresa González.

Son tratados también temas de gran actualidad en la problemática de acceso e impartición de justicia, así como la transformación que tiene el propio Derecho burocrático por las decisiones del Poder Judicial de la Federación. Aparece igualmente un estudio comparativo de las legislaciones estatales vigentes que regulan la materia burocrática en el país y, de manera novedosa pero no menos contundente, la situación de las relaciones colectivas de los trabajadores al servicio del Estado y su representación, así como las condiciones en que se dan las negociaciones sindicales. A ello están dedicadas las participaciones del doctor Carlos Reynoso Castillo, el Magistrado Ángel

Humberto Félix Estrada, los maestros Jacqueline Zenteno Hernández y Cuauhtémoc José Antonio Vázquez, así como el licenciado Vicente Reyna Pérez.

Hago alusión, de manera muy especial, al texto que nos ha proporcionado para la presente obra el distinguido jurista mexicano e investigador emérito de la UNAM, Don Héctor Fix Zamudio, titulado, *Las repercusiones en los ámbitos internos e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre Derechos humanos del 10 de junio de 2011*. Texto en que nos explica detalladamente en qué consiste y a qué se debe el nuevo paradigma jurídico que los Derechos Humanos están haciendo vigente en nuestro país.

Finalmente, hago propicio este espacio para reiterar mi agradecimiento a los autores por su generosa contribución. Al Magistrado Carlos Quintana le agradezco la coordinación general de la edición. Se reconoce igualmente el apoyo proporcionado por la Secretaría de Gobernación para la publicación de este libro.

En cada ensayo los lectores encontrarán, con toda seguridad, una valiosa fuente de experiencia y reflexión jurídica sobre las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores. De esta manera se aporta un invaluable instrumento académico que viene a reforzar el compromiso social del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, institución que mucho me honro en presidir.

Las repercusiones en los ámbitos interno e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre Derechos humanos del 10 de junio de 2011

Dr. Héctor Fix-Zamudio*

SUMARIO: *Introducción. 1. La reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Nuevo paradigma. 2. El derecho nacional de los Derechos humanos de fuente internacional. 3. La reglamentación de la disposición constitucional sobre la reparación de las violaciones de los Derechos humanos. La protección de las víctimas. 4. La resolución de la Suprema Corte de Justicia del 14 de junio de 2011. 5. La necesidad de expedir una ley que establezca un organismo, que determine sus atribuciones y señale los procedimientos para el cumplimiento de las recomendaciones y las sentencias de organismos internacionales. 6. El control de convencionalidad, los precedentes de la Comisión Interamericana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

Introducción

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 significó un cambio de gran trascendencia en cuanto a la regulación de los derechos humanos, si se toma en cuenta que tradicionalmente se había empleado el concepto de *garantías individuales*, vocablo que proviene de la anterior Carta constitucional Federal de 1857; aun cuando en esta última también se empleaba la terminología de los *derechos del hombre*. Ambas denominaciones se originaron en las Constituciones francesas del siglo XIX, pero esta última se reafirmaría en el siglo XX en las Cartas de 1946 y la vigente de 1958, y en nuestro país, se sustituiría por la nomenclatura actual de los *derechos humanos*.

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En la Constitución Federal vigente de 1917, se elevaron a nivel constitucional los derechos sociales de los campesinos (artículo 27) y de los trabajadores (artículo 123) y por ello se calificó como la *primera constitución social del mundo*, si se toma en consideración que fue a partir de 1918, cuando terminó la Primera Guerra Mundial, que en la postguerra varias cartas fundamentales europeas, especialmente la alemana de Weimar de 1919, iniciaron la incorporación de los derechos sociales a nivel fundamental. Sin embargo, resulta contradictorio que en la mexicana no se hizo referencia a ellos en el título I, sino hasta la reforma de 2011, ya que antes sólo se refería a las garantías individuales y no hacía mención las de carácter social.

Desde mi punto de vista, eso se debió a que el Constituyente de Querétaro ya había aprobado el título I con el nombre de “garantías individuales”, y sólo con posterioridad, casi al final de las discusiones, se aprobaron los preceptos relativos a los derechos sociales, en modificar en consecuencia la denominación del referido título I. Por otra parte, también se explica esa carencia de los derechos sociales en el proyecto de Don Venustiano Carranza, ya que de acuerdo con el Plan de Guadalupe, reformado en Veracruz el 12 de diciembre de 1915, se hizo patente en la conciencia del movimiento constitucionalista que era necesario regular los derechos sociales, y con ese criterio se aprobó la Ley Agraria del 6 de enero de 1916, redactada por Don Luis Cabrera, y también se elaboró un proyecto de Ley del Trabajo. Sin embargo, como es sabido, un grupo de constituyentes tuvieron el mérito de elaborar dichos derechos sociales a nivel constitucional, y lo hicieron en los últimos días de discusiones del Congreso de Querétaro, por lo que ya no se modificó el texto original del proyecto que había sido aprobado con anterioridad.

La gestación de la reforma constitucional de 2011 fue bastante lenta. Por varios años se prolongaron las gestiones de académicos y organizaciones gubernamentales, antes de que los legisladores decidieran superar una tradición que parecía inamovible no obstante su anacronismo, es decir, la relativa a la denominación de garantías individuales como sinónimo de derechos humanos, pero además sin incluir en ella a los derechos sociales, que por otra parte se han incrementado de manera considerable en los últimos años en nuestra Carta Federal vigente; como ejemplos podemos señalar a los derechos de los pueblos indígenas incorporados en el año 2001 en el artículo 2º de la Carta Fundamental, así como los derechos a la alimentación, la protección de salud, a una vivienda digna y decorosa, de la niñez, y el acceso a la cultura, todos ellos incorporados en distintas fechas, pero recientes, en el artículo 4º constitucio-

nal, si bien varios de ellos, por razones diversas, todavía pueden considerarse como derechos programáticos, debido a la carencia de recursos y de infraestructura para realizarlos en la práctica.

El haber denominado al título I de la Constitución Federal *De los derechos humanos y de sus garantías* significó un cambio esencial, ya que por un lado se distinguen los propios derechos de sus garantías, considerando estas últimas de acuerdo con la doctrina, la jurisprudencia y los mismos textos constitucionales, como los instrumentos primordialmente procesales que permiten el cumplimiento de esos derechos fundamentales, que en nuestra Carta Suprema se regulan en otros sectores de la misma (como el derecho de amparo (artículos 103 y 107, que por cierto, también fueron recientemente actualizados en la reforma constitucional de 6 de junio del citado año de 2011); las controversias constitucionales y las acciones abstractas de inconstitucionalidad (artículo 105, fracciones I y II).

Otra modificación esencial de la reforma de 10 de junio de 2011 es la relativa al reconocimiento a nivel constitucional de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, de acuerdo con una evolución que no sólo se produjo en nuestro país, sino también la mayoría de los ordenamientos fundamentales de Latinoamérica. De acuerdo con esta tendencia, los mencionados derechos consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos, se han transformado en *derechos humanos nacionales de fuente internacional* con todas sus consecuencias, lo que hace evidente que la tutela de estos derechos debe realizarse esencialmente en el ámbito interno, ya que los organismos internacionales que tutelan estos derechos tienen un carácter *subsidiario y complementario* respecto de la tutela nacional, la que además debe hacerse, de acuerdo con esa reforma mexicana, con base en el principio *pro persona*.

1. La reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Nuevo paradigma

En primer término, es preciso explicar que esta frase de *nuevo paradigma* ha sido utilizada por el sector mayoritario de la doctrina mexicana para explicar el significado del cambio producido por la reforma sobre derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, la que actualizó el concepto de los derechos de los habitantes de nuestro país al superar, como se hace referencia en la introducción de este sencillo estudio, una tradi-

ción muy persistente en el derecho constitucional de nuestro país, al identificar el concepto de garantías con los derechos mismos, que es un concepto décimonónico ya rebasado desde hace tiempo, inclusive en las Leyes Fundamentales de Latinoamérica, en las que se había incurrido en ese mismo error de las Cartas del siglo XIX, pero que se encuentra totalmente superado en la actualidad. En este sentido, dicha reforma significa un nuevo modelo que nos sitúa en el presente y no en el pasado.

Es preciso resaltar también que en el texto inmediatamente anterior del artículo primero constitucional se advierte una orientación claramente *positivista* (que además fue la de mayor impacto durante la primera mitad del siglo XX) respecto de los derechos fundamentales, ya que en la parte relativa a ese artículo primero se disponía que: “En los Estados Unidos Mexicanos *todo individuo gozará de las garantías* (o sea, derechos) *que otorga esta Constitución*, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece ().” (El subrayado es del autor). El nuevo texto vigente del mismo artículo constitucional renueva de manera radical el precepto anterior en varios sentidos, todos ellos significativos, pues retoma conceptualmente, tal vez sin hacerlo de manera razonada, a la corriente iusnaturalista laica de la Ilustración, que imperaba en la concepción de los derechos del hombre que se utilizó en el artículo primero de la Carta Federal de 1857, pues en ésta se utilizó el verbo *reconocer*, sustituido por el de *otorgar* en el texto original de la Carta de 1917. En la redacción actual se emplea nuevamente este último verbo, con lo cual se reconoce la corriente que imperó en los regímenes democráticos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que utiliza un concepto iusnaturalista contemporáneo en materia de los derechos humanos, en cuanto se considera que son preexistentes al Estado de nuestra época, que los acepta, aunque los regula de la manera que considera más adecuada para la comunidad política democrática.

2. El derecho nacional de los derechos humanos de fuente internacional

Además de lo anterior, el primer artículo vigente de nuestra Carta Federal integra, dentro de dicho *reconocimiento*, no sólo los derechos anteriormente establecidos en la propia Constitución, sino también los *consagrados por en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte*; con lo cual se confirma de manera expresa el criterio expresado anteriormente por un sector de la doctrina mexicana en

el sentido de que estos derechos internacionales, al ser incorporados al ordenamiento mexicano de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 133 constitucional (ratificación del Ejecutivo con aprobación del Senado), debían considerarse como *derechos internos de fuente internacional*, los que en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (a partir de 1999) se estima como aquellos situados inmediatamente por debajo de la Constitución y, por tanto, con un rango más elevado que el derecho interno. En la reforma que se examina se produce una modificación definitiva, pues dichos derechos internos se elevan a nivel constitucional y por ello, a partir de la misma, deben considerarse como *derechos constitucionales internos de fuente internacional*.

Ese reconocimiento de los derechos humanos se complementa, además, con la disposición el párrafo segundo de dicho artículo primero constitucional, en el sentido de que *las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la interpretación más amplia* (principio *pro persona*), lo que significa que en *todo caso se aplicarán las normas nacionales o las internacionales que sean más favorables a las personas*.

El párrafo tercero del mismo artículo primero constitucional dispone, además, que *las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. Estos principios son de gran trascendencia, ya que los mismos fueron establecidos en los Conferencias Mundiales de Derechos Humanos, la primera celebrada en la ciudad de Teherán en 1968 y la segunda, y de mayor importancia, en la ciudad de Viena en 1993.

Por otra parte, es preciso tomar en cuenta que el último párrafo del citado artículo primero constitucional establece que el *Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos en los términos que establezca la ley*. Esta disposición final amplía de manera significativa las obligaciones del Estado Mexicano respecto a la tutela de los derechos humanos, tanto de aquellos establecidos con anterioridad y que permanecen en el texto constitucional así como respecto de aquellos de fuente internacional. En la redacción anterior del mencionado artículo se establecían como deberes del Estado, en primer término, proteger los derechos otorgados por ella de manera expresa y de no suspenderlos durante las situaciones de excepción, en los términos del anterior artículo 29 de la misma.

Este último precepto fue esencialmente modificado por la multicitada reforma constitucional, en la cual se introdujeron expresamente los lineamientos establecidos por el *derecho internacional de los derechos humanos*, y entre estas instituciones dicho precepto incorpora actualmente las disposiciones relativas a ciertos derechos básicos que no pueden restringirse ni suspenderse durante los estados de excepción, e igualmente la obligación de las autoridades competentes de fundar y motivar las disposiciones relativas, las que deben ser proporcionales al peligro existente, y observar en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Además de todo lo anterior, se dispone que los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción deben ser revisados de oficio y de manera inmediata por la Suprema Corte de Justicia, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

3. La reglamentación de la disposición constitucional sobre la reparación de las violaciones de los derechos humanos. La protección de las víctimas

Consideramos al respecto que dichas disposiciones fundamentales deben ser reglamentadas por el Congreso de la Unión, con efectos en todo el territorio nacional, y para ello es necesaria la reforma del artículo 73 de la Ley Suprema, que regula las extensas facultades del Congreso de la Unión y entre ellas las relativas a las de expedir leyes con efectos en todo el territorio nacional, es decir, que abarquen los tres niveles de gobierno: municipal, de los Estados y el Distrito Federal, y el ámbito federal. En esta dirección se considera necesario que se expidan leyes reglamentarias, tanto por lo que respecta a las nuevas obligaciones de todas las autoridades del país de *prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos*, establecidas en el artículo primero constitucional; en segundo lugar, también es necesario legislar en los mismos términos respecto al nuevo texto del artículo 29 constitucional para reglamentar los estados de excepción. Por supuesto, la legislación reglamentaria de mayor urgencia se refiere a la tutela de los derechos humanos y así se ha entendido por el gobierno federal, ya que se expidió por el Congreso Federal la *Ley General de Víctimas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2013. Este ordenamiento fue prácticamente sustituido mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la

Federación del 3 de mayo siguiente, aunque sin modificaciones sustanciales respecto del texto anterior.

La protección de las víctimas es un problema muy complejo y difícil, y no ha sido sencillo establecer una legislación adecuada, especialmente en estos años en que la violencia de los grupos de la delincuencia organizada ha tenido consecuencias trágicas en todo el país, con lo que el número de personas que han sido afectadas por la violencia asciende a varios miles y ha continuado aumentando, lo que ha incidido en las obligaciones del Estado Mexicano sobre la prevención, reparación, investigación y sanción a los responsables, no únicamente de los delitos sino en general de la violación generalizada de los derechos humanos, transformándose en una situación cada vez más difícil de superar. Como todavía no se han establecido los organismos encargados de esta enorme tarea, el único que actualmente funciona de manera modesta, aunque con intensidad dentro de sus posibilidades, es la llamada *Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del delito (PROVÍCTIMA)*, creada por decreto del anterior Presidente, Felipe Calderón, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011.

La ley de protección de víctimas vigente, así como la versión previa, publicada en enero anterior, no presentan diferencias de fondo; este ordenamiento ha sufrido críticas por parte de la doctrina en dos sentidos: en primer lugar, por tratarse materialmente de “dos ordenamientos” (especialmente el primero), que contienen numerosas disposiciones de gran minuciosidad, las cuales debieron ser objeto de los reglamentos puesto que son excesivamente extensas y difíciles de manejar, con la pretensión muy generosa de proteger de *manera integral* a los afectados directos e indirectos, no solamente por conductas delictuosas comunes, sino también por la violación de derechos humanos; estas últimas, actualmente son excesivamente numerosas, por lo que su tutela rebasa por completo los recursos financieros del Gobierno Mexicano.

No obstante lo anterior, la crítica más contundente señala que, por tratarse “el ordenamiento vigente” de un conjunto de disposiciones aplicables a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y del Distrito Federal, y municipal, se requiere necesariamente una reforma del artículo 73 de la Carta Federal en su fracción X. Esta modificación es necesaria para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la protección de víctimas en todo el territorio nacional, y se propuso de manera expresa en la iniciativa que presentó al Senado de la República el entonces Presidente Calderón en 2011, origen de la Ley de enero de 2013. Sin embargo, al ser modificada sustan-

cialmente en ambas Cámaras, el mismo Jefe del Ejecutivo Federal pretendió vetarla, pero como sus observaciones fueron consideradas extemporáneas por el Congreso Federal, aquél presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia que no fue resuelta, y de la cual se desistió el Presidente Peña Nieto. Esa controversia fue aceptada por nuestro más Alto Tribunal y por ello ordenó la publicación de dicha ley en enero de 2013, la que, como hemos dicho, fue sustituida por la vigente de mayo del mismo año. Todo lo anterior nos indica claramente la complejidad y grandes dificultades de la legislación en este sector.

4. La resolución de la Suprema Corte de Justicia del 14 de junio de 2011

Existe una cuestión que todavía no ha sido objeto de uno o varios ordenamientos legislativos, no solamente en nuestro país sino en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, salvo la excepción del Perú que se señalará posteriormente. Ante esta carencia debe resaltarse la importancia de la decisión de nuestra Suprema Corte de Justicia del 14 de junio de 2011, que debe considerarse como el resultado de una *opinión consultiva*, ya que se originó en una consulta formulada al Tribunal en Pleno de nuestro más Alto Tribunal por el entonces Ministro Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia, con apoyo en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, referente al trámite que debía seguirse en relación con la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla contra los Estados Unidos Mexicanos*, dictada el 23 de noviembre de 2009.

En primer término, se turnó al Ministro José Ramón Cossío la ponencia de este asunto, la que fue presentada y discutida en cuanto el fondo los días 2, 6 y 7 de septiembre de 2010, y como conclusión de los debates se aprobó por mayoría de 7 votos la propuesta de dicho proyecto, en el sentido de que dicho fallo internacional determinaba obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, las que podría determinar sin coordinarse con otros órganos del poder del Estado Mexicano. El Tribunal en Pleno determinó por unanimidad de votos que se enviara el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien formularía el engrose de ese expediente y entonces se presentara el nuevo proyecto al Pleno de la Su-

prema Corte de Justicia el 4 de julio de 2011, que fue discutido los días 7, 11, 12 y 14 de ese mes. En ese periodo se tomaron varias votaciones sobre los diversos aspectos planteados por dicha ponencia, en que también colaboró el Ministro Cossío Díaz, debido a la ausencia de la Ministra Luna Ramos en la última de las citadas discusiones. Durante la sesión de 14 de julio de 2011 se hizo revisión de las decisiones tomadas a lo largo del debate y se surgieron algunas modificaciones que también fueron votadas y aprobadas.

Debido a la complejidad, tanto de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla como de los acuerdos de la Suprema Corte mexicana en relación con el cumplimiento del fallo internacional en la parte que compete al Poder Judicial Federal y en el caso de las Entidades Federativas, se hará un breve análisis en el intento de precisar los aspectos esenciales de las determinaciones de nuestro más alto tribunal en la citada opinión consultiva. Los resultados de la opinión consultiva se pueden dividir en varios sectores: a) en la primera de sus determinaciones, la Suprema Corte aprobó que el reconocimiento por el Estado Mexicano de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a la Corte Suprema mexicana (lo cual ocurrió el 30 de noviembre de 1998, y sólo para hechos futuros a esta fecha) a adoptar los criterios interpretativos de aquélla en los litigios en los que el Estado Mexicano sea parte, pero dicho reconocimiento tiene carácter limitado ya que la propia Corte puede revisar, respecto de dichos fallos, las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por el Gobierno Mexicano a los tratados en que se apoyan dichas resoluciones y, finalmente, que dichos fallos internacionales son obligatorios en sus términos al Poder Judicial de la Federación.

b) En segundo término, la Suprema Corte de Justicia precisó que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son *orientadores*; c) un aspecto importante de las decisiones de la Suprema Corte concerniente a la sentencia pronunciada en el *Caso Radilla contra el Estado Mexicano* es aquel que se refiere a la modificación, ordenada por la misma, del artículo 57 del Código de Justicia Militar mexicano. Se estableció que, de acuerdo con los estándares internacionales, bajo ninguna circunstancia debe aplicarse el fuero militar (en realidad jurisdicción) en condiciones que vulneren los derechos civiles, y por ello en el futuro los jueces mexicanos deben aplicar el criterio de restricción de la jurisdicción militar, en cumplimiento de la sentencia en el caso Radilla y con apoyo en el actual artículo primero constitucional.

El último tema debatido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la propuesta del Ministro Cossío Díaz en calidad de ponente, fue el relativo a los

efectos del fallo de la Corte Interamericana en el caso Radilla, los que implicaban el establecimiento de programas de capacitación para todos los jueces, magistrados, y en general para todos los servidores públicos que realicen funciones jurisdiccionales de carácter federal, que tuvieran como contenido la formación de todos los juzgadores en el conocimiento de la jurisprudencia interamericana, relativa a los límites de la jurisdicción militar, garantías judiciales, así como la protección judicial y la aplicación de estándares internacionales en la impartición de justicia; asimismo, la capacitación en la formación de los juzgadores mexicanos de los temas del delito de desaparición forzada para el adecuado juzgamiento de hechos constitutivos de este delito, con especial énfasis en los elementos legales, técnicos y científicos para evaluar integralmente dicho ilícito, y de conformidad con el párrafo 332 de la sentencia de la Corte Interamericana, una vez que el Poder Ejecutivo realice las medidas que le corresponda para el cumplimiento del fallo internacional, el Poder Judicial de la Federación deberá garantizar que la investigación se realice por los organismos civiles, por lo que los hechos investigados no pueden ser remitidos a las autoridades castrenses.

Esta opinión consultiva de la Suprema Corte de Justicia de México, que se concluyó en la sesión de 14 de junio de 2011 y que sería publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011, tiene una gran importancia no sólo para fortalecer de manera muy amplia las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Gobierno de México, pues si bien se inició la intervención de la propia Corte debido a un caso concreto, es decir, la sentencia condenatoria dictada por la Corte Interamericana el 23 de noviembre de 2009 en el caso *Rosendo Radilla Pacheco contra el Estado Mexicano*, se ocupó dicha resolución entre múltiples aspectos de determinar las obligaciones del Poder Judicial en el cumplimiento de dicha resolución internacional, ya que los acuerdos de nuestro más alto tribunal rebasan los efectos del caso concreto; asimismo, se establece un nuevo modelo sobre diversas cuestiones de los vínculos entre el Estrado Mexicano respecto de los organismos internacionales en el campo de la tutela y protección de los derechos humanos, debido a la evolución de la creciente internacionalización de las Constituciones contemporáneas, un fenómeno que se observa precisamente en este campo, cada vez más amplio, de la tutela internacional de los derechos humanos.

Los anteriores razonamientos nos conducen a nuevas consideraciones sobre la forma en que deben realizarse los efectos de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 sobre derechos humanos. Sobre la base de que los derechos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que es parte el Estado

Mexicano, como lo hemos señalado anteriormente, son *derechos nacionales de fuente internacional*; esta consideración implica que la protección *primaria y esencial* de dichos derechos corresponde al Estado Mexicano por medio de sus tres órganos del poder y en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con su competencia; todo ello de conformidad con el principio calificado como *pro persona*, es decir, con la aplicación de las normas que sean más favorables para los afectados por las violaciones a dichos derechos.

Lo anterior no se ha entendido fácilmente, ya que en esta materia ha predominado el criterio de que las decisiones de las autoridades nacionales sobre esta materia pueden impugnarse ante los organismos internacionales de tutela de tales derechos para su decisión final. En realidad, esa situación no es factible debido a que estos organismos ya sean administrativos o jurisdiccionales, únicamente pueden funcionar de manera *subsidiaria y complementaria*, y no pueden ser considerados como organismos de impugnación regular respecto de los nacionales, a los que, como se ha señalado, les corresponde la tutela esencial.

Nuestro país se encuentra vinculado con el sistema interamericano de derechos humanos, integrado por la Comisión y la Corte Interamericana, y por ello debemos atender las *recomendaciones* de la primera, para decidir de manera razonada sobre si el Gobierno Mexicano las acepta, y en este caso se convierten en vinculantes y existe la obligación de ejecutarlas, y si se trata de sentencias condenatorias, existe la obligación de cumplirlas a partir de noviembre de 1998, cuando se reconoció expresamente la jurisdicción de dicho tribunal. Además, nuestro país ha reconocido a varios organismos administrativos de las Naciones Unidas, algunos de los cuales poseen competencia para emitir recomendaciones que nuestro gobierno tiene que recibir y atender de manera razonada, de tal manera que debe explicar si las acepta o expone los motivos para no hacerlo, y en el primer caso dichas recomendaciones se convierten en obligatorias y debe cumplirlas.

Al haberse reconocido en las reformas de 2011, que hemos invocado en varias ocasiones, el nivel constitucional de los derechos humanos de fuente internacional, la protección de tales derechos es de carácter interno y constituye un sector de la defensa de la Constitución mexicana, y sólo en determinados casos importantes se puede acudir a la tutela de los organismos internacionales.

5. La necesidad de expedir una ley que establezca un organismo, que determine sus atribuciones y señale los procedimientos para el cumplimiento de las recomendaciones y las sentencias de los organismos internacionales

A demás de lo anterior, la reforma sobre derechos humanos de junio de 2011 acentúa las dificultades para la aceptación o rechazo de las recomendaciones de los organismos administrativos de derechos humanos, así para como el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana condenatorias para el Estado Mexicano. Dichos temas plantean un nuevo problema sobre la necesidad de legislar sobre los lineamientos para resolverlos. Esta es una cuestión que todavía no ha sido resuelta satisfactoriamente, salvo excepciones, inclusive en los procedimientos de los ordenamientos más avanzados, y particularmente en Latinoamérica. Las cuestiones planteadas en y la opinión consultiva de la Suprema Corte mexicana el 14 de julio de 2011, que planteó algunas de las cuestiones relativas a ese cumplimiento en relación con el caso Rosendo Padilla, se han extendido en relación con otras sentencias condenatorias del mismo tribunal internacional contra nuestro país, en los casos *González y otras* (“*Campo Algodonero*”), resuelto el 16 de noviembre de 2009; *Cabrera García y Montiel Flores*, el 26 de noviembre de 2010; *Rosendo Cantú y otra*, 31 de agosto de 2010; y *Fernández Ortega y otros*, del 30 de agosto de ese mismo año, así como los que pueden dictarse en el futuro.

Hasta este momento, de todos los ordenamientos latinoamericanos, Perú es el país que ha expedido la legislación más avanzada en esta materia. Al respecto, debe tomarse en consideración que el artículo 305 de la Constitución vigente de 1993 (con antecedente en el artículo 205 de la Carta anterior del 12 de julio de 1979), dispone que “*Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales u organismos internaciones constituidos según los tratados o convenios en los que Perú es parte.*” (Y se puede añadir que siempre el carácter complementario o subsidiario de dichos organismos y tribunales lo permitan). Este procedimiento de la Carta de 1993 fue reglamentado en sus inicios por los preceptos relativos de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo (Ley No. 23506) publicada originalmente el 8 de diciembre de 1982, con fundamento en la Constitución anterior de 1979, ordenamiento que con varias modificaciones sigue en vigor. El Título V de dicha ley intitulado *De la Jurisdicción Internacional*, contenía varios preceptos entre los que destacaba el artículo 40, el cual establecía, en esencia, que la *resolución del*

organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se hubiese sometido el gobierno peruano no requería para su validez y eficacia, de reconocimiento, revisión o examen previo alguno, ordenando a la Corte Suprema su ejecución y cumplimiento.

Sin embargo, con posterioridad se adoptó la Ley 27775 de 5 de julio de 2002, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales; un ordenamiento que establece dos tipos de procedimiento: el primero, para la ejecución del fallo que ordene al pago de una suma determinada; y el segundo, cuando implique la entrega de sumas por especificar.

Además, el citado ordenamiento regula el trámite del procedimiento abreviado para fijar la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio, si la responsabilidad económica y el monto indemnizatorio apoyado en la declaración de que la parte ha sufrido daños y perjuicios distintos al derecho conculcado como consecuencia de juzgamiento internacional. El artículo 2° disponía los procedimientos para el pago de una suma por determinar y el proceso para fijar la reparación patrimonial, así como el monto indemnizatorio.

Las partes (el Estado demandado y el particular afectado) pueden acudir al arbitraje, pero además, el artículo 5° regula el derecho de repetición en virtud del cual, una vez establecida la responsabilidad personal de la autoridad, funcionario o empleado público que dio motivo al procedimiento internacional, el Estado iniciará el procedimiento judicial para obtener la reparación de los daños y perjuicios. Un precepto significativo del citado ordenamiento es el que establece el procedimiento de ejecución de las llamadas medidas provisionales (precautorias o cautelares), que deben ser cumplidas por el juez peruano dentro del plazo de veinticuatro horas, contadas a partir del recibo de la decisión respectiva.

También deben tomarse en consideración los actuales artículos 114 a 116 del título X del Código Procesal constitucional intitulado *Jurisdicción internacional*, que fue publicado el 31 de mayo de 2004, y establece los principios básicos sobre la competencia de los organismos internacionales entre los cuales se mencionan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos, así como aquellos que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por los tratados internacionales, y que sean regulados por los tratados que obliguen al Perú (artículo 114). Se advierte la omisión, no corregida en el nuevo ordenamiento, sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa fue reconocida por el Gobierno peruano desde 1981), y se establece la ejecución de las resoluciones

internacionales, así como, la obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal constitucional de proporcionar documentos y antecedentes a los citados organismos internacionales, además de todo elemento que a juicio de organismo supranacional sea necesario para su ilustración, a fin de resolver mejor el asunto sometido a su competencia (artículo 116).

A nivel reglamentario, se expedieron los decretos supremos 014-2000-JUS y 015-2001-JUS, por los cuales se establece el procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, de acuerdo con los cuales se encarga a la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales, además de coordinar en consulta con el Presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes o resoluciones adoptados en procedimientos internacionales no jurisdiccionales de derechos humanos. Estos dos ordenamientos fueron complementados por el decreto supremo 005-2002-JUS, publicado el 26 de febrero de ese año, que conformó la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativos al comunicado conjunto suscrito el 22 de febrero de 2001 entre el Gobierno Peruano y dicha Comisión Interamericana. Como puede concluirse de esta breve descripción sobre las normas relativas al cumplimiento de resoluciones internacionales en el ordenamiento peruano, la cuestión es bastante compleja y valdrá la pena una revisión para unificar y coordinar todas estas disposiciones para una mejor claridad en su regulación.

En esta dirección, se puede mencionar el apoyo (que se califica como tal porque es muy impreciso tanto en aspecto institucional como en los procedimientos) que han realizado en el *ordenamiento colombiano*, por medio de la ley 288 que se publicó el 9 de julio de 1996, con la finalidad de *establecer los instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados “órganos” internacionales de derechos humanos*. En dicho ordenamiento se establece que, una vez notificada la decisión respectiva al Estado Colombiano, se integra un Comité Interno formado por los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Defensa Nacional, el que debe pronunciarse a lugar a cumplir la decisión del organismo internacional, la cual debe reunir los *presupuestos de hecho y de derecho establecidos por la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables*, lo que significa que se somete a revisión las decisiones internacionales

a una instancia interna con amplias facultades. Con posterioridad a la determinación del citado Comité, se establecen otras etapas, una de las cuales implica la posibilidad de una conciliación entre las víctimas y el gobierno de Colombia, de tal manera que en caso de resolución favorable, el Gobierno Nacional solicitará esa audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a fin de decidir si el convenio resulta lesivo a los intereses patrimoniales del Estado, o bien si puede ser viciado de nulidad. Si dicho acuerdo es aprobado, esa decisión tiene el resultado de un crédito y efecto de cosa juzgada. Una vez agotado el procedimiento, se envía el resultado a la instancia internacional para dar satisfacción a las observaciones correspondientes.

Es posible una mejor comprensión de estas disposiciones si se toma en consideración que el artículo 2º de la ley mencionada sólo tiene aplicación respecto de ciertos organismos internacionales, como son el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecido por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismos que únicamente está facultados para expedir recomendaciones no obligatorias para los Estados Parte y, como se ha dicho, no tienen carácter obligatorio, salvo si son expresamente aceptadas por los Estados.

En esa dirección, también debe mencionarse un proyecto de ley presentado al Senado argentino el 28 de octubre de 1999, con el número 1830, y en una segunda ocasión el 17 de abril de 2001, con el número 327-01, con motivo de la caducidad de la primera iniciativa. En este proyecto de ley se hace la propuesta de la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana en sus informes confidenciales dirigidos al Estado argentino, con apoyo en el artículo 50 de la Convención Americana. Además, dicho proyecto distingue entre las recomendaciones de la citada Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana; así, respecto de aquellas que entrañan el pago de indemnizaciones, se propone que se tomen *medidas ejecutivas, judiciales y legislativas que fueran necesarias*. En el caso de que estuvieran implicadas autoridades provinciales, el gobierno nacional debe notificarles la decisión y otorgarles un plazo razonable para su cumplimiento. Sin embargo, si esta determinación no se ejecuta, el gobierno nacional debe retomar el conocimiento del asunto y dictar las medidas necesarias, incluyendo las responsabilidades que correspondan al incumplimiento provincial.

Además, en el mismo proyecto se recomienda que cuando la resolución internacional implique el pago de indemnizaciones pecuniarias, el asunto debe someterse a

los organismos jurisdiccionales para su resolución, previa audiencia de conciliación. El procedimiento concluye con una sentencia que adquiriría la categoría de cosa juzgada (artículo 4 y 5). En este supuesto, para hacer frente a la obligación financiera respectiva corresponde al poder ejecutivo nacional incluir en el proyecto de presupuesto el crédito correspondiente. Como puede observarse en esta sección, dicho proyecto que se examina se refiere al cumplimiento de las recomendaciones provisionales de la Comisión Interamericana, con apoyo en el artículo 50 de la Convención, recomendaciones que carecen de carácter obligatorio y por ello se requiere la aceptación del gobierno argentino. Falta en el proyecto legislativo la referencia a la situación en la cual no se aceptó total o parcialmente dicho informe provisional o que no cumpla con lo propuesto en el mismo, pues en esa situación la Comisión debe aplicar lo dispuesto por el artículo 51, de acuerdo con el cual dicho organismo internacional hará las recomendaciones pertinentes con apoyo en la votación de la mayoría absoluta de sus miembros, y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.

Se puede concluir que el proyecto que se analiza es limitado ya que no distingue con precisión entre los informes que pueden ser dictados por la Comisión Interamericana y sus efectos; tampoco señala dicha iniciativa la diferencia que existe entre esas resoluciones con las sentencias de la Corte, que son *obligatorias para los Estados que han reconocido su jurisdicción*, como lo ha hecho el Estado Argentino; en ese caso, su cumplimiento no puede ser sometido a revisión nacional interna. Además, sería conveniente comprender también el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y emitidas por los organismos administrativos de las Naciones Unidas, así como las sentencias de los tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia y, a su medida, las emitidas por el Tribunal Penal Internacional.

Dentro de esa breve descripción de los intentos y ensayos de los gobiernos latinoamericanos para regular el cumplimiento de recomendaciones aceptadas y las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana, se puede mencionar el *Proyecto de Ley número 4667/2004*, presentado ante el *Congreso Nacional de Brasil* con el objeto de regular los efectos jurídicos de las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. El proyecto es demasiado escueto, y si bien es verdad que no deben elaborarse, como con frecuencia ocurre en la actualidad, leyes exageradamente minuciosas y reiterativas, deben regularse con precisión las instituciones y los procedimientos para el cumplimiento de las resoluciones internacionales de todos los

organismos de protección de derechos humanos, tanto administrativos como judiciales reconocidos por el Estado respectivo.

El artículo primero de este proyecto señala que las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, cuya competencia hubiese sido reconocida por el Estado brasileño, *deben producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito del ordenamiento jurídico de ese país*. De acuerdo con el artículo segundo, *si alguna de esas decisiones tiene carácter indemnizatorio, las mismas deben configurar títulos ejecutivos y están sujetas a la ejecución directa contra la Hacienda Pública Federal*. Como puede observarse, no se hace referencia a otro tipo de reparaciones, las cuales complementan la tutela de las víctimas, además de las indemnizaciones económicas, ya que dichas reparaciones se han perfeccionado y diversificado de manera reciente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, se han hecho débiles esfuerzos, paulatinos y complejos, para legislar en la materia de cumplimiento de recomendaciones aceptadas y sentencias condenatorias de organismos y tribunales internacionales. En esta dirección tienen una gran trascendencia los documentados y minuciosos estudios publicados por el distinguido investigador mexicano Jorge Ulises Carmona Tinoco, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien no sólo ha analizado con minuciosidad los diversos ensayos legislativos y administrativos efectuados por el Gobierno Mexicano en las últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del presente, sino que ha propuesto soluciones muy atendibles, que en gran parte coinciden con las que se expresan en este estudio panorámico, en el sentido de que, con la finalidad de que los intentos que se han elaborado en los ordenamientos latinoamericanos mencionados anteriormente puedan lograr resultados efectivos, es indispensable que se establezca un marco normativo adecuado para el cumplimiento positivo de las recomendaciones aceptadas y los fallos internacionales condenatorios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o, en el futuro, de otros tribunales también supranacionales que pueden dictar fallos los sobre los mismos derechos, como la Corte Internacional de Justicia y o en su caso, la Corte Penal Internacional, aunque esta emite resoluciones contra individuos.

En primer término, debe mencionarse la *Ley sobre Celebración de Tratados*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1992, cuyo artículo 11 contiene una disposición poco precisa sobre el cumplimiento de resoluciones internacionales, y que es conveniente transcribir:

“Artículo 11. Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8º, tendrán eficacia y serán reconocidas en la República y podrán utilizarse como prueba en los casos nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.”

Del citado artículo 11 se desprende con claridad que se trata de conflictos de derecho privado (civil y mercantil) y que no se legisla sobre a las controversias de derecho internacional público y, específicamente, en relación con los derechos humanos.

Muy brevemente se pueden citar varios decretos del Poder Ejecutivo que crearon organismos dirigidos a establecer procedimientos sobre el cumplimiento de recomendaciones y sentencias internacionales. En esta dirección, se puede mencionar el Acuerdo Presidencial publicado el 17 de octubre de 1997, que estableció la *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos*; ordenamiento al cual siguió un nuevo acuerdo presidencial de 11 de marzo de 2003, por el cual se estableció con carácter permanente la *Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos*, con una muy numerosa participación de diversas entidades gubernamentales; entre sus funciones se encontraba la de coordinar las acciones de dichas entidades y dependencias para *dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia fuera reconocida por el Estado Mexicano*. Otra nueva etapa está constituida por el Decreto Presidencial del 29 de agosto de 2008, que aprueba el *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, de carácter obligatorio para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se extendía con el mismo carácter para los organismos descentralizados y autónomos, todo ello dentro de sus respectivas competencias. Este Programa cuenta con lineamientos que son muy amplios y detallados; debido al carácter sintético de este trabajo, únicamente citamos la llamada *Estrategia 4.2*, la cual propone: *“Impulsar el seguimiento de las recomendaciones, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, así como el cumplimiento de sentencias de órganos jurisdiccionales internacionales.”*

Finalmente, en este mismo sentido es conveniente mencionar el Acuerdo del Secretario de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de diciem-

bre de 2008, por el cual se crea dentro de esa dependencia la denominada *Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*, como responsable de llevar a cabo la verificación periódica del avance del mencionado Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, en el cual los periodos de la verificación serían los que determinara el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Para la elaboración de una iniciativa de ley sobre el cumplimiento y ejecución de las resoluciones de los organismos y tribunales internacionales, particularmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden servir de apoyo los ordenamientos dictados por algunos Estados latinoamericanos que se han citado con anterioridad, pero en el aspecto de reparaciones económicas puede también utilizarse como precedente la reforma constitucional de 2002 y la ley reglamentaria expedida en 2004 por el Congreso de la Unión sobre la *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, que si bien regulan esta institución en el ámbito interno, sus preceptos pueden ser de utilidad para el nuevo ordenamiento que se propone.

Sería muy difícil dar una descripción detallada de la futura ley de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, así como de las expedidas por los organismos administrativos de las Naciones Unidas reconocidos por el Estado Mexicano, y de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en el futuro, como apuntamos, de la Corte Internacional de Justicia en materia de derechos humanos y, en su caso, de la Corte Penal Internacional.

Esa futura ley, que debe tener aplicación en los tres ámbitos de gobierno, es decir, federal, estatal, del Distrito Federal, y de los Municipios, requerirá una nueva modificación del artículo 73 nuestra Ley Fundamental. No sería posible debido a la índole de este somero estudio detallar sus alcances, por lo que sólo es posible plantear sus líneas directrices. En primer lugar, en el aspecto estructural, consideramos conveniente establecer un organismo permanente, con la denominación que se considere conveniente, integrado por un número razonable de miembros, es decir, entre seis y ocho, designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo Federal, por un término de cinco años, con una sola posible reelección, pero que tuviesen varios años de experiencia en el conocimiento y aplicación de alguna de tres disciplinas esenciales: *derecho constitucional, derechos humanos y derecho procesal*, los cuales se reunieran en sesiones periódicas frecuentes para dictaminar sobre las autoridades competentes, los procedimientos y las decisiones que deben tomar las autoridades que consideraran competentes para ello.

En cuanto a sus atribuciones, las siguientes podrían ser las más convenientes: a) una vez que la Secretaría de Relaciones Exteriores les comunicara las recomendaciones y las decisiones de los organismos internacionales reconocidos por el Estado Mexicano, sobre la infracción, por parte de autoridades pertenecientes al mismo de derechos humanos regulados por los tratados también aceptados por nuestro país, de acuerdo con lo establecido por el artículo primero de la Constitución Federal; b) los expertos deberían elaborar sus propuestas en un plazo razonable, de acuerdo con la complejidad de los asuntos estudiados. Si se tratara de recomendaciones en las materias que se han analizado anteriormente, los miembros de dicho organismo tendrían la facultad, después de analizarlas a la mayor brevedad, para formular sus puntos de vista sobre la aceptación o rechazo de las mismas. Si se trata de sentencias condenatorias de organismos jurisdiccionales, particularmente de la Corte Interamericana, sería preciso determinar y fundar sus propuestas sobre la autoridad o autoridades que debían cumplirlas y la forma de hacerlo.

c) En los supuestos anteriores, las autoridades que reciban las propuestas no pueden ignorarlas o rechazarlas, sino que, si las consideran debidamente fundadas, deben cumplirlas. Por lo contrario, si tienen argumentos para no aceptarlas deben fundamentar cuidadosamente sus decisiones y remitirlas a los expertos para un nuevo dictamen, de acuerdo con los argumentos de las autoridades respectivas.

Sería materia de un nuevo análisis profundizar sobre el organismo de expertos, sus funciones y procedimientos, para formular con mayor detalle los lineamientos de este ordenamiento, que se considera no únicamente necesario, sino indispensable para evitar equivocaciones y dilaciones en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de nuestro país, de acuerdo con los preceptos establecidos en nuestra Carta Fundamental, de conformidad con la reforma de junio de 2011.

7. El control de la convencionalidad, los precedentes de la Comisión y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En forma muy breve, se harán comentarios sobre estos temas, con apoyo en lo expuesto en este somero análisis. De acuerdo con el criterio de que la reforma constitucional tantas veces citada de junio de 2011, para elevarse a nivel constitucional los derechos humanos establecidos por los tratados internacionales en los que es parte el Estado Mexicano, estos derechos deben considerarse como *derechos constitucionales de*

fuerza internacional, y si bien tengo mucho respeto por mi estimado amigo y colega el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que en la actualidad desempeña con gran distinción el honroso cargo de Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostiene que el control de la convencionalidad no sólo corresponde a dicho tribunal, sino también a los organismos jurisdiccionales mexicanos cuando conocen y deciden sobre esta materia, en mi criterio personal considero que la convencionalidad únicamente compete a los tribunales internacionales y no a los de nuestro país, en virtud del carácter nacional de los derechos humanos de fuerza internacional, de manera que a los tribunales de nuestro país, dentro de sus atribuciones, únicamente les corresponde aplicar la normas constitucionales de fuerza internacional, es decir, en todo caso *se conforma un control constitucional* que abarca también a los tratados internacionales, incorporados por haber sido reconocidos por nuestro país.

Lo expuesto en los párrafos anteriores nos lleva a concluir que, de manera diferente a lo que consideran algunos colegas mexicanos muy destacados, la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en mi concepto, únicamente es obligatoria para nuestro país cuando se contiene en sus sentencias condenatorias para el Estado Mexicano, mientras que en los demás casos, únicamente son indicativas y orientadoras, en virtud de que la aplicación de dichos tratados corresponde a las autoridades de nuestro país; pero lo anterior no significa que la jurisprudencia de la Corte Interamericana no pueda servir de una guía muy útil y en ocasiones necesaria, y por ello se ha aplicado con frecuencia por varios tribunales constitucionales de nuestra Región, que la invocan con asiduidad. Estoy seguro que esto ocurrirá con nuestros tribunales, pero no de manera imperativa.

Bibliografía

- AGUIAR, Asdrúbal, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993, pp. 9-46. *Id. Derechos Humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Caracas, Venezuela, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997.
- AYALA CORAO, Carlos M., *La jerarquía constitucional de los Tratados Relativos a derechos humanos y sus consecuencias* México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2001.

- BREWER CARÍAS, Allan, “La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden jurídico interno. Estudio de derecho constitucional comparado latinoamericano”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal constitucional*, México, núm. 6, 2006, pp. 29-78.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio A., *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2001.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para atención de recomendaciones y ejecución de sentencias internacionales en materia de derechos humanos”, ponencia presentada en el VII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho constitucional, México, UNAM, diciembre de 2010.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “El marco jurídico institucional mexicano para atender las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra coordinada por Ricardo Méndez Silva, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 335-396.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La necesidad de Políticas Públicas latinoamericanas para la eficacia de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en el libro coordinado por Luis Eduardo Andrea y Zavala, *Políticas públicas y Derechos Humanos*, México, ITESM, 2011 pp. 223-291.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva Garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2005.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional contra el Estado Mexicano; Los feminicidios en Ciudad Juárez (Caso Campo Algodonero). La segunda sentencia condenatoria en contra del Estrado Mexicano; Jurisdicción militar y derechos humanos. El Caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, los tres libros, publicados en México, Porrúa, los dos primeros en 2009 y el tercero en 2011, respectivamente.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La responsabilidad internacional del Estado en el contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en la obra *La responsabilidad*

patrimonial del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000 pp. 205-242.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en la obra editada por Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel Carrasco Durán (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, España, Aranzadi, t. I, pp. 1727-1746,

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La reciente internacionalización de las constituciones iberoamericanas, especialmente en la regulación y protección de los derechos humanos”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 2008, pp. 81-167.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, Costa Rica, año 11, núm. 11, 2011, pp. 232-255.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo. Nuevo Paradigma*, México, Porrúa, 2013.

GARCÍA PELAYO, Manuel, “El Estado Social y sus implicaciones,” *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, 4ª, ed, Madrid, Ariel, Cuadernos de Humanidades núm. 1, 1945.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, UNAM- Porrúa, 2011.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia del 28 de noviembre de 2009 (excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. XI, 2011, pp. 561-591.

VÁZQUEZ CAMACHO, Santiago José, “El Caso Campo Algodonero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 11, 2011, pp. 515-560.

Consideraciones sobre la autonomía del Derecho burocrático en México

Magdo. Carlos F. Quintana Roldán*

SUMARIO: *Introducción. 1. El Derecho burocrático. Su concepto y su apreciación teórica. 2. Autonomía científica del Derecho burocrático. Sus aspectos ontológicos, axiológicos y teleológicos. 3. Autonomía del Derecho burocrático en su metodología aplicable. 4. Autonomía académica y didáctica del Derecho burocrático. 5. Autonomía legislativa del Derecho burocrático. 6. Autonomía jurisdiccional del Derecho burocrático. 7. El Derecho burocrático en los criterios jurisprudenciales. 8. Apreciación final.*

Introducción

La oportunidad de participar en el presente libro, que se publica dentro de las actividades conmemorativas de los 50 años de existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, me brinda un excelente espacio para reflexionar sobre el marco normativo y las instituciones que regulan el trabajo de los servidores del Estado. En efecto, la extensa tradición que México ha tenido en sus aportaciones legislativas de contenido social ha sido reconocida por la doctrina jurídica universal, otorgando a nuestro país el merecido crédito de haber sido el pionero en elevar a nivel constitucional, en 1917, todo un conjunto de normas tutelares del trabajo y la seguridad social de obreros y asalariados.

El artículo 123 de la Carta Magna ha sido desde sus discusiones en el Congreso Constituyente de Querétaro, así como en su texto original en 1917 y sus sucesivas re-

* Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Profesor de la Facultad de Derecho UNAM.

formas, un verdadero paradigma de la justicia social, entendida como un proceso de reivindicación de los derechos fundamentales de la clase trabajadora. En este contexto, en las primeras décadas del siglo XX los movimientos sociales de los servidores del Estado propiciaron la expedición de importantes ordenamientos legales que les fueron reconociendo sus derechos como trabajadores.

Con el surgimiento en 1960 del apartado B del artículo 123, así como con la expedición en 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de ese apartado, se sentaron las bases del Derecho burocrático mexicano moderno, y aunque es cierto que los ordenamientos mencionados se refieren al ámbito federal, también lo es que brindaron una serie consistente de principios para que los Estados expidieran reglas muy similares y de esa forma reconocieran los derechos de sus trabajadores, así como de los que prestan sus servicios a los ayuntamientos municipales. En materia local, los derechos laborales de los trabajadores quedaron asentados a nivel constitucional con las reformas que se dieron en esta materia a los artículos 115 y 116 de la Constitución general del país.

De acuerdo con el panorama que hoy presenta la disciplina laboral burocrática, resulta de interés académico y doctrinario analizar las características y principios que rigen a esta rama del Derecho, a fin de entender los elementos que la ubican como una rama autónoma dentro del contexto de la ciencia jurídica.

Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado en México han tenido su propia y muy particular evolución. Han producido instituciones y procedimientos jurídicos singulares, que si bien se insertan en las luchas comunes de los trabajadores mexicanos por lograr mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, también han adquirido connotaciones específicas que deben entenderse con una mayor claridad teórica y con un más profundo sentido doctrinario y de legislación. En estas circunstancias, la disciplina laboral burocrática es una rica veta de estudio para comprender de forma integral las instituciones del Derecho social en México. Este ensayo se desarrolla en ese sentido.

1. El Derecho burocrático. Su concepto y su apreciación teórica

Siguendo lo expuesto por varios autores que han abordado la materia, entendemos que el Derecho burocrático se ha caracterizado por contar con un apartado conceptual y teórico complejo. Las orientaciones particulares de cada tratadista se reflejan en sus propuestas de definición.

Miguel Acosta Romero, quien años atrás ocupara la dirección de la Facultad de Derecho de la UNAM, entiende al Derecho burocrático como:

“ aquella rama del Derecho laboral que se encarga de normar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles —Federación, Estados y Municipios— así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”¹

El maestro Don Miguel Cantón Moller, quien fuera un destacado laboralista y un distinguido magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, define al Derecho burocrático como:

“ una institución compleja, entendida como el trabajo desarrollado en oficinas de gobierno o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo”²

A su vez, Carlos Reynoso Castillo propone la siguiente definición:

“El Derecho burocrático, como parte del Derecho del trabajo, es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”³

Rigel Bolaños Linares nos da una interesante definición de la disciplina, al entender que:

“ el Derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tienen por objeto regir las relaciones de trabajo que surgen entre el Estado y sus servidores públicos conforme al apartado B del artículo 123, la fracción VI del artículo 116 y la fracción VIII, párrafo segundo, del artículo 115 constitucionales.”⁴

Alma R. Villareal, lo define como:

1 Acosta Romero, Miguel; *Derecho burocrático en México*; Porrúa; México, 2002, p. 54.

2 Antón Moller, Miguel; *Derecho del trabajo burocrático*; PAC; México 1998; p. 12.

3 Reynoso Castillo, Carlos; *Curso de Derecho burocrático*; Porrúa; México 1999; p. 14.

4 Bolaños Linares, Rogel; *Derecho laboral burocrático*, Porrúa, México 2010, p. 1

“ el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado, esto es, las leyes que regulan la relación entre un Estado y sus servidores públicos.”⁵

Siguiendo en buena medida lo expuesto por Acosta Romero en su texto *Derecho burocrático mexicano*, entiendo en lo personal, que esta rama jurídica se constituye como:

“La disciplina autónoma del Derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones de orden laboral que surgen entre el Estado y sus servidores, así como establecer las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones y tareas públicas que corresponde atender al Estado como representante general de la sociedad.”

La academia jurídica mexicana cuenta hoy con numerosos estudios en torno al surgimiento, evolución e integración del moderno Derecho del trabajo. Existen igualmente, si bien en menor número, investigaciones muy completas sobre la aparición, integración y aplicación del Derecho burocrático. Ambas disciplinas son consideradas como un genuino resultado de las ideas revolucionarias que marcaron la historia nacional en los inicios del siglo XX. Fueron los legítimos reclamos populares de aquellos años finales de la dictadura porfiriana los que fueron recogidos en los planes y programas que propusieron una buena cantidad de caudillos del movimiento armado, quienes pretendían establecer reglas modernas en torno al trabajo y la seguridad social de quienes entregan su fuerza laboral en los procesos productivos, así como en la realización de los servicios que requiere la sociedad.

Por otra parte, en cuanto a la apreciación teórica que fundamenta la naturaleza de esta disciplina, los académicos señalan que son básicamente tres posturas las que tratan de dilucidar este problema. La primera la asimila en sus partes sustantivas al Derecho administrativo; la segunda la subsume en el Derecho general del trabajo, y la tercera, que es la que seguimos en lo personal, es la que afirma que se trata de una rama autónoma del Derecho social.

Son numerosos los autores que siguen la primera de esta corriente teórica administrativista, sobre todo si miramos el panorama que nos presenta el Derecho comparado,

5 Villareal Reyes, Alma Rubi; *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México 2011, p. 3.

en donde son los conceptos y explicaciones de tipo administrativo los que nos dan la interpretación de temas referentes a los nombramientos, la función pública, el servicio civil de carrera, las sanciones por responsabilidad administrativa e inclusive los procesos de destitución de los cargos públicos. Se ha hablado así de la existencia de una rama denominada *Derecho administrativo laboral*⁶.

En Europa, la corriente explicativa dominante en torno a los servicios que se prestan al Estado es precisamente la administrativa, entendida, de manera amplia como la regulación de la actividad de función pública. Así lo aprecian autores clásicos franceses de la disciplina como Gastón Jèze, quien sigue esa tendencia en su obra *Les principes généraux du droit administratif*. De manera más precisa lo ubican en este propio sentido los autores Marceu Long y Laurent Blanc en su texto *L'économie de la fonction publique*, señalando que el servicio al Estado debe estar regulado de manera privativa por el Derecho administrativo.

Sin embargo, consideramos de nuestra parte que si bien debe admitirse que existe un evidente vínculo entre el Derecho burocrático y el administrativo, cuestión que no se niega, también resulta cierto que el objeto de estudio de ambas ramas, así como los fines y el enfoque desde donde abordan y tratan sus respectivas doctrinas y estructuran sus instituciones, son totalmente disímboles, por lo que, tomando en cuenta la evolución que ha tenido la normatividad del Derecho burocrático en nuestro país, resulta inexacto pretender subsumir el uno en el otro; más aún en la actualidad, en cuanto que han venido apareciendo numerosos criterios de los tribunales que despejan toda duda sobre este problema, al considerar que si bien los trabajadores al servicio del Estado pueden incurrir en responsabilidad administrativa con motivo de las tareas públicas que les corresponde atender, también es cierto que el vínculo que liga a la generalidad de estos servidores con el Estado, es esencialmente laboral.

Pasando al análisis de las explicaciones que consideran a esta rama en estudio como un apartado especial del Derecho del trabajo, vemos que encuentran apoyo en lúcidas aportaciones de importantes académicos y profesionales del foro mexicano. Esta corriente teórica afirma que una vez que se fijaron las bases jurídicas del trabajo en el artículo 123 de la Carta de Querétaro, dicho precepto incluía toda relación laboral, independientemente de a quién fuere prestada, sea a particulares o al Estado.

6 Serra Rojas, Andrés; *Derecho administrativo*, t.I, 11ª Ed., Porrúa, México, 1982; p. 375.

Ejemplo de esta tendencia la encontramos en las ideas del Don Alberto Trueba Urbina, quien así lo expuso en su amplia obra académica, considerando que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores habían quedado comprendidas, sin más, en el texto original del artículo 123, dándole una explicación “*integral*” al precepto.

Sobre este punto, Trueba afirma tajantemente que:

*“ la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente los empleados públicos y privados”*⁷.

En igual sentido aparece la opinión del jurista Néstor de Buen, quien sostiene:

*“Entre los servidores del Estado y los trabajadores privados no hay diferencias que justifiquen un tratamiento distinto, cualquiera que sea el origen de su incorporación a la actividad laboral: elección, nombramiento o contrato de trabajo, sin olvidar la discutible relación laboral marginada de un contrato, las condiciones no pueden ser diferentes aunque lo sea el origen de la relación”*⁸

Otros tratadistas y catedráticos universitarios de la especialidad laboral, como José Dávalos Morales, Alfredo Sánchez Alvarado o Enrique Larios, siguen tendencias similares y sostienen que la división que actualmente presenta el artículo 123 de la Constitución en dos apartados, el A y el B, resulta innecesaria al considerar que los servidores públicos ya estaban protegidos por las normas laborales derivadas del propio precepto constitucional original, por lo que llegan a la conclusión de que es necesaria la derogación del apartado B, que contiene lo relativo a los trabajadores del Estado.

Frente a las apreciaciones señaladas está el pensamiento de otros autores con posturas e interpretaciones diferentes, quienes consideran que el Constituyente originario no incluyó a los trabajadores del Estado dentro de las garantías y definiciones protectoras del texto original del artículo 123, señalando, además, que en aquellos años iniciales del

7 Trueba Urbina, Alberto. *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*; Porrúa México, 1981.

8 Citado por Carlos A. Morales Paulín; *Derecho burocrático*; Porrúa; México, 1995; p. 103

siglo XX, tal vinculación se consideraba exclusivamente bajo la perspectiva del Derecho administrativo, como lo hemos reseñado en líneas anteriores.

Entre quienes impugnaron la inclusión del Derecho burocrático como parte subsidiaria o complementaria del Derecho del trabajo tenemos al ya citado autor Miguel Acosta Romero, quien sobre este punto sostiene:

*“ la Constitución en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores; es más el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados podrían legislar en materia de trabajo, como se vino haciendo hasta el año de 1929, cuando se reservó la facultad de legislar en materia de trabajo solamente al Congreso Federal”*⁹

En términos semejante contamos con la opinión de Don Andrés Serra Rojas, quien expuso sobre el tema:

*“ la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. La función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que la asimilan al Derecho administrativo, aunque existen autores que la asimilan al Derecho del trabajo en general o como una rama autónoma. Todo ello ha originado una rama importante que es el Derecho administrativo laboral”*¹⁰

Al abordar este controvertido punto, Don Héctor Fix Zamudio, maestro emérito de la UNAM, expone que el Derecho laboral burocrático:

*“ está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones que pertenecen a tres sectores: administrativo, laboral y seguridad social y por ello se sostiene que debe considerarse como una rama autónoma”*¹¹.

9 Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 21.

10 Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* p. 375

11 Morales Paulin, Carlos; *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 107.

Como se aprecia de las anteriores citas, existen criterios notablemente discordantes sobre el estatuto legal de los trabajadores del Estado y su inclusión, o no, en el texto original del artículo 123. Sobre este respecto es bueno aclarar que el texto original de la Constitución dejó la materia del trabajo como facultad concurrente tanto de los Estados como de la Federación. A eso se debió que desde 1917 y hasta 1929 prácticamente todas las entidades federativas hubiesen expedido sus propias leyes laborales.

En ese panorama, varias leyes estatales de la materia incluyeron en sus textos lo relativo al servicio de los trabajadores de la entidad federativa y de sus municipios, como fue el caso de las legislaciones de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla. En cambio, en otros casos como Tabasco, Veracruz y Yucatán, de manera expresa excluyeron en sus leyes laborales a los trabajadores del propio Estado y de los municipios de la entidad.

Si bien este debate es muy interesante, lo cierto fue que la polémica quedó zanjada por el derecho positivo al “*federalizarse*”, en 1929, la competencia de legislar en materia laboral y ser expedida, en 1931, la Ley Federal del Trabajo, que determinó textualmente en su artículo 2º., lo siguiente:

“Artículo 2º. Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”

Teniendo como fundamento el precepto anterior fue como se abrió el camino para que la Federación en el ámbito de su competencia y los Estados en la suya emitieran leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o leyes burocráticas.

Frente a estas contradicciones, ha surgido una corriente teórica que entiende al Derecho burocrático como una rama autónoma de las ciencias jurídicas. Esto es, que si bien esta disciplina está íntimamente relacionada con el Derecho administrativo al igual que con el Derecho del trabajo ello no es motivo para considerarla como una parte de aquellas, sino que en realidad se ha integrado en nuestro país una disciplina distinta dentro del conocimiento jurídico, con sus características, su historia y su metodología de orden propio.

Es por ello que debemos reflexionar si esta línea teórica de interpretación autónoma de la rama del derecho que estamos abordando cuenta con suficientes elementos científicos, académicos y didácticos, al igual legislativos y de algún otro orden, que nos

lleven a sustentar válidamente esa autonomía o si, por lo contrario, se trata de una mera postura discursiva o simplemente pragmática.

Al hablar de autonomía de una rama jurídica nos percatamos que existen disciplinas a las que, por su antigüedad y avance doctrinal, hoy por hoy casi nadie les cuestiona ese atributo. Tal es el caso del Derecho civil, del penal, del administrativo y del propio Derecho del trabajo. Sin embargo, existen otros casos en la doctrina en que de manera recurrente se discute si se trata de materias autónomas o no; tal es la situación del Derecho municipal, del Derecho aduanero, del Derecho familiar, entre otros. Este es también el caso del Derecho burocrático al que en frecuentes ocasiones se le impugna la calidad autonómica.

Con base en estos debates teóricos, los estudiosos del derecho han planteado una serie de parámetros para identificar cuándo estamos frente a una disciplina autónoma y cuándo no. En efecto, un sector de la doctrina, centrándose en el campo estricto de la filosofía de la ciencia y del conocimiento, estima que para catalogar a una rama como científicamente autónoma deberán existir argumentos fundamentales que la distingan de otras y que le den sus propios perfiles, desde las aristas ontológica, axiológica, teleológica y metodológica.

Otros tratadistas señalan cuatro requisitos a superar para establecer que alguna disciplina del derecho es autónoma de las demás, a saber: 1) que se cuente con autonomía legislativa; 2) con autonomía jurisdiccional, 3) con autonomía científica, y, 4) con autonomía didáctica.

A más de los anteriores criterios, en el caso concreto que nos ocupa podríamos agregar otros indicadores igualmente relevantes para apreciar formalmente la autonomía del Derecho burocrático. Tenemos, así, el criterio doctrinal, esto es, qué dicen los estudiosos del derecho y qué se ha escrito al respecto; el criterio histórico, para observar si la disciplina tiene antecedentes propios y distintos a los de otras materias, y el criterio jurisprudencial, para observar en qué sentido han existido fallos de los tribunales que avalen esta característica autonómica de la disciplina.

Sin duda, debemos considerar que una rama del derecho es autónoma cuando sus normas se integran bajo principios jurídicos que le son exclusivos y que sirven de esa manera para diferenciarla de otras ramas del derecho con las que tenga relación. Así, siguiendo los más representativos criterios de los aquí planteados, en los siguientes puntos de la exposición tratamos de enfocar y sustentar la autonomía de nuestra rama jurídica en análisis.

2. Autonomía científica del Derecho burocrático. Sus aspectos ontológicos, axiológicos y teleológicos

El diccionario de la lengua española de la Real Academia nos da la acepción de ciencia, indicando que esta es: *“un cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado que constituye un ramo particular del saber humano.”*

En este sentido, es dable hablar de la ciencia del derecho cuando nos referimos al conjunto de conocimientos que el ser humano ha adquirido al paso de los siglos a partir de la observación, análisis, investigación, estudio y sistematización de los fenómenos sociales que se regulan por las leyes y que se manifiestan y se aprecian en la realidad. A partir de tales fenómenos se han creado modelos teóricos, estructuras y procesos que nos permiten comprender dicho entorno y seguramente transformarlo.

En tal escenario, si bien no se puede hablar de una ciencia particular del Derecho burocrático aislada del Derecho en general, ciertamente podemos plantear una hipótesis de inicio, al considerar que dentro de la ciencia jurídica esta rama legal cuenta con instituciones, doctrinas y métodos que le dan una identidad propia; todo lo cual deriva en una autonomía científica homóloga a la de otras ramas del saber jurídico, tales como el Derecho civil, el penal o el administrativo.

Bajo esta apreciación de orden científico y para abonar al esfuerzo de reconocer cuándo se está ante a un cuerpo normativo o frente a instituciones relativas al Derecho burocrático, ya sea en el orden nacional o extranjero, de tipo vigente o perteneciente a una época pasada observada históricamente, es menester ubicarnos en el campo estricto de la filosofía de la ciencia y de la lógica del conocimiento con el fin de que se concrete, en principio, cuál es el objeto de ésta disciplina jurídica; es decir, de identificar su contenido ontológico, para de ello desprender sus valores y fines.

Las definiciones que sobre el Derecho burocrático quedaron enunciadas en líneas atrás nos dejan ver que el objeto fundamental de la disciplina se centra en entender y explicar el marco jurídico que es aplicable a las relaciones de trabajo entabladas entre el Estado-patrón y sus servidores, así como las características que éstas tienen, explicando también las consecuencias que de ello se derivan. Luego entonces, concluimos que el Derecho burocrático cuenta con perfiles muy diferentes a los que enfocan como objeto particular de estudio otras ramas del conocimiento jurídico.

De esta manera, a la luz de los conocimientos que nos aporta el Derecho burocrático contamos con elementos adecuados que nos lleven a entender un tipo muy

especial de relación laboral que se da entre el Estado, que en tal situación actúa como patrón, y un conjunto de personas que cumplen el papel de trabajadores a su servicio. Entendido así el objeto central que atiende esta rama jurídica, no queda en la vaguedad o en la obscuridad un importante fenómeno social inherente a la administración estatal.

Con las explicaciones de nuestra disciplina, el fenómeno descrito no habrá de sufrir confusiones con otros que le pueden ser semejantes y, por lo mismo, es válido afirmar que la rama especializada que estudia esa relación burocrática adquiere un valor ontológico bien perceptible; esto es, que esta materia jurídica configura un especial cuerpo de doctrina y de legislación que constituye su ser integrativo y cuya esencia de conocimiento, por ende, tiene un perfil autónomo.

En los planos de observación axiológica (valores) y teleológica (fines) podemos afirmar que la disciplina en estudio, al igual que el derecho en su conjunto, busca el logro del orden social, del bien común, así como la solución de conflictos a través del imperio de la justicia. En este caso, el Derecho burocrático se preocupa por el orden y la justicia social que debe prevalecer con motivo de la prestación de los servicios personales y subordinados que proporcionan los trabajadores al Estado. Relación ésta en la que el propio Estado actúa en un plano de coordinación (sin *imperium*) y no de autoridad estatal.

Por ello el Derecho burocrático, a diferencia del Derecho laboral general, no tiene como fin, ni como valor a cumplir, el logro del equilibrio entre los factores de la producción, que los son el capital y la fuerza laboral, evitando así la exacerbación de la lucha de clases, situación que no se da en la justificación del Derecho burocrático, toda vez que el Estado no persigue en su funcionamiento lucro alguno, sino que su actividad solamente se explica en función de las tareas de servicio público y en la eficaz atención de las necesidades colectivas de los integrantes de la sociedad, como claramente lo establecen la Constitución y las leyes que de ella emanan.

En un interesante trabajo del investigador Humberto E. Ricord, denominado “*El Derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran*”, se indica que esta rama jurídica tiene como misión teleológica a cumplir dos importantes apartados; por una parte, lograr la eficacia de la función pública y, por la otra, hacer que la justicia en la regulación laboral y en la seguridad social se actualicen para los trabajadores al servicio del Estado. El tratadista afirma, también, que las finalidades prístinas de la ley se conjugan en esos dos principios concurrentes que no pueden ser contradictorios, porque el des-

equilibrio que favorece a uno en desmedro del otro constituiría una situación incompatible con el objetivo del Derecho burocrático plasmado en la propia ley¹².

Apoyados en estas ideas, es dable considerar que el Derecho burocrático tiende a cumplir toda una serie de valores y fines específicos que son inherentes a su naturaleza autónoma, encaminados al estudio y regulación de un objeto bien definido que lo distinguen de otras especialidades o disciplinas dentro de la ciencia jurídica.

3. Autonomía del Derecho burocrático en su metodología aplicable

La lógica del conocimiento establece, además, como uno de los principios básicos para que alguna disciplina científica se pueda considerar como autónoma, el que ésta cuente con procesos de formación, de integración, de interpretación y de aplicación que le sean constitutivos y que la hagan distinguir de otras materias por cuanto a la realidad que presentan las instituciones burocráticas.

La metodología jurídica, común a toda investigación relativa al derecho, debe adaptarse para que resulte eficaz en la búsqueda de conclusiones válidas en la vida de la administración pública en lo tocante al trabajo que se presta al Estado para cumplir sus fines. De esta manera, interesa al estudioso de la disciplina burocrática conocer tanto los aspectos generales de la administración pública, como los relativos al derecho laboral, porque solamente así podrá entender las instituciones y la legislación propia de los servidores públicos.

Los fines mismos que cumple el Estado y el aparato administrativo que los atiende se diferencian de manera muy precisa de los fines que tratan de lograr las empresas y comercios. En el primer caso se tratan de alcanzar objetivos de servicio público en la atención de las necesidades sociales; en el segundo existe el ánimo legítimo de obtener ganancias para quien compromete su capital en un proceso productivo.

De los anteriores planteamientos se observa que los pasos y caminos metodológicos a seguir para integrar las doctrinas, las teorías y el cuerpo de derecho positivo del Derecho burocrático son muy peculiares y se circunscriben al análisis de un conjunto de fenómenos bien delimitados en el ámbito propio de la materia. La actividad de los trabajadores al

12 Cfr. Ricord, Humberto E. "El Derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 13/14, 1972, p. 118.

servicio del Estado habrá de estar marcada precisamente en su análisis, su interpretación y su comprensión, así como en sus expectativas funcionales, por las metodologías que son útiles en la esfera pública y, consiguientemente, de los fines que esos trabajadores tratan de cumplir. A más de que dicha metodología también nos lleve a la observación y al estudio de la situación que guardan los trabajadores del Estado en la colectividad, tanto por su marco legal como por su esfera de actuación y de su protección social.

De esta manera, podemos afirmar que el método de nuestra rama de estudio le es especial por cuanto a las particularidades de la realidad que presentan las instituciones laborales burocráticas. El método jurídico, que como hemos advertido es común a toda investigación de este corte, debe adaptarse para que resulte eficaz en la búsqueda de conclusiones válidas en la vida burocrática.

Así, por ejemplo, le interesará al investigador observar las diversas actividades que los burócratas pueden desempeñar a favor del Estado, en relación con la gran variedad de tareas que éste tiene encomendadas por la legislación y las múltiples formas de organización administrativa de que puede hacer uso para tal fin; circunstancia que en otra esfera del conocimiento seguramente no tendría mayor relevancia o trascendencia. Múltiples son, de esta manera, las aplicaciones y adaptaciones que el estudioso del Derecho burocrático debe propiciar en cuanto a la metodología particular de esta rama del saber, por lo cual, puede sostenerse que la disciplina cuenta con verdadera autonomía en este ámbito.

4. Autonomía académica y didáctica del Derecho burocrático

En lo académico, el Derecho burocrático cuenta con un amplio bagaje de doctrina que se ha venido integrando a lo largo de varias décadas. Podemos afirmar que los centros universitarios de mayor prestigio de nuestro país han incluido la enseñanza de la disciplina en sus correspondientes planes de estudio, como parte del derecho social.

Se cuenta actualmente con un número importante de textos de la especialidad, como se puede apreciar en la bibliografía que aparece al final de este artículo. Al mismo tiempo, el prestigio académico de muchos de los profesores que imparten la disciplina le otorga un aval muy calificado a esta materia. En la Facultad de Derecho de la UNAM, a guisa de ejemplo, la disciplina se imparte no solamente en la licenciatura sino también en el posgrado de la misma. No omito comentar, igualmente, que en la carre-

ra de Administración Pública que imparte la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la propia UNAM se cursan varias asignaturas que tienen que ver con las actividades de la burocracia, y desde luego se enseña también el Derecho burocrático.

En cuanto a las organizaciones académicas en el foro nacional, es relevante el papel de alta especialidad que tiene la Academia Mexicana de Derecho del trabajo y de la Previsión Social, que agrupa a más de mil abogados y que fuera fundada en 1960 (esto es hace 53 años) por el ilustre laboralista Don José de Jesús Castorena Zavala. A partir de 1969 y hasta 2012, estuvo presidida por el no menos prestigiado maestro Don Guillermo Hori Robaina. Actualmente la dirige el Doctor Ángel Guillermo Ruiz Moreno, quien es uno de los más destacados estudiosos del Derecho de la seguridad social en nuestro país.

La Academia cuenta con una sección interna dedicada al estudio del Derecho burocrático; el ex presidente Don Miguel de la Madrid Hurtado presidió esa sección hasta su muerte. A partir del presente año de 2013 me ha correspondido encabezar la misma, en unión de otros especialistas de la disciplina, como el Doctor Carlos Reynoso Castillo como vicepresidente, y el Maestro Fernando Sánchez Lárrega como secretario. A lo largo de toda su vida, la Academia ha celebrado congresos anuales sobre temas laborales en los que, por supuesto, también se han tocado aspectos propios de los trabajadores al servicio del Estado.

Debo señalar, abundando sobre el punto, que también la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) cuenta con un importante centro académico, el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública, fundado en 1978 que tiene reconocimiento de validez oficial de la Secretaría de Educación Pública, en donde se imparte la licenciatura en Derecho burocrático, de la que han egresado un número muy considerable de abogados con esa especialidad.

Por todo lo anterior, concluimos en este apartado que existen suficientes elementos académicos y didácticos para confirmar la autonomía del Derecho burocrático en el contexto de la ciencia jurídica, sin negar, claro, que existe una profunda relación de éste con otras diversas especialidades legales.

5. Autonomía legislativa del Derecho burocrático

Uno de los requisitos de mayor relevancia que exige la doctrina para considerar a una rama del derecho como verdaderamente autónoma es que ésta cuente con

un cuerpo especializado de normas, ya sean leyes, reglamentos, decretos o acuerdos, que le sean de aplicación particular. Por ello los aspectos legislativos, que son inherentes a este tema, adquieren amplia trascendencia, pues constituyen el material individualizado de cada una de las disciplinas jurídicas.

Considerando lo anterior, resulta evidente que el Derecho burocrático mexicano posee un abundante contenido tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas y los municipios. Dada la estructura federal de nuestro país, los tres órdenes de gobierno del Estado tienen diversas competencias para regular el trabajo de sus servidores públicos, lo que produce una abundante cantidad de disposiciones de orden laboral aplicables a los empleados públicos de cada una de esas esferas de gobierno.

Para soportar esta apreciación, resulta conveniente presentar a continuación un listado de distintas disposiciones, principalmente federales pero también de orden local, que regulan diversos aspectos en materia laboral burocrática.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Artículo 123 apartado B.
 - Artículo 116 fracción VI en materia de los Estados.
 - Artículo 115 fracción VIII en materia Municipal.
- Leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.
 - Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Leyes que regulan el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el Distrito Federal.
 - Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
 - Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Estatutos del Servicio Profesional de Carrera de diversas entidades públicas.
 - Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
 - Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.

- Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.
- Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la federación.
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria.
- Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Estatuto del Servicio Profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Legislación electoral que toca aspectos laborales burocráticos.
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.
 - Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.
 - Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Normas legales internas de cada entidad pública.
 - Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia.
 - Reglamentos de Escalafón
 - Reglamentos de Seguridad e Higiene.
- Legislación burocrática local.
 - Constitución Política de cada uno de los Estados
 - Leyes del Servicio Civil de cada entidad en materia de Trabajadores del Estado y Municipios.
 - Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, Escalafón u otros.
 - Reglamentos Municipales de actividades laborales de sus trabajadores.

Como se observa en los apartados finales del cuadro anterior, dentro de la amplia cantidad de ordenamientos que rigen la vida laboral burocrática debemos contar también

a las Condiciones Generales de Trabajo, que emiten los titulares de las dependencias escuchando la opinión de los sindicatos; asimismo, se suelen emitir reglamentos de distinta índole dentro de los que se destacan los de escalafón, así como los de seguridad e higiene.

En el cuadro anterior se advierte también que en cada Estado existe un cúmulo de normas laborales en materia burocrática, que incluyen desde la propia Constitución de la entidad, hasta las Leyes del Servicio Civil y los Reglamentos aplicables en materia laboral de los servidores públicos.

Se puede apreciar con facilidad que la autonomía legislativa del Derecho laboral burocrático tiene un fundamento extenso dada la gran cantidad de disposiciones normativas que rigen la vida de los servidores públicos del Estado tanto a nivel federal como del Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Por lo mismo, se refrenda en este apartado la autonomía de que goza nuestra disciplina.

6. Autonomía jurisdiccional del Derecho burocrático

Otro de los parámetros distintivos de la autonomía de las distintas disciplinas jurídicas es el que considera necesario que en el ámbito de la solución de conflictos existan instancias especializadas en la materia de que se trate, a más de que se cuente con una serie de procedimientos que por sus particularidades los distinguen suficientemente de otras áreas afines. En la materia que abordamos, la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna establece, para cumplir el fin que anotamos, la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley reglamentaria.

Resulta pertinente, por ello, hacer algunas reflexiones en torno al mencionado Tribunal, pues no cabe duda que gran parte del desarrollo de la doctrina, los principios y los criterios que hoy sostienen la autonomía al Derecho laboral burocrático mexicano se han gestado en las resoluciones emitidas por el Pleno y por las Salas de este importante órgano jurisdiccional.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje encuentra su fundamento legal en lo dispuesto por la fracción XII, del apartado B del artículo 123 constitucional, y en el título séptimo de la correspondiente ley reglamentaria. Se trata, por lo tanto, de un órgano del Estado de carácter constitucional, formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

La existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje obedece a la necesidad de que se diriman legalmente las controversias que se susciten entre los trabajadores al servicio del Estado y los Poderes de la Unión, excepción hecha del Poder Judicial de la Federación. Conoce también de los asuntos laborales relativos a los servidores públicos del Distrito Federal. Le corresponde, igualmente, ventilar los conflictos que se susciten entre las organizaciones sindicales de burócratas, ya sea entre ellas o con sus agremiados. Lleva el registro de los sindicatos de burócratas federales, y otorga la toma de nota a estos gremios de trabajadores del Estado.

Se trata de un órgano jurisdiccional de legalidad, estructurado de manera tripartita y dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y hacer cumplir sus determinaciones. Se ha establecido de esta manera una jurisdicción específica de instancia única que, como antes señalamos, se encarga de conocer los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias gubernamentales y sus trabajadores; de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; de los conflictos entre los miembros de un sindicato de burócratas y su organización gremial así como de los conflictos intersindicales en esta esfera.

En este somero análisis sobre algunos puntos relativos a la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es conveniente también hacer algunas consideraciones sobre la integración tripartita que presenta, misma que difiere un tanto de la que es propia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Varios autores se han ocupado del tema, exponiendo sus particulares apreciaciones sobre este asunto, considerando que por la manera en que se integran las salas del Tribunal no se da la característica tripartita propia de las instancias jurisdiccionales de tipo laboral, pues se componen éstas por un representante del Gobierno federal, que es designado por conducto de la Secretaría de Gobernación, un representante de los trabajadores, que es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) —actualmente también participa en esta designación la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP)— y un *Magistrado Tercer Árbitro* designado por acuerdo de ambos representantes.

Sin embargo, consideramos que lo anterior no es causa para que se pierda el carácter tripartita de este órgano jurisdiccional. A juicio nuestro, las Salas del Tribunal conservan en esencia esa característica de tripartismo, si bien ésta se presenta de forma *sui generis*, por lo que no puede ser comparada exactamente con la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en las que el tripartismo aparece más nítido por

su especial configuración entre representación patronal, representación obrera y el gobierno. Inclusive el representante del gobierno opera como Presidente de la Junta Especial de la que se trate.

Es evidente que en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tal circunstancia no sería posible, ya que el Estado es precisamente quien va a fungir con la calidad de “patrón” de la relación laboral y es parte activa del juicio, pues el vínculo de esa relación laboral lo establece la ley entre el titular de la dependencia y el trabajador.

Fue por estas razones que desde la configuración propia del antiguo Tribunal de Arbitraje y de las Juntas Arbitrales de las unidades administrativas, previstas en el Estatuto Cardenista de 1938, se pensó en una fórmula que fuera funcional y resultara equitativa para las partes involucradas, llegando a este modelo en el que los representantes designados por el gobierno y por los trabajadores, designan a su vez, a un “tercer árbitro”, que fungiría como Presidente ya de la Junta arbitral, en su momento, o ahora como Presidente en las Sala del Tribunal. Ese modelo propio de integración, que data de aquellos años, es el que sigue operando en la actualidad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 118 de la Ley Federal Burocrática.

En base a lo anterior, la crítica que se suele hacer a la forma en la que se integran las salas del Tribunal no está justificada, puesto que no habría otra manera razonablemente adecuada y consensada para darles una diferente manera de configuración, que a la vez tienda a conservar la esencia tripartita propia de los tribunales laborales de nuestro país.

Por otra parte, en los Estados, también existen Tribunales específicos que tienen la competencia legal de dirimir los conflictos que se susciten entre los servidores públicos del propio Estado y de los Municipios con el gobierno. Igualmente conocen de los asuntos sindicales e intersindicales de los gremios laborales de cada entidad.

Estos Tribunales, en general, siguen en su organización los esquemas que presenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que tienen una integración tripartita, y en los casos de asuntos Municipales el representante del gobierno suele ser alguna autoridad municipal, como sucede en el Estado de México, en donde este tipo de controversias municipales actúa como representante del gobierno el Síndico de la Ciudad de Toluca.

También cabe señalar que en algunos Estados su Tribunal burocrático está ubicado en el Poder Judicial Local, cuestión que sucede en el Estado de Veracruz. A su vez, en el Estado de Chihuahua la competencia para conocer de los conflictos laborales bu-

rocráticos de sus servidores públicos y los de los Municipios está atribuida legalmente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En este apartado, en que analizamos los aspectos jurisdiccionales, llegamos válidamente a la conclusión de que existen esferas competenciales muy precisas y especializadas para resolver los conflictos laborales que se dan entre los servidores públicos y el Estado, por lo que concluimos que en este renglón hay elementos que vienen a abonar en la configuración autónoma de la disciplina en análisis.

7. El Derecho burocrático en los criterios jurisprudenciales

La jurisprudencia es una figura jurídica relevante en materia de impartición de justicia, misma que en la actualidad ha tomado una mayor trascendencia. Bajo este tenor, y dada la importancia de este punto resulta conveniente transcribir el contenido del artículo 217 de la Ley de Amparo, que se refiere a los alcances de esta fuente de interpretación normativa.

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca 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.

La jurisprudencia que establezcan 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 correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Conforme a lo anterior, se aprecia que, si por determinadas razones jurídicas en la jurisprudencia de los Tribunales se reconoce como autónoma alguna disciplina jurídica, es dable deducir que efectivamente dicha rama del saber legal es diferente a otras en objeto y en su esencia normativa. En materia burocrática, además, han sido muy abundantes los criterios jurisprudenciales que abordan cuestiones de gran trascendencia para la disciplina, ya porque interpretan el alcance de ciertas normas o ya porque determinan una serie de puntos legales en su validez o, inclusive, porque ha definido la inconstitucionalidad de otros temas que comprende esta rama jurídica.

Desde épocas históricas de las compilaciones jurisprudenciales, como es la Quinta, que corrió de la integración de la Suprema Corte a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 y hasta julio de 1957; u otras más cercanas, como la Novena Época, cuya vigencia fue del 31 de diciembre de 1994 y hasta el año 2011, en que se viene integrando en el Semanario Judicial de la Federación la Décima Época que es la actual, han abundado las tesis jurisprudenciales que tienen contenido relacionado con el Derecho burocrático. Por lo mismo, hemos seleccionado algunos de los principales criterios que han emitido los Tribunales Federales, tanto por parte de la Suprema Corte o, en su caso, de los Tribunales Colegiados. Estos criterios han formado tanto tesis jurisprudenciales como decisiones aisladas que se han considerado relevantes. Adelante procedemos a transcribir varias de estas interpretaciones jurisprudenciales, a fin de reforzar la visión que queremos dar sobre la autonomía del Derecho burocrático.

De la Quinta Época

EMPLEADOS PUBLICOS.

No quedaron comprendidos en el prerrogativa que consagra la fracción XXII del artículo 123 constitucional, para los trabajadores que empleen los particulares, pues la Constitución tendió a buscar el equilibrio ente el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

Amparo administrativo en revisión 1912/25. Quiroz J. M. 23 de febrero de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo XXV; p. 918 (Tesis Aislada)

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NATURALEZA ESPECIAL DE SUS RELACIONES CON EL PODER PÚBLICO.

No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, debe aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquél que desarrolla una actividad física o intelectual, a cambio de una retribución convenida, también lo es que con los trabajadores al servicio del Estado, se celebra un contrato de naturaleza sui generis, que entra en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el estatuto jurídico.

Amparo en revisión en materia de trabajo 4916/43. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. 23 de noviembre de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Antonio Islas Bravo. Relator: Hermilo López Sánchez.

Quinta Época; 4a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo LXXVIII; p. 3836 (Tesis aislada)

SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA.

Aun cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea en funciones económicas; lo que no sucede en tratándose del poder público y de sus empleados atenta nuestra organización política y social; porque, como se dijo las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados, y por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión,

tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado. Este razonamiento demuestra que los agravios expresados por el tribunal responsable, también son infundados.

Amparo en materia de trabajo. Revisión del incidente de suspensión 4674/43. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 3 de abril de 1944. Relator: Roque Estrada.

Quinta Época; 4a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo LXXX; p. 199 (Tesis Aislada)

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Aun cuando es cierto que en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización político y social, porque las funciones encomendadas al Estado, no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por esto no puede afirmarse que exista paridad entre los fenómenos jurídicos derivados del trabajo, cuando interviene por una parte el Estado y sus empleados, y cuando intervienen un patrono y sus trabajadores, y por lo mismo, no puede aceptarse que la jurisprudencia en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado.

Amparo en materia de trabajo. Revisión del incidente de suspensión 3690/43. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 21 de abril de 1944. Relator: Roque Estrada.

Quinta Época; 4a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo LXXX; p. 1175 (Tesis Aislada)

TRIBUNAL DE ARBITRAJE, SUSPENSION CONTRA LOS LAUDOS DEL.

De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, es correcta la resolución del Tribunal de Arbitraje que concedió al gobernador del Distrito Federal la

suspensión contra la ejecución del laudo que lo condenó a reinstalar al quejoso en su empleo, así como a pagarle los salarios que haya dejado de percibir durante el tiempo que esté fuera del servicio, pues aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, en virtud de que el Estado no persigue ningún fin económico, así como que están en juego el interés social y público para otorgar la suspensión, a fin de que no preste servicios un trabajador del Estado, que carece de nombramiento, y que los sueldos correspondientes se cubran precisamente a personas que tengan ese requisito, de acuerdo con el presupuesto de egresos.

Queja en amparo en materia de trabajo 466/46. Rosas Maldonado Gilberto. 21 de noviembre de 1946. Relator Antonio Islas Bravo.

Quinta Época; 4a. Sala; Semanario Judicial de la Federación.; Tomo XC; p. 1988 (Tesis Aislada)

TRABAJADORES DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE LA SUSPENSIÓN NO ESTÁN EN SITUACIÓN JURÍDICA IDÉNTICA A LA DE LOS OBREROS EN GENERAL.

Aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y el trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado.

Apéndice 1917-2000, Tomo V, Materia del Trabajo, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 554, Cuarta Sala, tesis 681.

Quinta Época; 4a. Sala; Apéndice 1917-Septiembre 2011; Tomo II. Procesal constitucional I. Común Primera Parte - SCJN Novena Sección - Suspensión del acto reclamado Subsección 5 - Laboral; p. 1240 (Jurisprudencia)

De la Novena Época

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS.

El Derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto,

desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 13/97. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. 13 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Tesis de jurisprudencia 31/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Novena Época; 2a. Sala; Semanario Judicial Federal y su Gaceta; Tomo VII, Mayo de 1998; p. 581 (Jurisprudencia)

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. A EFECTO DE QUE LA ORGANIZACIÓN CUMPLA LA FINALIDAD DEL MEJORAMIENTO Y DEFENSA COLECTIVA DE SUS AGREMIADOS, EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEBE PONDERAR LA OPINIÓN DEL SINDICATO PLANTEADA.

Conforme al artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores al servicio del Estado tienen, como garantía social, el derecho a la libre asociación para la defensa de sus intereses y de elegir libremente la organización sindical de su preferencia; lo cual obliga al Estado, tanto a respetar la decisión de aquéllos para constituir las organizaciones de tal naturaleza, como de abstenerse de intervenir para limitar o restringir la facultad de redactar sus estatutos, elegir sus representantes y determinar sus demás actividades. Por otra parte, en el orden normativo mexicano existe la bilateralidad en la negociación de la contratación colectiva, como ocurre con los trabajadores regidos por el apartado A del citado precepto constitucional; no obstante lo anterior, tratándose de los que se rigen por el apartado B del mencionado numeral 123, existía la unilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo por parte del patrón, hasta que fue modificado con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en

el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, la que en su artículo 87, vigente hasta el 28 de enero de 1976, establecía: “Las condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo al sindicato correspondiente.”; sin embargo, dicha obligación de fijar las condiciones de trabajo oyendo al sindicato fue sustituida con la reforma al indicado precepto 87, publicada en el aludido medio de difusión oficial de 31 de diciembre de 1975, para señalar: “Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”, reforma que, del proceso legislativo del cual derivó, se advierte que tuvo por objeto darle un mayor efecto a la facultad de opinar de los sindicatos, por lo que ahora los titulares de las dependencias tienen la obligación de oírlos y tomar en consideración sus argumentos al momento de emitir las condiciones generales de trabajo o al pedir su revisión. En esa tesitura, se concluye que el mejoramiento y defensa colectiva de los sindicatos de los trabajadores burocráticos sólo puede llevarse a cabo a través de que el titular de la dependencia correspondiente pondere la propuesta de las condiciones generales de trabajo planteadas por el sindicato, pues sólo así se dará certidumbre a los empleados de influir en las condiciones laborales que serán fijadas por aquél.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 156/2008. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 23 de febrero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Arturo Mercado López. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Novena Época; T.C.C.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; p. 1901 (Tesis Aislada)

SINDICATOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES, CONTRAVIENE LA LIBERTAD SINDICAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Este precepto, en su apartado B, fracción X, establece, entre otros principios básicos, que los trabajadores al servicio del Estado tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus

derechos comunes, garantía que esta Suprema Corte ha interpretado con toda amplitud que es acorde con el espíritu libertario del Constituyente, por lo cual ha de entenderse que tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, de afiliarse a ellas conforme a sus estatutos, con base en los cuales pueden elegir libremente a sus representantes, señalando el tiempo que deben durar en sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción, sin que se admita prohibición o limitante alguna en relación con la elección de sus dirigentes o con el término que éstos deben durar en sus cargos, debiendo advertirse que el convenio internacional número 87, aprobado por el Senado de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta, coincide plenamente con este principio constitucional. Por tanto, como el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que “Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.”, ha de concluirse que tal prohibición viola la citada libertad sindical al intervenir en la vida y organización interna de los sindicatos, pues impide el ejercicio del derecho de las organizaciones sindicales para que elijan libremente a sus representantes y para que puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados, sin que pase inadvertido para la Suprema Corte que la reelección de dirigentes sindicales que el artículo impugnado prohíbe, es un derecho libertario que si es mal ejercido puede estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que como consecuencia suelen darse, pero el impedimento de tan deplorable e indeseado resultado, no puede lograrse mediante la restricción de las libertades sindicales que otorga nuestra Constitución, sino a través del ejercicio responsable, maduro y democrático que los propios trabajadores hagan de sus derechos.

PLENO

AMPARO EN REVISIÓN 572/2000. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 13 de junio de 2000. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXXVII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Novena Época; Pleno Suprema Corte; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; p. 149 (Tesis Aislada)

SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 43/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Por ejecutoria de fecha 9 de septiembre de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 15/2005-PL en que participó el presente criterio.

Novena Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Mayo de 1999; p. 5 P/J/4399 (Jurisprudencia)

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSION 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.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, p. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.

Novena Época; Pleno Suprema Corte; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo III, Febrero de 1996; P/J/1/96 p. 52 (Jurisprudencia)

De la Décima Época

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 4o. Y 132, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO JURÍDICO QUE REGULA LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES Y OTORGA COMPETENCIA AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS, SON INCONSTITUCIONALES.

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

Tesis de jurisprudencia 181/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil doce.

Décima Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2; 2ª/J/181/2012, p. 733 (Jurisprudencia)

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER MUNICIPAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN Y SISTEMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO PURÍSIMA DEL RINCÓN, AMBOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los organismos descentralizados de carácter federal y local no forman parte de sus respectivos Poderes Ejecutivos; y que los Poderes Legislativos de cada entidad federativa están facultados únicamente para expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que su diverso numeral 116, fracción VI, los autoriza a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores. Dichos principios imperan igualmente respecto del régimen municipal, pues si bien es cierto que los organismos descentralizados de carácter municipal integran la administración pública paramunicipal, y por ello pertenecen al Municipio, también lo es que no forman parte del Ayuntamiento, en tanto que no tienen por objeto despachar los negocios del orden administrativo, sino prestar auxilio para la ejecución de cuestiones atinentes al desarrollo económico y social, como es la atención de los servicios públicos. Consecuentemente, la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados de carácter municipal del Estado de Guanajuato escapa a las facultades legislativas que corresponden al Congreso de dicho Estado y, por ello, a los organismos descentralizados de sus Municipios, como son el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de San Francisco del Rincón y el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio Purísima del Rincón, que tienen por objeto la prestación de servicios públicos, les resulta aplicable el apartado A del artículo 123 constitucional, siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia del trabajo en lo general, en términos del artículo 73, fracción X, última parte, de la propia Constitución; resultando así que no se rigen por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios expedida por el Congreso del Estado de Guanajuato.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 172/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo y Primero en

Materias Civil y de Trabajo, ambos del Décimo Sexto Circuito. 7 de septiembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar. Tesis de jurisprudencia 169/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de octubre de dos mil once. Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 521/2012, desechada por acuerdo de 26 de noviembre de 2012.

Décima Época; 2a. Sala; Suprema Corte, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1; 2ª/J/169/2011, p. 328 (Jurisprudencia)

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.

De los artículos 73, fracción X, 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, y apartado B (en su encabezado), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las relaciones laborales de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Estados de la República con sus trabajadores deben regularse a través de las leyes en materia laboral que se expidan dentro de su ámbito competencial las cuales están sujetas a las bases establecidas por el apartado B del aludido artículo 123; en tanto que las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores deben regirse por el apartado A del referido precepto y por la Ley Federal del Trabajo, en razón de que dichos organismos tienen personalidad jurídica propia, es decir, están descentralizados, y es ese carácter distintivo el que define un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional, aunque se ubiquen dentro de la administración pública paraestatal encabezada por el titular del Poder Ejecutivo, no se trate propiamente de empresas o no persigan fines lucrativos e independientemente de lo que establezcan al respecto otros ordenamientos secundarios. En consecuencia, los conflictos laborales entre dichos organismos y sus trabajadores son competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme a la normativa que rige sus relaciones laborales.

Tesis de jurisprudencia 180/2012 (10^a). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil doce.

Décima Época; 2^a. Sala; Suprema Corte; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2; 2^a.J/180/2012. p. 734 (Jurisprudencia)

A más de las jurisprudencias y tesis relevantes transcritas, resulta importante comentar que múltiples fenómenos del Derecho burocrático han dado materia para que de él surjan criterios del más alto nivel en los Tribunales, como es el caso de la tesis intitulada *TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Novena Época bajo el registro 192867 de noviembre de 1999, Tomo X, página 46 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que en su momento ubicó a esos instrumentos del Derecho internacional en un segundo nivel, inmediatamente después de la Constitución y por encima de las Leyes Federales y Locales. Esta tesis aislada de amplísima relevancia, surgió precisamente al conocer el Pleno de la Corte del amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, cuyo juicio original se ventiló en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto es en materia laboral burocrática.

Debo aclarar que por las amplias reformas que se hicieron al texto de la Constitución en materia de Derechos humanos y que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011, el contenido de esa tesis de la Corte ha quedado sin efecto práctico, toda vez que el texto actual del artículo 1º de nuestra Ley Superior, equipara el valor jurídico de los Tratados Internacionales aceptados por nuestro país en materia de Derechos humanos a la propia Constitución. Por ello, en la doctrina se habla ahora de un “bloque de constitucionalidad” sobre este particular.

Podemos señalar, que han sido los criterios jurisprudenciales de los Tribunales federales, especialmente los que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elementos que vienen impactando de manera definitiva el contenido del Derecho burocrático. Cuestión que se ha dado en asuntos que atañen tanto a las relaciones indivi-

duales, como a las de orden colectivo, especialmente en cuanto a las reglas organizativas de los sindicatos de servidores del Estado.

En efecto, los criterios de la Corte sobre la libertad de sindicación, la posibilidad de reelección de los dirigentes sindicales, la pluralidad de sindicatos en las dependencias, y otros temas, han transformado de manera profunda la normatividad propia de este sector laboral de la nación.

Por las razones anteriores, concluimos que la abundancia de criterios jurisprudenciales nos lleva a entender que en materia laboral burocrática los Tribunales federales han hecho todo un gran apartado. Tal circunstancia nos conduce a entender que esta disciplina tiene abundante contenido, que la distingue con claridad de otras materias jurídicas, y viene a refrendar la calidad autónoma de la disciplina en análisis.

8. Apreciación final

El Derecho burocrático representa hoy en día la disciplina jurídica que busca, por una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus servicios y su bienestar personal y familiar por la otra, el Derecho burocrático moderno está dejando en claro que deberán armonizarse de mejor manera esas garantías laborales, con la indeclinable determinación del Estado por cumplir con su misión central de atender con eficiencia los asuntos públicos de la sociedad y sus servicios.

El Derecho laboral burocrático se encuentra actualmente en una etapa de profunda transición, que desde luego ha repercutido en las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es nuestra convicción que el Derecho burocrático mexicano ha venido adquiriendo un signo renovador, que se irá profundizando y perfeccionando en los años por venir.

Resulta importante considerar, igualmente, que México está enfrentando notables transformaciones sociales, como resultado de los procesos de modernización que estamos viviendo. En tal contexto, se han venido proponiendo por el Ejecutivo, y por las fuerzas políticas representadas en el Congreso, una serie de iniciativas para lograr una amplia reforma del Estado y una modernización de los procesos productivos en las áreas más sensibles de la economía y los adelantos de la tecnología.

Será importante que en este afán transformador y de renovación, se analicen pronto los cambios legales que está necesitando de manera inaplazable la legislación laboral

de los servidores del Estado, tanto para que se incluyan los nuevos criterios derivados de la jurisprudencia, como también para que dichas adecuaciones del ordenamiento laboral burocrático sirvan como un moderno instrumento institucional en el logro de las metas superiores de la nación.

En este panorama, se significa aún más el trascendente papel social que adquiere el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el órgano jurisdiccional de especialización laboral que cumple con la trascendente función de armonizar las relaciones de los servidores públicos del Estado, al resolver los problemas laborales que se suscitan en el seno de la administración pública federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal, y otras entidades que la ley señala.

Para finalizar, debemos refrendar en este 50 aniversario el compromiso de los integrantes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de velar por hacer efectivo el nuevo marco y paradigma constitucional que define y defiende los Derechos humanos en el país, ya que la importante reforma del año 2011 en esta materia debe ser un vigoroso motor de cambio para la impartición de justicia. El nuevo marco legal que desde la cúspide constitucional ubica a la persona humana como el centro de toda tarea de impartición de justicia deberá traer consigo un cambio de mentalidad de los juzgadores, para que al resolver las controversias no sólo se tenga en cuenta la fría letra de la Ley sino que se entiendan de manera profunda los valores superiores que ahora están protegidos por la normatividad propia de los derechos fundamentales.

La misión de impartir justicia, que es una de las más altas encomiendas a que pueda aspirar el ser humano, deberá ser también reorientada en su esencia, para que todo fallo del Tribunal, a más de aplicar el derecho, actualice la justicia y otorgue plena vigencia a los derechos básicos de las personas, entrelazando en sus argumentaciones los mejores criterios de la jurisprudencia nacional e internacional. Este será, estoy seguro, el derrotero que en años futuros seguirá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, 3ª ed., México, 2002.
BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*; Porrúa; 1ª ed., México, 2010.
BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*; Porrúa, México, 1965.

- CARPIZO, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, en Estudios constitucionales; ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Porrúa, México, 2003.
- CANTÓN MOLLER, Miguel; *Derecho del trabajo burocrático*; PAC; México; 1998.
- DE BUEN L., Néstor; *Derecho Procesal del Trabajo*; Porrúa; 18ª ed.; México; 2008.
- FIX ZAMUDIO, Héctor; *La naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*; en Revista Mexicana del Trabajo y Previsión Social, número dos, tomo IV, abril-junio 1974; México.
- LÓPEZ CÁRDENAS, Prospero; *El Régimen especial laboral de los trabajadores del Gobierno Federal en México*, Edición del Sindicato de Trabajadores de la UAM; México; 1994.
- MELÉNDEZ GEORGE, León; *Derecho burocrático (incertidumbre jurídica)*; Porrúa; México; 2005.
- MORA ROCHA, J. Manuel; *Elementos prácticos de Derecho del trabajo burocrático*; PAC; México; 1992.
- MORALES PAULÍN, Carlos A.; *Derecho burocrático*; Porrúa; 2ª ed.; México; 1999.
- PALLARES Y LARA, Sergio; *Las Relaciones Laborales en el Servicio Público*; Porrúa; México; 2007.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos y HERRÁN, Mariano; *Legislación Burocrática Federal*; Porrúa; 2ª ed.; México; 1998.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe; *El Derecho burocrático en México*, Edición Secretaría de Gobernación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; México; 2006.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos; *Curso de Derecho burocrático*; Porrúa; 1ª ed.; México; 1999.
- RICORD, Humberto E.; *El Derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran*; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/13-14/ Enero-Agosto; México; 1972.
- SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho administrativo*, t. I; 11ª ed.; Porrúa; México; 1982.
- TENA SUCK, Rafael y MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo; *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, comendada, Sista; México; 2008.
- TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*; Porrúa, México, 1981.
- VILLAREAL REYES, Alma Ruby; *Derecho Colectivo Burocrático*; Porrúa, 1ª ed.; México; 2011.

Constitucionalismo laboral burocrático

Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña*

SUMARIO: *Prólogo. 1. Elementos fundamentales. 2. Evolución expansiva. 3. Servidores públicos. 4. Constitución mexicana. 5. Reglamentaciones estatales. 6. Proyectos legislativos. 7. Estatutos jurídicos federales. 8. Comentarios finales*

Prólogo

La doctrina contemporánea califica de constitucionalismo social a la inclusión en la Carta Magna de los derechos fundamentales de las fuerzas productivas; las cuales, al intervenir en la redacción de ese cuerpo legislativo, exigieron el reconocimiento de sus principios esenciales.

Las reglamentaciones ordinarias, al no satisfacer su anhelo, las obligaron a luchar por sus privilegios en el orden jerárquico máximo, considerando que de esta forma el Estado se vería en la necesidad de un detalle de sus conquistas y avances con mayor precisión, provocando así el respeto absoluto, debido a su carácter constitucional.

Estas razones provocaron el nacimiento en la Carta Fundamental mexicana de su capítulo denominado “Del trabajo y la previsión social”, que en sus diversas fracciones expresa las garantías esenciales del trabajador. En los albores del siglo XX, los conceptos sobre derecho constitucional describían las características fundamentales del Estado; sin embargo, los factores reales del poder (parafraseando a Fernando Lasalle), al formar parte de la asamblea legislativa, exigieron la modificación de conceptos para incluir así esos derechos esenciales, alejándose de todo principio teórico; y esto fue, precisamente, lo que ocurrió en México.

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y tratadista de Derecho del trabajo.

Las fuerzas sociales, durante tantos siglos oprimidas, se ven liberadas a consecuencia de una lucha fratricida y sangrienta; y al tener la oportunidad de legislar crean un nuevo precepto jurídico que provoca el nacimiento de las garantías sociales, llamadas así para distinguirlas de las individuales, que formaban la parte dogmática de toda constitución.

Pero esta posición no se limitó a establecer un marco jurídico de referencias para las leyes ordinarias; el legislador mexicano, temeroso de futuras interpretaciones erróneas, dictó en detalle las bases esenciales de las garantías obreras, obligando así a una reglamentación derivada inequívoca.

Con posterioridad, la asamblea de Weimar, siguiendo a sus ideólogos, aplicó estos principios creyendo en su originalidad, hasta que investigaciones posteriores demostraron que el consitucionalismo social había nacido con anterioridad en Lationoamérica.

Debemos agregar, que la Constitución de Alemania se abrogó con el nacional socialismo, mientras que la nuestra continúa vigente.

Mucho es lo que podríamos comentar al respecto, pero nos conformamos con recordar que a partir de la segunda postguerra en todos los países ha sido una regla la inclusión de garantías sociales en sus cartas fundamentales, modificando a nivel doctrinal la definición que se tenía sobre el Derecho constitucional.

Pero, ¿qué instituciones debe comprender esta nueva parte de la legislación? es decir, cuáles deben ser los conceptos esenciales?

1. Elementos fundamentales

Asaber, y aplicando principios genéricos por lo menos deben integrarse con:

- a) Libertad de trabajo
- b) Derecho al trabajo
- c) Derecho a la habitación
- d) Seguridad social
- e) Capacitación y adiestramiento
- f) Jornada máxima
- g) Descanso semanales

- h) Vacaciones periódicas
- i) Salarios mínimos
- j) Labores insalubres y peligrosas
- k) Protección a mujeres y menores
- l) Derecho de asociación
- m) Derecho de huelga
- n) Contratación colectiva
- ñ) Jurisdicción laboral, etc.

No olvidemos, sin embargo, que el Derecho es evolutivo y jamás permanece estático; característica que se destaca con mayor precisión en material laboral, cuyos principios se transforman continuamente, a grado tal que la idea que se tenía sobre esta disciplina en el siglo pasado, no es ni pálido reflejo de la actual. Es tal la celeridad de su transformación, que muchas de las enseñanzas de nuestros maestros tradicionales se han vuelto obsoletas y constituyen simplemente conocimientos fundamentales expuestos en obras clásicas, pero inoperantes en la actualidad social y económica en que se vive.

Difícil tarea la del juslaboralista, quien continuamente debe adaptarse a esta evolución, olvidando conceptos tradicionales y creando nuevos principios; de lo contrario sus conocimientos se vuelve piezas de museo.

Con cuánta razón Mario de la Cueva insistía que el Derecho del trabajo es expansivo, inconcluso, concreto, actual e imperativo; características esenciales de una nueva disciplina cuyas instituciones no se han explorado del todo, y sobre la que mucho tenemos que investigar para su aplicación en este mundo que se transforma en cada momento.

2. Evolución expansiva

El Derecho laboral, que surge en el medio obrero durante la revolución industrial, inicia su vigencia sólo para el trabajador que desarrolla un esfuerzo físico, excluyendo a todo aquel que se encontraba fuera de dicho sector; sin embargo, lentamente ganó terreno para incluir también a quienes laboran en el campo, comercio, oficinas, etc., calificando a este grupo, es decir a todos aquellos que son susceptibles de crear riquezas al combinarse con el capital, como sector productivo.

Poco a poco, sin embargo, se advirtió que no debe concretarse a tutelar a grupos económicos, sino a todas las personas que desarrollan labores subordinadas, con independencia del objetivo que se persiga, y así amplió una vez más su radio de acción, otorgando la garantía social a todo aquel que presta servicios subordinados.

Por último, le arrebató al Derecho administrativo instituciones fundamentales para incorporarlas en sus principios, y en una lucha que todavía no ha concluido, reconoció como trabajadores al personal que presta servicios al Estado.

3. Servidores públicos

Sin embargo, la aplicación absoluta de sus términos no se ha logrado del todo, puesto que un gran sector de la burocracia se encuentra excluido y muchas instituciones no han logrado su aplicabilidad; basta recordar los principios de la administración referidos a los funcionarios, que los aísla de toda posibilidad de trato laboral; o bien, la interpretación *sui generis* que se hace sobre el derecho de asociación y huelga, que impide su ejercicio real, sin olvidar al personal de confianza, que se encuentra en el limbo jurídico. Es largo el camino que aún falta por recorrer para aplicar en este medio todos los principios tradicionales.

Rudolf Von Ihering nos recordaba a finales del siglo XIX: “el derecho es una lucha constante, permanente, inflexible”. Aplicando sus consejos a la materia laboral, casi afirmaríamos que pensaba en nuestra disciplina cuando escribió su “lucha por el derecho”.

En efecto, no existe ninguna otra materia jurídica, rodeada de tanta sangre, luchas fratricidas, injusticias, sinsabores y dolor como en el Derecho laboral; nada ha sido fácil para el trabajador, nada le será fácil en el futuro, pero la Constitución social, en sus principios, ha marcado una etapa irreversible en su lucha por el derecho, demostrando con ello que la justicia siempre está de parte de la razón.

4. Constitución mexicana

Desde 1917, la carta fundamental se consignó en sus principios los derechos sociales de los servidores públicos, en los términos que a continuación se expresan:

*“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 las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, **empleados**, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”*

De la lectura anterior se infiere que el legislador mexicano, adelantándose a la doctrina tradicional, no se limitó a regular el trabajo económico; es decir; la prestación del servicio con afán lucrativo, sino además toda actividad subordinada, independientemente de sus finalidades.

Como una consecuencia, quedaron incluidos los empleados públicos siempre y cuando desarrollaran sus actividades para cualquier entidad estatal, en los ámbitos federal, local o municipal.

5. Reglamentaciones estatales

En cumplimiento de estos dispositivos legales, las primeras leyes publicadas por las entidades federativas que regulaban el artículo 123 partieron de estos principios e incluyeron en sus cuerpos normativos al empleado público.

a) LEY DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE SINALOA DE 3 DE OCTUBRE DE 1918.

Artículo 13. Será objeto de la presente ley todo trabajo prestado a la agricultura, la industria, el comercio, la minería, empresas de transporte, obras, caminos, canales, construcción de edificios, obras públicas del Estado y de los Municipios y, en general, toda aplicación de la actividad humana en la producción y circulación de la riqueza, en las operaciones que las preparan y que tienen conexión con ellas.

Artículo 106. Todas las negociaciones industriales, comerciales, fabriles y demás establecimientos análogos en el Estado de Sinaloa, deberán tener a su servicio, cuando menos, el ochenta por ciento de mexicanos.

b) LEY DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE SONORA DE 12 DE ABRIL DE 1919.

Artículo 13. Será objeto de la presente ley todo trabajo presentado a la agricultura, la industria, el comercio, la minería, empresas de transporte, obras, caminos, canales, construcción de edificios, obras públicas del Estado y de los Municipios y en general, toda aplicación de la actividad humana en la producción y circulación de la riqueza, en las operaciones que las preparan y que tienen conexión con ellas.

c) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE 13 DE OCTUBRE DE 1920.

Artículo 3°. Para los efectos de esta ley se consideran como patronos a los individuos o personas morales que sean propietarios, gerentes, presidentes, jefes de empresas, contratistas o que tengan la dirección de los establecimientos mercantiles, rurales, industriales; de fábricas o talleres; a los que tengan a su servicio directo a persona o personas para su uso doméstico, y a los Poderes Públicos del Estado y sus Municipios por que se refiere a las relaciones con los empleados de los diversos ramos de Administración Pública.

Artículo 4°. Bajo la designación de obreros o trabajadores, se consideran todos los dependientes de comercio, de la banca, de la industria y trabajadores agrícolas, jornaleros, empleados públicos, particulares, domésticos y artesanos, sean operarios o aprendices y, por último, todos aquellos que están al servicio de persona o personas determinadas.

d) CÓDIGO DEL TRABAJO DEL ESTADO DE PUEBLA DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1921. DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

Artículo 76. Son empleados públicos los trabajadores de uno u otro sexo que presten su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias del Gobierno.

Artículo 77. Los empleados públicos tendrán como jornada máxima la de ocho horas.

Artículo 78. Los empleados públicos recibirán como gratificación, por concepto de competencia, una suma igual a diez días de salario cada año, que deberá enterar el Gobierno del 20 al 31 de diciembre, con independencia de todas las demás obligaciones a que está obligado el Estado. Esta gratificación se incluirá en una partida especial del presupuesto.

Artículo 79. Son obligaciones de los empleados públicos:

Dedicar todo el tiempo de sus labores al despacho de los asuntos oficiales.

Tratar al público con cortesía y atenderlo en sus solicitudes con eficacia.

Cumplir con las disposiciones de las leyes, reglamentos, circulares y demás acuerdos económicos relativos al empleo que desempeñen.

Artículo 80. Tanto los empleados públicos como los particulares, tendrán derecho a disfrutar anualmente de unas vacaciones que no excedan de diez días, con el goce íntegro del salario respectivo.

El Gobierno reglamentará la mejor manera de disfrutar de estas vacaciones de acuerdo con los servicios públicos.

e) LEY DEL TRABAJO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DE 5 DE JULIO DE 1922. DE LOS EMPLEADOS.

Artículo 37. Son objeto de las disposiciones de este capítulo:

El empleado particular, y

El empleado público

Artículo 38. Se entiende por empleado particular, para los efectos de esta ley, el trabajador de uno u otro sexo, que presta al patrón su concurso intelectual y material.

f) LEY DEL TRABAJO DEL ESTADO DE DURANGO DE 24 DE OCTUBRE 1922. DEL CONTRATO DE TRABAJO Y DE LA CAPACIDAD DE LOS CONTRATANTES.

Artículo 23. Esta ley reputa como patrones a Gobierno y Municipios el Estado, respecto a sus servidores que desempeñen cualquier empleo en virtud de un nombramiento; en consecuencia, al dar un cese alguna autoridad a uno de sus servidores, como no sea por ineptitud bien comprobada en el desempeño del empleo, se le indemnizará con tres meses de sueldo, aun cuando el cese obedezca a motivos privados, de orden político, y al emprender cualquiera clase de trabajos, como la construcción de edificios públicos, puentes, caminos, canales, saneamientos, etc., etc., lo harán por medio de empresarios o contratistas que serán los inmediatos responsables de la ejecución de la obra, de acuerdo con las disposiciones relativas al Código Civil del Estado, a la vez que del cumplimiento de los contratos de trabajo que, como empresarios o contratistas, firmen con los obreros o sus representantes; pero en el caso de

cualquier accidente será la autoridad misma que haya ordenado el trabajo, la que indemnice a las víctimas en los términos que expresan los artículos 114,115,116,117 y 118 de la presente ley.

6. Proyectos legislativos

El gobierno federal llevó a cabo diversos intentos para regularizar la situación laboral de los servidores públicos; el primer antecedente se encuentra en la Ley del Servicio Civil del Poder Ejecutivo Federal, del 07 de diciembre de 1920, el cual no concluyó en una legislación definitiva, toda vez que el Congreso de la Unión lo desaprobó.

Dicho poder propuso posteriormente un proyecto distinto denominado Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo”, del 30 de octubre de 1924, que constituyó el primer intento de la Cámara Legislativa para regularizar a su personal dentro de la disciplina de trabajo.

7. Estatutos jurídicos federales

El presidente Abelardo L. Rodríguez consideró necesario dictar normas sobre el personal que prestaba servicios en la administración pública, y para tal efecto expidió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, del 12 de abril de 1934; sin embargo, limitó su vigencia al periodo de su mandato, al 30 de noviembre de dicho año.

Con posterioridad, el presidente Lázaro Cárdenas presentó a la cámara de senadores un proyecto de ley denominado Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal, el cual se transformó en el debate legislativo en Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, incluyendo en consecuencia a todo el personal al servicio del Estado federal, integrado en sus tres poderes, promulgándose el 05 de diciembre de 1938.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se llevaron a cabo reformas a dicho estatuto, y fue hasta la presidencia de Adolfo López Mateos cuando se decidió incluir los derechos laborales de los servidores públicos federales en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el artículo 123 con un apartado B, publicado el 05 de diciembre de 1960.

Durante el lapso previo a la publicación de la ley reglamentaria continuó vigente el estatuto, que el 28 de diciembre de 1963, fue sustituido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, actualmente en vigor.

8. Comentarios finales

El constitucionalismo social burocrático se formalizó a partir de la creación del apartado B del artículo 123 constitucional.

Luego entonces quedó superado el debate sobre la naturaleza de la prestación de servicios del servidor público federal.

El Derecho administrativo en ese capítulo se relegó a un segundo término; sin embargo, la posición del personal que no tiene el carácter de base en el gobierno federal fue excluido de su aplicación, salvo en lo referente a la protección al salario y seguridad social del personal de confianza.

Este último sector ha obtenido a su vez grandes avances con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, promulgada el 10 de abril de 2003, y en la cual se le reconoce expresamente su calidad de trabajador.

No obstante, existen grandes dudas sobre algunos grupos que no se rigen por ninguno de los principios jurídicos mencionados en este trabajo, pretendiéndoles desconocer en algunos casos su calidad laboral, y en otros someterlos a normas especiales, en detrimento de los alcances establecidos por el artículo décimo tercero constitucional.

Debemos considerar luego entonces —como dijera Rudolf Von Ihering— que ésto es una lucha por el derecho, y que el carácter dinámico de la disciplina laboral, lento pero con seguridad, alcanzará a todos los grupos de excepción injustamente excluidos de la regla general.

La Constitución de 1917 y los derechos sociales: Artículo 123 “del trabajo y previsión social”

Magda. Mariana Mureddu Gilabert*

SUMARIO: *Introducción. 1. Antecedentes del artículo 123 constitucional. 2. Naturaleza de los derechos sociales. 3. Los derechos sociales en México. 4. Los derechos sociales consagrados en el artículo 123 constitucional: a) Relación de trabajo; b) Bienestar social; c) Derecho de asociación. 5. Consideraciones finales.*

Introducción

Uno de los grandes logros de la Revolución Mexicana de 1910, tanto en el ámbito jurídico como en el político, fue la adopción en la Constitución de 1917 de los denominados “derechos sociales” en su artículo 123, convirtiéndose así en la primera Constitución en incluirlos en su catálogo de derechos como resultado de un movimiento social y no político.

Para comprender la trascendencia de esta nueva forma de gestar una Carta Magna y el impacto que causaría es necesario atender el contexto que aquejaba al país y las condiciones que rodearon el movimiento.

* Magistrada de la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ex Magistrada Representante del Gobierno Federal en la Séptima Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1. Antecedentes del artículo 123 constitucional

Durante los años posteriores a la Independencia, la desigualdad social y económica permeaban a la sociedad de manera estrepitosa. Los campesinos no sólo no gozaron de mayores beneficios al trabajar la tierra sino que fueron sometidos al peonismo, convirtiéndose en víctimas de explotación al cumplir jornadas indefinidas de trabajo y en situaciones por debajo de lo deseable.

Sin embargo, la problemática laboral se vio acrecentada durante el gobierno de Porfirio Díaz, al ser uno de los ejes de su gobierno la activación de una economía que hasta entonces había permanecido estancada.

Entre 1889 y 1900, el gobierno de Díaz dispuso, en aras de consolidar la propiedad, que las tierras comunales se convirtieran en parcelables constituyendo así una nueva modalidad de propiedad. Ante esto, los nuevos propietarios, que no estaban acostumbrados a la propiedad privada, fueron estafados por otros particulares, principalmente empresarios, trayendo como consecuencia que la población campesina se viera desposeída de sus tierras, orillándola a emplearse en haciendas cercanas bajo condiciones deplorables.

A la par del fraccionamiento de tierras, el país abrió sus puertas a la inversión extranjera, siendo Estados Unidos y Gran Bretaña los principales interesados en desarrollar el sector ferroviario, minero y petrolero a través del establecimiento de empresas como Standard Oil y Royal Dutch Shell, por mencionar algunas.

De la mano de este desarrollo, la clase obrera, lejos de verse beneficiada con esta expansión del mercado, vio afectada su esfera ante el inminente poder del capital, sufriendo de un salario cada vez menor o su pago por medio de “fichas” o “vales”, jornadas de trabajo que oscilaban entre las quince y dieciséis horas diarias, nula protección ante accidentes de trabajo (los cuales se presentaban con mayor frecuencia debido a la naturaleza de sus actividades) las tiendas de raya y encierros en cárceles particulares de los hacendados, entre otros abusos.

Estas actividades se suscitaron bajo el amparo de las autoridades mexicanas en un afán por lograr la industrialización del país, lo cual acrecentó el descontento de la población, que se fue manifestando por diferentes medios.

Dos acontecimientos vendrían a ser los detonadores de la agitación obrera: las huelgas de Cananea y Río Blanco.

El 1 de junio de 1906, más de 2000 trabajadores de origen mexicano se presentaron ante la empresa minera norteamericana Cananea Consolidated Cooper Company demandando mejores condiciones de trabajo, entre las cuales se encontraban:

- a) Un sueldo mínimo de cinco pesos con ocho horas de trabajo.
- b) El 75% de las plazas de trabajo para mineros mexicanos y el restante se distribuyera entre los extranjeros.
- c) Tener acceso a promociones de acuerdo con sus aptitudes.

Dichas peticiones fueron ignoradas por los dueños, razón por la que con los mineros decidieron llamar a huelga en señal de protesta.

El cese de actividades comenzó de inmediato, paralizando así una de las principales empresas mineras del país. La respuesta del gobierno no se hizo esperar a través del uso de la fuerza pública en proporciones desmedidas para reprimir el levantamiento. Asimismo, fuerzas norteamericanas entraron al país a modo de ayuda para contrarrestar el conflicto, con órdenes expresas de custodiar tiendas de raya y las instalaciones de la minera pero con la consigna preponderante de perseguir y matar a todo huelguista que opusiera resistencia. Dichas medidas desincentivaron el movimiento trayendo como resultado que para el 6 de junio de ese mismo año las actividades se reanudaran de manera normal.

El enfrentamiento dejó un saldo de cien huelguistas muertos y miles más de heridos, pero sin duda el daño más significativo fue al ánimo de los trabajadores, mismo que acrecentó los deseos de un cambio profundo e incentivó diversas insurrecciones.

Una de las principales revueltas aconteció en Río Blanco, Veracruz el 7 de enero de 1907. Ahí, cerca de 2000 operarios textiles se amotinaron para exigir de las autoridades mejores garantías laborales y el cese de protección a los empresarios extranjeros por encima de los trabajadores nacionales. La respuesta no distó de la dada en el conflicto de Cananea ya que sus peticiones no fueron atendidas y la violencia no se hizo esperar. Los amotinados fueron interceptados por fuerzas federales que dispararon indistintamente a hombres y mujeres. El descontento fue nuevamente contenido coercitivamente por lo cual, una vez restablecido el orden, el general Díaz hizo todo lo posible para avenirse con los empresarios extranjeros en un intento de compensación por las rebeliones obreras acontecidas.

A pesar de que los levantamientos no tuvieron el éxito esperado, la agitación en el campo y entre los trabajadores era manifiesta, dejando el terreno fértil para que se ges-

tara la Revolución en 1910, que tuvo la particularidad de ser consecuencia directa de la acción recíproca de la economía y de los factores sociales.

Tras casi seis años de lucha y después de múltiples turbulencias políticas que implicaron la salida de Porfirio Díaz del poder, la entrada del partido Antireeleccionista a la presidencia, el asesinato de Francisco I. Madero y el ascenso del denominado “usurpador” Victoriano Huerta, el espíritu de la Revolución había sido sembrado en el territorio nacional y la persona que tomó la rienda de mando para cristalizar los ideales revolucionarios fue el entonces Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza.

En un primer momento, Venustiano Carranza desconoce el gobierno del entonces presidente Victoriano Huerta, emprendiendo la insurrección en nombre de la Constitución de 1857 y fundando el que se hizo llamar Ejército constitucionalista. Tras una campaña de victorias y derrotas, Carranza emerge triunfante y se hace del Poder Ejecutivo gracias al Plan de Guadalupe.

Este documento histórico reconoce en parte de sus considerandos que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, ya no resultaba suficiente para satisfacer las necesidades que la realidad le imponía, siendo uno de los principales riesgos la pérdida de la división de poderes al observar que el Poder Ejecutivo absorbía a los demás poderes creando las condiciones idóneas para el establecimiento de una tiranía, como fue el caso del Porfiriato.

Con lo antes expuesto, se llega a la conclusión de que aun cuando el nuevo gobierno hubiera podido establecerse y conducirse por medio de reformas a la norma fundamental, actuar así habría resultado contradictorio pues le habría restado importancia a los ideales del movimiento social. El camino indicado fue convocar a un Congreso Constituyente a través del cual la Nación expresara su voluntad. Esta facultad para convocar se entendía exclusiva del Poder Legislativo, misma que debía ejercer con apego a la norma constitucional sin que significara un obstáculo para la libre soberanía del pueblo.

Asimismo, el documento dirigido al Constituyente hace referencia a que, pese a que no se ponía en duda la legitimidad de la Constitución de 1857, la misma, al momento de su creación, no había seguido el procedimiento establecido por su antecesora, la Constitución de 1824, razón por la que era inoperante cualquier tipo de objeción a la legalidad del nuevo Constituyente y la legitimidad de su actuar.

En palabras de Jorge Carpizo, Carranza en el Plan de Guadalupe acierta con esa interpretación dado que la fuente del nuevo constituyente no es el orden jurídico que

fallecía sino el movimiento social que conmovía al país, la vida que sufría y exigía mejorar.¹

Con esta idea de legalizar la actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el marco constitucional, el 14 de septiembre de 1916 se expide el Decreto que convoca a la integración de un Congreso Constituyente para emprender el camino hacia una nueva Constitución.

La integración de este Congreso tuvo muchas particularidades. En primer lugar, el Decreto señalaba que el Distrito Federal, los Estados y demás territorios elegirían a un diputado que representara a setenta mil habitantes, aproximadamente. Los requisitos que tendrían que llenar las personas elegidas se ajustarían a los establecidos en la Constitución de 1857, añadiéndose un elemento que revestiría un carácter especial, que consistía en un impedimento absoluto a ocupar dichos puestos a las personas que hubieren colaborado con el pasado gobierno para vencer a la causa constitucionalista. Lo anterior con el fin de no tener a las fuerzas enemigas al interior del cambio.

Por otro lado, estipulaba que el Primer Jefe (como se hacía llamar Venustiano Carranza) enviaría un proyecto de Constitución reformada al Constituyente, mismo que tendría que ser puesto a discusión a la brevedad, estableciendo un término de dos meses a partir de su recepción para que el Constituyente, en pleno ejercicio de sus facultades, verificara la elección de los poderes federales al mismo tiempo que Carranza entregaría un informe sobre el estado de su administración y trasladaría el cargo a quien el pueblo hubiera elegido como presidente.

Así, con las reglas del juego establecidas se expidió la convocatoria al Constituyente y se suscitó la reunión inaugural el día 1° de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. Luis Manuel Rojas fungió como presidente del órgano e hizo la declaratoria inaugural del periodo de sesiones.

En esta primera sesión estuvo presente Carranza, quien entregó de manera formal el proyecto de Constitución para su discusión, aprobación y modificación. Muchos fueron los temas novedosos puestos a la luz en este proyecto pero sin lugar a dudas uno de los puntos que más provocó el debate fue el laboral. Si bien Carranza conocía los problemas que aquejaban a la clase trabajadora estas inquietudes no se vieron reflejadas en el proyecto que mandó al Congreso. El 19 de diciembre de ese mismo año, se presentó

1 Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, pp. 67

a consideración el proyecto de artículo 5°, mismo que se encontraba formulado casi en los mismos términos que su similar en la Constitución de 1857 y versaba:

“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”

Previamente, los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto de este artículo 5° ante la Comisión constitucional, consignando en ellas garantías sustanciales a favor de los trabajadores. Las garantías referidas versaban en torno a la jornada de trabajo y el proceso de resolución de conflictos obrero-patronales.

Este hecho que a nuestros ojos pudiera tornarse de lo más común gracias a nuestra cultura jurídica, dio pie en ese tiempo a una serie de apasionados y largos debates. Los opositores a estas adiciones, de acuerdo con José Dávalos, basaban su argumento en un “purismo constitucional”², al señalar que si bien las adiciones propuestas eran necesarias debido al régimen de explotación padecido por la clase trabajadora, éstas violaban los principios jurídicos que definen la esencia y contenido de una ley fundamental, pues nuestros diputados la entendían, como en la mayoría de las tradiciones jurídicas del mundo, como aquella que únicamente se limita a organizar los poderes y distribuir competencias, es decir, la Constitución tenía una cara exclusivamente orgánica.

Esta negativa se vio acrecentada al considerar que en el texto en el que se decretaba la libertad de trabajo se buscaba insertar los derechos de los trabajadores de manera enunciativa, lo cual para algunos diputados, como es el caso del diputado Lizardi, consistía en una combinación “estrafalaria” que se asemejaba a “una imagen de Cristo llevando dos pistolas”.

Entre los diputados a favor de esta nueva forma de legislar por parte del Constituyente se encontraban Cayetano Andrade, Héctor Victoria, Carlos Gracidas y, entre los más importantes estaban Heriberto Jara y Froylán Manjarrez, quienes a pesar de las vicisitudes lograron que el dictamen de la Comisión de Constitución aceptara algunas de las propuestas. Dicha decisión se vio acompañada de uno de los más memorables discursos realizado por el diputado Alfonso Cravioto, quien a pesar de estar de acuer-

2 Dávalos, José, *El artículo 123 constitucional*, UNAM, pp. 86

do con la decisión tomada por la comisión apuntaba que estas adiciones resultaban insuficientes para satisfacer las necesidades y la deuda pendiente que se tenía con los trabajadores, razón por la cual proponía dos cosas: La primera, quitar del artículo 5° lo relativo a los derechos de los trabajadores, y la segunda, debido a la importancia de su reconocimiento, redactar un artículo especial o en su caso un título completo que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5°.

Las palabras del diputado fueron a la letra las siguientes:

*“La Comisión debe retirar, todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues así como Francia después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar, en la primera de sus Cartas Magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores”.*³

Es importante apuntar que Carranza, tanto en materia laboral como agraria, presentó algunas nuevas nociones y se mostraba interesado por los temas. Sin embargo, por decisión personal o de alguno de sus consejeros estimó que, debido a su importancia, ambos debían desarrollarse en leyes reglamentarias o secundarias, lo que de ninguna manera implica que desatendió una de las principales consignas del movimiento revolucionario. Menos aun cuando Carranza mandó a la ciudad de Querétaro, donde se realizaba el Congreso, a uno de sus principales colaboradores, el licenciado José Natividad Macías, quien hizo del conocimiento de los constituyentes que durante uno de los viajes del antes mencionado se había realizado un Decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, donde se reiteró que *“una de las promesas que la Revolución había hecho a la República era la de que durante el periodo de lucha, se expidieran las leyes necesarias para redimir a la clase obrera”*⁴, y en cumplimiento a ese mandato lo había comisionado para formular los proyectos de ley que fuesen necesarios para atender el problema obrero en cualquiera de sus manifestaciones.

3 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Periodo Único, t. I.

4 Noriega Cantú, Alfonso, *Los Derechos Sociales creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, UNAM, pp. 103

Comenzaron así las tareas para la elaboración del nuevo proyecto, conformándose para tal razón una nueva Comisión que a decir de muchos historiadores carecía de organización, dado que ninguno de sus miembros fue elegido de manera oficial y las sesiones fueron públicas para que acudieran los diputados que gustaran hacerlo, haciendo con ello aún más extraordinario el procedimiento que se estaba llevando a cabo.

Los trabajos de elaboración del artículo en comento se extendieron durante los 10 primeros días del mes de enero de 1917.

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa del artículo, fue realizada por el licenciado Macías y aprobada por los diputados que colaboraron en su creación; en ella podemos encontrar, de acuerdo con Jorge Carpizo, las siguientes ideas rectoras:

1. El Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna.
2. La consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa.
3. Por la desigualdad de medios económicos e influencia social para resolver los conflictos laborales, mejor que la justicia ordinaria es la conciliación.
4. El derecho de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones.
5. Que para terminar con la cadena de esclavitud de padres e hijos, se declararan extinguidas las deudas de los trabajadores en razón de trabajo.⁵

Asimismo, si bien se asumía que dichos postulados no erradicarían la situación desventajosa del trabajador, si se pretendía marcar los mínimos derechos reglamentarios que se debían garantizar en una relación laboral, entendiendo el trabajo no sólo desde la arista económica sino comprendiendo a los artesanos, comerciantes y mano de obra.

Así, los trabajos concluyeron el día 13 de enero de ese mismo año, día en que también fue leído el proyecto en la sesión del Congreso, al igual que el dictamen que sobre él hizo la Comisión de Constitución.

Vale la pena atender a la parte esencial de la exposición de motivos para vislumbrar la importancia del artículo:

5 Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, p. 67

“Examinado y discutido ampliamente el Proyecto, en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis, las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables de las que contienen las iniciativas presentadas y, haciendo las modificaciones y adiciones siguientes: Proponemos que la sección respectiva lleve por título: Del trabajo y de la Previsión Social, ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende”⁶

La iniciativa del proyecto del artículo relativo al trabajo no se leía con independencia de los demás que constituían la Carta Magna, por lo que se proponía que en el artículo primero se impusiera al Congreso y a las legislaturas estatales la obligación de legislar en materia del trabajo de acuerdo con las circunstancias locales, dotándolos así de plena libertad para adoptar las medidas que se consideraran adecuadas.

Después de un breve periodo de discusión, se aprobó por unanimidad de los 163 presentes la supresión de un párrafo al artículo 5° y la adición al texto del proyecto sobre el trabajo y la previsión social, el cual se consolidaba en todo un título.

Esto significó que por primera vez en una Constitución Política de un país se incluyeran preceptos que no referían únicamente a cuestiones organizacionales o competenciales del Estado sino que hacían referencia a derechos sustanciales de las personas, mismos que con posterioridad serían llamados “derechos sociales”.

Ahora bien, es menester señalar que si bien nuestra Constitución marcó pauta en protección a derechos sociales a nivel mundial, algunas de las medidas ahí consagradas no tuvieron los efectos esperados. Muestra de ello fue la facultad que se otorgó a las legislaturas locales para legislar en materia de trabajo en el nascente texto constitucional, pues la decisión del Constituyente de hacer local la materia laboral provocó relatividad entre las normas que atendían exactamente a trabajos similares y la expedición de normas a manera de espejo trayendo como consecuencia contradicciones y limitaciones jurisdiccionales por razones de territorio. De igual forma, algunas de estas leyes no constituyeron reglamentaciones completas del artículo 123 y se limitaron a situaciones en específico, dejando en incertidumbre jurídica situaciones de hecho. Esta problemática sería resuelta posteriormente en 1929, con la federalización del Derecho del trabajo.

Una vez precisado lo anterior, es importante en este punto cuestionarnos la naturaleza de los derechos sociales con el propósito de descifrar si en el caso mexicano su

6 Dávalos, José, *El artículo 123 constitucional*, UNAM, p. 110.

nacimiento obedeció a un afán de alcanzar justicia social o atendió a meras motivaciones políticas propias de un movimiento revolucionario.

2. Naturaleza de los derechos sociales

Primera, debemos distinguir los derechos civiles y políticos de los derechos sociales. La diferencia radica, en opinión de algunos, en la naturaleza y estructura de los primeros contrastados con los segundos.

El primer grupo de derechos genera exclusivamente obligaciones negativas o de abstención, a cargo de los órganos del Estado. Conforme a esta posición, las obligaciones negativas se agotarían en un no hacer por parte del Estado. A manera de ejemplo tomemos el derecho de libertad. En este caso, la obligación del Estado consistirá en no interferir en la esfera jurídica de sus gobernados de manera que la libertad no se vea limitada por las autoridades, es decir, el Estado garantizaría el derecho con un no hacer. En este tenor, la obligación se extendería a los particulares al establecer límites en su actuación para no interferir en el ejercicio de dicho derecho.

Por otro lado, el segundo grupo de derechos da origen al nacimiento de obligaciones positivas, equivalentes a un hacer del Estado a favor de sus gobernados. Estas obligaciones generan un costo operativo considerable que estaría con cargo a los recursos del erario público.⁷ Tomemos como ejemplo el derecho a la salud. Para garantizar este derecho es necesario que el Estado ponga en marcha una serie de programas que garanticen el acceso de todas las personas a centros de salud donde se les cubran necesidades en esta materia. En consecuencia, el aparato estatal está obligado a un hacer para satisfacer dicho derecho ya que de lo contrario se vería violentado el cumplimiento.

Sin embargo, existen autores, como Abramovich y Courtis, que afirman que dicha concepción resulta rígida, simplista y poco afortunada dado que la estructura tanto de los derechos civiles y políticos como la de los derechos sociales se puede entender como una combinación de obligaciones positivas y negativas que el Estado no sólo debe considerar sino que debe acatar. Lo anterior supondría que a la par de una obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos, se encontraría otra obligación de realizar

7 Autores como Contreras Peláez los denominan “derechos-prestación”

ciertas funciones para efectos de garantizar el pleno goce de la autonomía individual y hacerla oponible frente a los particulares.

Por lo anterior, un derecho de libertad supondría el mismo costo que cualquier derecho social en función de la combinación de obligaciones.

En materia laboral, los autores antes mencionados hacen referencia a un caso particular: la tradicional calificación de los derechos de huelga y sindicalización como derechos sociales. Esta clasificación resulta relevante ya que ha generado discusiones teóricas puesto que distinguir en ellos obligaciones positivas y negativas resulta improductivo; más aun, su génesis es la que genera mayor controversia dado que tiene su origen en fundamentos políticos que buscan limitar la actuación de poderes fácticos sin dejar de lado sus aspiraciones de justicia social.

A partir de dichas aseveraciones se puede afirmar que “las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos sociales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales”.⁸

Ahora bien, una vez planteado el tema de la naturaleza y las implicaciones que la misma genera pasemos al caso del derecho mexicano.

3. Los derechos sociales en México

El entendimiento que se tiene en nuestra cultura jurídica de los derechos sociales encuentra fundamento ideológico en el debate acontecido en el Constituyente de Weimar llevado a cabo después de la Primera Guerra Mundial, tras la caída del imperio alemán. En dicho Constituyente se contaba con la presencia de la representación equitativa de la democracia cristiana y la socialdemocracia alemana, la tendencia de cada una de las partes era notoriamente visible. Por un lado, la democracia cristiana apelaba por el establecimiento de derechos liberales mientras que el grupo socialdemócrata pugnaba por consolidar la constitucionalización de los derechos sociales.⁹

8 Abramovich, Víctor/ Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2004, p. 24.

9 El grueso de los derechos sociales encuentran su origen en la Revolución Francesa, posteriormente con los socialistas utópicos, con las comunas de 48 y en el grupo socialdemócrata alemán de finales del siglo XIX.

Es aquí donde, en palabras del Ministro José Ramón Cossío Díaz, surge el principal dilema en relación a la exigibilidad de los derechos sociales, al intentar conciliar estos dos tipos de derechos provenientes de orígenes totalmente distintos en una misma Carta Magna.

Los derechos de libertad o liberales, se entienden tradicionalmente como aquellos en donde el Estado y la sociedad se encuentran en un claro plano de separación. Esto es, que la esfera en la cual el Estado puede hacer uso de sus facultades está sustancialmente limitada y, en consecuencia, no puede traspasar los límites de su competencia para afectar, intervenir o regular cuestiones que tengan carácter social.

Por otro lado, los derechos sociales no descansan sobre el supuesto de separación entre el Estado y la sociedad; por el contrario, sostienen que es deseable que el Estado intervenga en el núcleo social para de este modo redistribuir¹⁰ el gasto y asegurar un mínimo de condiciones vitales. Lo anterior atendiendo a un criterio de justicia distributiva.

Como resultado de incluir ambas posturas en un mismo texto surgió el problema de su administración pero, sobre todo, de su exigibilidad al imponerse la postura de la democracia cristiana y, en consecuencia, tener que entender a los derechos sociales como “normas programáticas”.¹¹

Una norma programática tiene como principal característica su no exigibilidad directa ya que se encuentra supeditada a que existan recursos presupuestales que permitan su efectividad. Por lo cual, se convierten en “simples directivas a realizar por los poderes del Estado”¹², con lo que se reducen a meras declaraciones de buenas intenciones por parte del legislador y las fuerzas políticas que en él convergen.

En la cultura jurídica mexicana, la problemática antes señalada trajo como consecuencia que el estudio de los derechos sociales se realizara desde un punto de vista interno, es decir, atendiendo sólo al enunciado del derecho social en referencia, provocando que se descontextualizara su significado, vaciando de contenido a la Constitución en aras de preservar un “ideal revolucionario”, perdiendo así toda su fuerza normativa y constituyendo únicamente el reflejo de decisiones políticas.

Muestra de lo anterior es que el modelo de estado social configurado con la Constitución de 1917 establecía limitaciones a categorías de personas que a lo largo de la

10 De acuerdo a lo expuesto por Cossio, el término “redistributivo” es poco usado pero ejemplifica de manera precisa la función a desempeñar por parte del Estado.

11 Esta definición ha sido construida por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

12 Cossio Díaz, José Ramón. *Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución. Estudios Jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Porrúa.

historia se habían considerado como “sujetos poderosos”, con el propósito de ofrecer protección a los menos favorecidos y asegurando mínimos vitales de existencia.

Acorde con esta visión del estado social latente en el texto constitucional, los derechos sociales eran en ese tiempo entendidos como “aquellas normas constitucionales que: primero, se hubieran elaborado en contraposición a los contenidos de la Constitución de 1857; segundo, que fueran la expresión directa de los postulados de la Revolución de 1910; tercero, que le confieran atribuciones a los órganos del Estado para imponer obligaciones a cierto tipo de particulares; y cuarto, que no le imponían obligaciones directas de carácter patrimonial a los propios órganos estatales”.¹³

Lo anterior no solamente implica que se rompe la tendencia jurídica de regular las conductas sociales de manera homogénea para dar cabida a los derechos de clases sociales y su constitucionalización sino que entraña una verdad que para algunos podría parecer evidente y que consiste en afirmar que el Constituyente de 1917 actuó motivado por razones políticas dirigidas a legitimar un cambio de gobierno más que por la convicción de erradicar las desigualdades entre la población.

Dicho lo anterior, es importante hacer mención de los derechos sociales consagrados en nuestro artículo 123, que si bien ha ido modificándose a lo largo del tiempo, ha sido con la intención de rebustecer la gama de derechos señalados por el Constituyente de 1917 y, en la medida de lo posible, adaptarse a los nuevos requerimientos de la clase trabajadora.

4. Los derechos sociales consagrados en el artículo 123 constitucional

De acuerdo con su importancia, existen tres grandes apartados en los que se pueden clasificar los derechos conferidos en razón de su contenido, los cuales son:

- a) **Relación de trabajo.** El espíritu del artículo 123 se encuentra en el deseo de reglamentar las relaciones obrero-patronales, mismo que se encuentra plasmado en el preámbulo del artículo y que a la letra dice:

13 Cossio Díaz, José Ramón. *Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución. Estudios Jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Porrúa. p. 103.

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 de expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

...

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

Como manifestación de la preocupación de reglamentar estas relaciones, el legislador establece competencias en esta materia, dejando a cargo únicamente al Congreso de la Unión en aras de homogeneizar la legislación laboral.

De la misma forma, prevé los términos en los cuales se dará fin a la relación trabajador-patrón, sea el caso de que sea con responsabilidad o no para éste último al igual que las cláusulas que estarán viciadas de nulidad en los contratos laborales al representar renuncia de derechos que se entienden irrenunciables.

Entre los aspectos más importantes a vigilar dentro del mundo de la relación laboral encontramos:

Duración de la jornada laboral, días de descanso, salario y prohibiciones. En primer lugar, la jornada máxima se encuadra en 8 horas; por otro lado, se limita a 7 horas la jornada laboral nocturna, quedando expresamente prohibidas las labores insalubres o peligrosas así como industriales en un horario que rebase las diez de la noche para aquellos trabajadores menores de dieciséis años. Asimismo, se regula el trabajo infantil limitando la jornada de aquellos que se encuentren entre los catorce y dieciséis años a seis horas y prohibiendo el trabajo en menores de catorce años.

Del mismo modo que los menores de edad recibieron especial atención debido a su posición de vulnerabilidad, las mujeres en periodo de gestación gozan de medidas que garantizan que no sean expuestas a actividades que pongan en riesgo su salud, otorgándoles descansos de seis semanas antes y después del parto, al igual que periodos de lactancia una vez que se reincorporen a sus actividades laborales.

Para todos los casos, el descanso semanal se implementó de manera obligatoria protegiendo el mínimo que un trabajador debe disfrutar por cada 6 días laborados consistiendo en un día. Asimismo, se estableció que para compensar el tiempo extraor-

dinario se pagaría al trabajador el 200% o 300% extra a su salario, dependiendo de la cantidad de horas laboradas.

El tema del salario fue uno de los más importantes y en atención a ello se reguló un salario mínimo, mismo que podrán disfrutar aquellos trabajadores que se dedican a labores generales o profesionales y que tiene como fin cubrir las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural; por lo anterior, al gozar de tal trascendencia el salario cuenta con una protección especial al ser inembargable, preferente en el cobro de créditos y sujeto únicamente a los descuentos que la ley expresamente señale. De la misma manera, se señala que realizándose trabajos similares corresponderán a ellos salarios iguales y no se admitirán diferenciación en su cuantía por motivo de raza, sexo, entre otros.

- b) **Bienestar Social.** Entendido en sentido amplio, comprende múltiples factores que, concatenados entre sí, permiten que la calidad de vida de cualquier individuo se eleve proveyéndolos de mínimos necesarios para vivir de manera digna.

En el ámbito laboral esto se entiende como condiciones mínimas que permitan la óptima realización del trabajo y el desarrollo del trabajador, cuyo punto rector es la dignidad de la persona.

A continuación se hará mención de los derechos más relevantes en esta temática.

La posibilidad de adquirir una vivienda se satisfizo al dar nacimiento, derivado de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1974, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con lo cual se pretende dar al trabajador habitaciones cómodas e higiénicas y construir alrededor de ellas una comunidad con los servicios indispensables, entre ellos escuela, enfermerías, entre otros; ésto con el fin de que el trabajador y su familia cuenten con los mínimos para su desenvolvimiento.

Como parte de un cuidado integral del trabajador, el patrón tiene la obligación de velar por la salud e integridad del trabajador, aspectos que se pueden ver afectados por el ejercicio de la actividad laboral, y en caso de que se presente un accidente de trabajo o enfermedad profesional deberá de indemnizar al trabajador por los daños sufridos, ya sea de manera temporal o permanente. En consecuencia, dentro de las instalaciones donde se realice la actividad profesional deberán de observarse las medidas de higiene, seguridad y prevención.

Y es en estas situaciones donde se hace presente uno de los temas por excelencia: la seguridad social.

Para el profesor Mario de la Cueva, el seguro social implica en su mayor parte una connotación laboral como se deja ver en la definición que al efecto nos proporciona:

“Es la parte de la previsión social obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos. El seguro social principió como una de las instituciones del Derecho del trabajo y está dividiendo la organización central de la seguridad social: su fin es asegurar al hombre que trabaja, el máximo de seguridad en su existencia y la garantía de un nivel decoroso de vida”¹⁴

Aun cuando dicha definición ilustra las características de la seguridad social, la ofrecida por Eduardo Carrasco Ruíz nos sitúa alrededor de los nuevos alcances del concepto:

“Es el instrumento de la seguridad social por el cual se busca garantizar mediante la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana”¹⁵

Así, ante la presencia de cualquier accidente de trabajo o enfermedad profesional, la Ley del Seguro Social preverá, por mandato constitucional, seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guarderías y cualquier otros que se encuentren encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores con la particularidad de que dicha protección se hace extensiva a campesinos, no asalariados y, como la misma ley señala, a otros sectores sociales y sus familiares cubriendo uno de los principales requerimientos del bienestar social.

14 Arce Cano, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, México, Porrúa, 1972.

15 Carrasco Ruíz, Eduardo, *Coordinación de la Ley del Seguro Social*, México, Limusa, p. 21.

- c) **Derecho de asociación.** Esta libertad de asociación es entendida como un derecho humano que consiste en la facultad de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones con objetivos lícitos, así como la libertad de retirarse de las mismas. Dicho derecho conlleva la posibilidad de constituir personas jurídicas encaminadas a fines específicos. En la esfera laboral, el derecho de asociación se materializa en el derecho sindical, mismo que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo así como el derecho de huelga.

A este respecto, además de lo consagrado en el texto constitucional encontramos como principio rector los convenios de libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el de derecho de sindicación y negociación colectiva emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, de la que México forma parte, donde se garantiza la libertad de ser parte de un sindicato o no, así como los efectos que esta decisión tendrá en la relación laboral, mismos que no deberán resultar en detrimento de los derechos del trabajador.

Por otro lado, el derecho de huelga estará en condiciones de hacerse valer cuando se hayan satisfecho los requisitos marcados por la ley y este deseo provenga de una violación sistemática y generalizada de los contenidos del artículo 123.

Estos dos derechos se han constituido como dos grandes conquistas de la lucha obrera y hoy en día adquieren el nivel jerárquico de derecho humano.

5. Consideraciones finales

En conclusión, el contenido del artículo 123 constitucional ha sido producto de incesantes acontecimientos históricos y políticos respaldados y motivados por la clase trabajadora. Los derechos ahí establecidos revisten el carácter de jerarquía constitucional y por esa razón se vuelven exigibles independientemente de los recursos que el Estado posea o de una reglamentación posterior. Por lo cual es de interés público que estos derechos se respeten y cumplan a cabalidad para garantizar el mantenimiento del orden social, de un nivel de vida digno y de un estado constitucional.

Análisis del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. 1938

Magdo. Miguel Angel Gutiérrez Cantú*

SUMARIO: *Introducción. 1. Análisis del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión. 2. Comentario final. 3. Apéndice.*

Introducción

En esta obra editorial conmemorativa del 50 Aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se da testimonio de la evolución que ha tenido no sólo el Tribunal sino el Derecho laboral burocrático en nuestro país. Dentro de ese proceso evolutivo tiene un lugar muy importante el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, toda vez que es el primer ordenamiento con el carácter de ley federal emanada del Congreso de la Unión, y no simplemente administrativo, que de manera clara y metódica consigna derechos y obligaciones del Estado para con sus trabajadores y de éstos para con el Estado patrón.

Con el fin de que el lector pueda recurrir a la propia fuente normativa a comentario, se anexa como apéndice al presente estudio el texto completo de la ley, tal como se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

* Magistrado Presidente de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1. Análisis del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

El Estatuto consta de 115 artículos y 12 transitorios, estructurados en 6 títulos. Fue publicado el 5 de diciembre de 1938 y se mantuvo vigente hasta el 17 de abril de 1941, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyo análisis será abordado en diverso estudio de esta obra.

El título primero se denomina “Disposiciones Generales” y comprende los 8 primeros artículos, cuyo contenido reviste gran importancia pues por vez primera define conceptos fundamentales que se mantienen vigentes hasta la fecha. Así, su artículo 1° establece el ámbito de aplicación de la Ley a todas las autoridades de los tres poderes de la Unión, del Distrito Federal y Territorios Federales y a todos los trabajadores al servicio de unos y otros.

El artículo 2° define el concepto de trabajador al servicio del Estado, aludiendo a la prestación de servicios de carácter material o intelectual, en virtud de un nombramiento expedido o de figurar en listas de raya de trabajadores temporales. Como se puede observar, se alude específicamente al trabajo intelectual, lo cual para su tiempo resultaba novedoso, así como al nombramiento o listas de raya, según el caso, como elementos de establecimiento de la relación laboral.

El artículo 3° precisa que la relación jurídica de trabajo se establece entre el trabajador y los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a través de sus titulares, lo cual igualmente es trascendente por la relevancia que se le da a la relación de trabajo. Por supuesto habría que tener presente que el número de servidores públicos en aquel entonces era muy inferior al actual, lo que justifica que en la legislación vigente la relación de trabajo se establece entre el trabajador y el titular de la dependencia correspondiente, como lo señala el artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), vigente hasta la fecha.

El artículo 4° establece la división entre trabajadores de base y de confianza y detalla de forma limitativa los cargos que son de confianza, y les otorga dicho carácter a los trabajadores de las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional y a todos los miembros del Ejército Nacional.

El artículo 5° precisa que la ley solo regirá entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base, y no así los de confianza; reitera la no aplicabilidad a los miembros del

Ejército, pero menciona que sus relaciones laborales, al igual que las de los policías, se regirán por Estatutos especiales y concluye precisando que los trabajadores petroleros (la expropiación de la industria se había decretado el 18 de marzo del mismo año de 1938) y los trabajadores ferrocarrileros regirán sus relaciones de trabajo por la Ley Federal del Trabajo y sus respectivos contratos laborales.

Es oportuno comentar que el enfoque de aplicación limitativa de la Ley a las relaciones entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base se mantiene en la LFTSE, aun cuando su interpretación se ha visto ampliada tanto por la doctrina como por los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 6° establece la nacionalidad mexicana como requisito para ser trabajador federal y precisa los casos de excepción a este precepto y el procedimiento para su manejo, siendo de destacarse la alusión por primera ocasión a la intervención de los sindicatos, de quienes se oír su opinión, pero también la referencia al Tribunal de Arbitraje como instancia para resolver desacuerdos respecto a sustituciones de trabajadores mexicanos por extranjeros.

Por su parte el artículo 7° otorga el carácter de irrenunciables a las disposiciones de la Ley, en consonancia con las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo (ya vigente desde 1931), evidenciado con ello el carácter tutelar de la naciente legislación laboral burocrática.

El artículo 8°, último del título primero, establece la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, la cual hasta la fecha se mantiene vigente en la LFTSE, aún cuando el referido artículo agrega que “en su defecto”, esto es, si no es suficiente para atender los casos previstos por la Ley y sus reglamentos, se atenderá a la costumbre o al uso, a las leyes del orden común, a los principios generales de derecho y, en último caso, a la equidad. A este respecto habría que comentar que la LFTSE agrega a estas fuentes supletorias el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es de reiterar la importancia de estos ocho primeros artículos de la Ley que se comenta pues, como se ha observado, establecieron pautas y criterios de avanzada para su tiempo, los que a su vez fueron conformando conceptos doctrinales para construir el Derecho laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

El título segundo, “Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores”, comprende los artículos 9° al 44 y se agrupa en 7 capítulos. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al título segundo se le denomina “Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares”, lo cual se aprecia más correcto.

El capítulo I se titula “Disposiciones Generales” y agrupa a los artículos 9º al 17, en los cuales se abordan tópicos muy relevantes que permanecen vigentes en la ley actual, tales como las características y formalidades del nombramiento, precisándose que las listas de raya únicamente se emplearán para trabajadores por obra o tiempo determinado; reconocimiento de capacidad legal a los mayores de 16 años; lo relativo a jornada de trabajo; las condiciones nulas que se enuncian con detalle; los traslados de población de residencia y, de manera destacada, el principio de estabilidad en el empleo.

El capítulo termina con el artículo 17 que no tiene un correlativo en la Ley actual, el cual establece una clasificación o categorización de los trabajadores federales de base de acuerdo con su calificación o especialidad, cuya lectura se recomienda.

El capítulo II, bajo el rubro “De las horas de trabajo y de los descansos legales”, comprende los artículos 18 al 28 y aborda los temas relacionadas con los diversos tipos de jornada de trabajo (esto es, diurna y nocturna), duración máxima, jornada máxima, trabajo extraordinario, descanso semanal, periodos de descanso por maternidad, pre y post parto, lactancia, días de descanso obligatorio, vacaciones y participación en actividades sociales y culturales durante las horas de la jornada laboral. Puede afirmarse que, con algunas variantes, los derechos establecidos en este capítulo, se mantienen en la Ley vigente.

El capítulo III abarca los artículos 29 al 40 y, acorde a su denominación, se enfoca en la temática relativa al salario. A lo largo de su articulado se define el concepto salario, las categorías de los trabajadores de base, su fijación libremente por el Estado en el Presupuesto de Egresos, su uniformidad sin distingos de edad, sexo o nacionalidad; el pago de sobresueldos en zonas de costo elevado de la vida, los pagos de honorarios a profesionistas, el lugar y forma de pago, las restricciones en torno a retenciones salariales, los pagos por trabajo extraordinario con un 100% adicional, el pago de los días de descanso, permisos de maternidad y puerperio y vacaciones, la inembargabilidad del salario, la nulidad de la cesión de salarios a terceros y la garantía de un salario mínimo equivalente al que se fije para los trabajadores en lo general, esto es, aquellos cuya actividad laboral sea regida por la Ley Federal del Trabajo.

Es oportuno mencionar que el artículo 30, al referirse a las categorías de trabajadores de base, al Presupuesto de Egresos y algunos otros tópicos alude por primera vez a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Como se verá más adelante, es precisamente el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que analizamos en este estudio, el ordenamiento legal que impulsa la creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

(FSTSE), agrupación intergremial cuya misión de origen fue dar cohesión y armonía a la actividad de los sindicatos burocráticos.

El capítulo IV se denomina “De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente” y se limita al artículo 41, el cual consta de 10 fracciones, en las que se abordan detalladamente los temas de escalafón, acceso a viviendas, seguridad e higiene en el trabajo, servicio médico y farmacéutico, indemnizaciones por separación injustificada, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, equipamiento, capacitación, acceso al deporte, licencias sin goce de sueldo en los casos previstos y retenciones de cuotas sindicales. No es en modo alguno exagerado expresar que en este artículo 41 se hallan los cimientos de lo que en la actualidad son instituciones públicas tan importantes como el ISSSTE y el FOVISSSTE.

El capítulo V se titula “De las obligaciones de los trabajadores” y como el anterior, comprende únicamente un artículo, el 42 con 7 fracciones a lo largo de las cuales se abordan conceptos tales como subordinación, comportamiento adecuado, cumplimiento del Reglamento Interior de Trabajo, guarda de reserva o sigilo respecto a los asuntos de los que se conoce por razón del trabajo, evitar poner en riesgo la seguridad en el centro de trabajo, puntualidad y aplicación en el trabajo.

El capítulo VI, “De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores”, también de un solo artículo, en este caso el 43, detalla la figura de la suspensión de efectos de nombramiento, la cual en su momento resultó seguramente novedosa y se mantiene hasta nuestros días en la LFTSE.

Finalmente, el título segundo concluye con el capítulo VII, relativo a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores. El artículo 44 precisa los casos de terminación sin responsabilidad para el Estado, cuya enumeración resulta muy similar al texto vigente, siendo destacable la alusión al Tribunal de Arbitraje en la fracción V del referido ordenamiento, mencionándose el carácter discrecional de sus resoluciones relativas a diversas causales de terminación sin responsabilidad para el Estado. Surge ante tal expresión la duda respecto al alcance del término “discrecional”: ¿Quiso el legislador referirse a la apreciación en conciencia y resolución a verdad sabida y buena fe guardada, a que alude el artículo 137 de la Ley vigente?

El título tercero, “De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión”, comprende los artículos 45 al 83, los cuales se agrupan en 4 capítulos.

El capítulo I se titula “De los sindicatos”, y agrupa los artículos 45 al 61, a lo largo de los cuales se define primeramente, de forma similar a la Ley Federal del Trabajo, a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado como asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática (debiendo entenderse por unidad burocrática a las secretarías y dependencias de los tres poderes de la Unión), constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. A continuación se establece la figura de un solo sindicato por dependencia, el derecho de los trabajadores a formar parte del sindicato pero la limitación a retirarse de la organización sindical salvo por expulsión. Más adelante se precisa que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, se precisan los requisitos mínimos para constituir un sindicato y la obligación de su registro ante el Tribunal de Arbitraje; se apuntan también los supuestos para la disolución de sindicatos y la cancelación de registro, y los casos en que procede la expulsión de trabajadores.

Llama la atención el artículo 53, que establece la prohibición de todo acto de reelección dentro de los sindicatos. Expresamente se establece en el artículo 54 que el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión.

También se detallan, en los siguientes artículos, las principales obligaciones a cargo de los sindicatos frente al Tribunal de Arbitraje, y se apunta que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) se registrará por sus estatutos y analógicamente por las disposiciones relativas a los sindicatos, negándose la posibilidad de que pueda decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación y estableciendo la competencia del Tribunal de Arbitraje para dirimir y resolver los conflictos entre sindicatos o entre éstos y la referida FSTSE.

Este capítulo relativo a los sindicatos fue, en su momento, sin duda de avanzada, ya que verdaderamente se estaba dando forma y viabilidad al sindicalismo burocrático, que por primera vez en la historia de México veía la luz de manera legal. Es obligado, sin embargo, mencionar que en la actualidad muchos de los conceptos que hemos mencionado han quedado superados ante la evolución política, económica y social de nuestro país, lo cual se ha visto reflejado en los criterios jurisprudenciales que sobre estos temas ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El capítulo II del título tercero aborda el tema de las “Condiciones Generales de Trabajo” y comprende únicamente los artículos 63 al 65, estableciéndose que dichas condiciones se fijarán por los titulares de las Unidades Burocráticas (dependencias) al inicio de cada periodo de gobierno, y tratan aspectos relativos a jornada, horarios de

trabajo, seguridad en el trabajo, disciplina y salud en el trabajo, y que en los casos de cualquier objeción del correspondiente sindicato se deberá acudir al Tribunal de Arbitraje para que resuelva en definitiva. Resulta así evidente que las Condiciones Generales de Trabajo tienen profundas diferencias con los Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 de la Constitución de la República y regulados en la Ley Federal del Trabajo. Es menester recordar que hasta la fecha, si bien con algunas variantes y modalidades, se mantiene vigente la figura de las Condiciones Generales de Trabajo.

Los capítulos III y IV se refieren a las huelgas, el procedimiento correspondiente y la intervención del Tribunal de Arbitraje, y abarca los artículos 66 al 83. El tema de la huelga, particularmente respecto a los sindicatos burocráticos, siempre ha sido polémico. El limitado espacio de este estudio impide profundizar sobre él; sin embargo, es obligado mencionar que en el Estatuto que venimos comentando el tema se aborda de manera más revolucionaria o liberal, por lo cual se sugiere a cada lector hacer un análisis comparativo con la legislación vigente para alcanzar sus propias conclusiones.

El título cuarto se titula “De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales” y comprende los artículos 84 y 85, agrupados en un solo capítulo bajo el rubro “De los riesgos profesionales”. Al respecto, es importante recordar que al surgir este Estatuto, en 1938, no existían en nuestro país instituciones de seguridad social. El artículo 84 establece que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores al servicio del Estado se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo, pero agrega que las licencias que con este motivo se concedan serán con goce de sueldo íntegro en los casos en que el propio Estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no profesionales, lo cual se detalla en el artículo 85, relativo precisamente al otorgamiento de licencias en caso de enfermedades no profesionales, dependiendo la extensión de la licencia del tiempo de servicio del trabajador.

No obstante lo precario de las normas en esta materia, son precursoras de la variada y compleja normatividad actual en materia de riesgos, enfermedades, incapacidades, etc.

El título quinto aborda el tema de las prescripciones y comprende los artículos 86 al 91, sin agruparse en capítulos. El plazo genérico para las prescripciones se establece en un año, precisándose casos específicos de prescripciones en un mes y otros en dos años, y fijándose los momentos a partir de los cuales corre el término de las prescripciones así como los casos en que no corren dichos términos y aquellos en que se interrumpen.

Aún cuando la ley vigente presenta diferencias respecto del Estatuto que venimos comentando, pues define más términos y circunstancias en torno a las prescripciones, puede afirmarse que se mantiene la misma estructura normativa.

El título sexto se titula “Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas” y abarca del artículo 92 al 114, agrupándose en 3 capítulos.

El capítulo I se refiere a la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje y resulta sumamente importante e interesante ya que es el primer antecedente histórico y jurídico del actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 92 detalla la integración de ambos órganos, Tribunal y Juntas, dándoles un carácter colegiado, con la participación de un representante del Gobierno Federal, en el caso del Tribunal, nombrado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombran entre sí los dos representantes citados.

Por su parte, las Juntas Arbitrales se integran por un representante del titular de la dependencia (en el texto legal se habla del Jefe de la Unidad), otro del Sindicato de Trabajadores y un tercer árbitro elegido por los dos anteriores, agregándose que las Juntas Arbitrales podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores.

Como se puede apreciar, el artículo 92 establece el formato de integración del Tribunal de Arbitraje que, con lógicas variables, se mantiene hasta la fecha; esto es, un representante del Gobierno Federal, un representante de los trabajadores y un tercer árbitro designado por los antes citados. Respecto a la figura de las Juntas Arbitrales, podemos afirmar que fueron efímeras, pues sólo funcionaron menos de 3 años ya que desaparecieron en el Estatuto modificado de 1941.

El artículo 94 establece un rango de importancia a la figura del tercer árbitro, pues si bien no se le denomina presidente, sí en cambio se señala que disfrutará de los mismos emolumentos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y se establece un periodo de encargo de 6 años; por lo que respecta a los representantes del Gobierno Federal y de los sindicatos de trabajadores, se contempla la libre remoción por quienes los designaron.

Los artículos 95 al 98 se refieren a los requisitos para ser representante en el Tribunal, enfocados en nacionalidad, edad y no condenas por delitos contra la propiedad o con penas mayores a un año de reclusión. Respecto a los representantes de las organizaciones de trabajadores, establece un requisito específico de un mínimo de cinco años al servicio del Estado.

Es pertinente mencionar que no se establece requisito alguno relacionado con escolaridad para ninguno de los representantes.

Resulta interesante y peculiar lo que establece el artículo 98 respecto a los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal y las Juntas de Arbitraje, pues determina que serán cubiertos por partes iguales por el Estado y las organizaciones de trabajadores. Muy probablemente se cuestionó la constitucionalidad de este precepto y quizás también su pertinencia; lo cierto es que el Estatuto modificado de 1941, y por supuesto la Ley vigente, establecen que los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado.

El capítulo II aborda el tema de la competencia del Tribunal y las Juntas y comprende únicamente el artículo 99, de cuya lectura se aprecia que las Juntas son competentes para conocer de los conflictos individuales que se suscitan entre las dependencias y sus trabajadores, así como los conflictos intersindicales que se surjan en la propia dependencia; respecto a esto último, posiblemente se perdió de vista que no podría haber conflictos intersindicales en una dependencia, pues solamente podía existir legalmente una sola organización sindical.

Por cuanto hace al Tribunal, el Estatuto determina que será competente para resolver en revisión los conflictos individuales que se ventilen en las Juntas, así como los conflictos que surjan entre el Estado y las organizaciones sindicales, los conflictos intersindicales que se susciten entre organizaciones sindicales al servicio del Estado y, finalmente el registro de los sindicatos burocráticos y las cancelaciones de registros.

El procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y las Juntas es abordado en el capítulo III que comprende los artículos 100 al 114.

El artículo 100 establece la sencillez del procedimiento ante el Tribunal y las Juntas, al señalar que se reducirá a la presentación de la demanda por escrito o de manera verbal mediante comparecencia; a la contestación que se dé de igual forma; esto es, por escrito o verbalmente mediante comparecencia, y a una sola audiencia de pruebas y alegatos tras lo cual se dictará resolución, con la salvedad de los casos en que se requiera la práctica de diligencias posteriores las cuales, una vez efectuadas, darán lugar a dictar la correspondiente resolución. Este artículo se refleja casi textualmente en el contenido del artículo 127 de la Ley vigente, y en todo caso surge la duda respecto a si en alguna época el procedimiento realmente se desahogaba de manera ágil y breve, como fue la intención del legislador.

Los artículos 101 y 102 detallan los requisitos que deben llenar los escritos de demanda y de contestación, referidos a nombres, domicilios, objeto de la demanda, rela-

ción detallada de hechos, pruebas y su localización, etc., estableciéndose un plazo de tres días (en la Ley vigente el término es de cinco) para contestar la demanda, contados a partir de la fecha de notificación de ésta.

Los artículos 103 al 106 aluden a la práctica de diligencias y representantes legales tanto de los trabajadores como de las dependencias. Llama la atención el texto del artículo 106, al establecer que sólo los Secretarios Generales o de Conflictos de los sindicatos podrán tener el carácter de asesores de los trabajadores ante el Tribunal, aun cuando pueden delegar esta responsabilidad a otros miembros. ¿Qué quiso decir el legislador al referirse a que “sólo los Secretarios Generales. podrán tener el carácter de asesores de los trabajadores ante el Tribunal? La confusión surge toda vez que el artículo 104 contempla la figura de la representación, esto es, del representante legal del trabajador para comparecer ante el Tribunal o las Juntas como actor o demandado. Entonces, ¿cuál es la tarea de los “asesores” sindicales en asuntos de carácter individual?, ¿acaso se trata de que sean los representantes legales del trabajador?

El Estatuto de 1941 mantuvo textualmente la anterior previsión y la ley vigente la eliminó por completo.

Más allá de interpretaciones, lo que resulta claro es que el Estatuto Jurídico de 1938, al igual que el de 1941, no contemplaron la figura de esa noble institución que es la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante que ya la Ley Federal del Trabajo de 1931, en sus artículos 407 al 413, establece el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Es la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que en su artículo 122 instituye esta importante fuente de ayuda para los trabajadores al servicio del Estado.

El artículo 107 alude a la valoración de pruebas y establece que no se sujetará a reglas fijas, agregando que el Tribunal y las Juntas resolverán los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada. Tanto el Estatuto de 1941 como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reproducen estos conceptos, si bien el artículo 137 de la ley vigente agrega que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje “deberá expresar en su laudo las consideraciones en que se funden sus decisiones.”

Se puede afirmar que la intención del legislador, desde el Estatuto del 38, fue marcar un contraste entre el nuevo derecho social que se estaba desarrollando y el formalismo y la rigidez del derecho privado; sin embargo, cabe también el comentario en el sentido de que en la actualidad los criterios de los tribunales de amparo se enfocan

en el análisis y la valoración a fondo desde el punto de vista no sólo jurídico sino de los derechos humanos ya consagrados en nuestra Carta Magna.

El artículo 108 se refiere a los incidentes de competencia, nulidad de actuaciones, personalidad de las partes y otros análogos, determinando que se resolverán “de plano”, es decir de inmediato, de acuerdo con los principios de verdad sabida y buena fe guardada; por su parte, el artículo 109 alude a notificaciones y términos, y el 110 aborda el tema de las correcciones disciplinarias.

El artículo 111 establece que la compulsión de documentos se hará a costa del interesado y el 112 señala que ni los miembros del Tribunal ni los de las Juntas de Arbitraje podrán ser recusados.

El artículo 113 precisa el carácter inapelable de las resoluciones del Tribunal de Arbitraje, concepto reiterado en el Estatuto de 1941 y en la ley vigente en el artículo 146. Es de llamar la atención la segunda parte del referido artículo 113 que a la letra dice:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas (se refiere a las resoluciones del Tribunal) para ordenar pagos de sueldos, indemnizaciones y demás que se deriven de las mismas resoluciones”

Como se puede apreciar, el Estatuto de 1938, y también el de 1941, señalan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la autoridad responsable de dar cumplimiento a sus resoluciones. La ley vigente, en cambio, ya no señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable del cumplimiento de las resoluciones que emita el Tribunal, una vez que éstas son firmes, refiriéndose de manera amplia a “las autoridades correspondientes”.

Este tema puede dar lugar a muy diversas opiniones, pues en la actualidad la ejecución de laudos firmes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje presenta con frecuencia demoras considerables que afectan no sólo a quienes favorece el sentido del laudo sino al erario público, por la acumulación de salarios caídos y otras cargas económicas que tarde o temprano deben cubrirse. ¿Era mejor lo dispuesto en el Estatuto de 1938? Independientemente de las opiniones que surjan al respecto, lo cierto es que se requiere actualizar el marco legal vigente en materia de medidas de apremio que persuadan a los responsables del debido y oportuno cumplimiento de los laudos del Tribunal. Concluye el artículo 113 del Estatuto que venimos comentando con la obligación del Tribunal de poner en conocimiento de todas las personas y autoridades

interesadas el laudo pronunciado; ello es, de notificar a las partes, como de manera más propia establece el artículo 146 de la ley vigente.

El artículo 114 contempla el auxilio que las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar al Tribunal para hacer respetar a sus resoluciones, cuando les sea requerido; tanto el Estatuto de 1941 como la ley vigente mantienen este precepto de manera idéntica.

El artículo 115, último del Estatuto, establece que las infracciones al mismo y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal o de las Juntas de Arbitraje se sancionarán con multa de \$1,000.00 y, en su caso, con destitución de empleo sin responsabilidad para el Estado. El Estatuto de 1941 acota lo relativo a la destitución, al mencionar que la destitución será del trabajador. ¿A qué trabajador se refiere si en la inmensa mayoría de los casos quien incumple una resolución es la autoridad?

Por su parte, la ley actual acude a correcciones disciplinarias y a medidas de apremio y sanciones por violaciones a la ley, en sus artículos 148 al 151 y 162 a 165, precisando como única sanción por violaciones a la ley la imposición de multa hasta por \$1,000.00.

Como se puede observar, el Estatuto de 1938 imponía sanciones más severas, pues ya aludía a los \$1,000, y respecto a la destitución no hacía distinciones entre trabajadores y autoridades responsables, como sí lo hizo el Estatuto de 1941, mientras que la Ley vigente de plano omitió referirse a la destitución como medida sancionatoria.

Se estima idóneo reiterar el comentario formulado respecto al cumplimiento de laudos, en relación con la necesidad de actualizar y darle severidad a las medidas de apremio que pueda ordenar el Tribunal, pues en fechas recientes ha sido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación la que a través de una tesis jurisprudencial, ha venido a darle al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje elementos y justificación para la aplicación de medidas de apremio más efectivas para hacer cumplir los laudos firmes que emite, la cual se transcribe a continuación:

LAUDOS, ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija la garantía a la tutela jurisdiccional y acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias, de ahí que las leyes locales y

federales deban establecer los medios necesarios para garantizar su cumplimiento, pues de lo contrario se haría nugatoria dicha garantía. A partir de lo anterior, el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, a cuyo efecto dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes. A su vez, conforme al artículo 151 de la Ley citada, la primera actuación del procedimiento de ejecución consiste en dictar acuerdo ordenando ésta a través de la presencia de un actuario, en compañía de la parte actora en el domicilio de la demandada, a quien requerirá el cumplimiento de la resolución bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se le impondrán las medidas de apremio previstas en el artículo 148, el cual sólo prevé la imposición de multa hasta por \$1,000.00. Por otra parte, las fracciones III y IV del artículo 43 del indicado ordenamiento, imponen la obligación a los titulares de reinstalar a los trabajadores y ordenar el pago de los salarios caídos o cubrir la indemnización por separación injustificada y pagar las prestaciones correspondientes cuando fueron condenados por laudo ejecutoriado, mientras que el artículo 147 prevé que el mencionado Tribunal podrá solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, si bien la imposición de una multa es la única medida de apremio expresamente establecida por la Ley burocrática, no puede desconocerse que el referido artículo 150 ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de laudos, por lo que también podrá dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, para lo cual la ley pone a su disposición el auxilio de las autoridades civiles y militares y señala con claridad las obligaciones legales de los titulares condenados en laudo ejecutoriado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones de distinta naturaleza, por lo que el análisis integral de todas estas disposiciones permite considerar que el indicado Tribunal cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de laudos que emite y no solamente con la multa.

Contradicción de tesis 112/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Séptimo ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito, 10 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Tesis de jurisprudencia 133/2008, Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

Son 12 los artículos transitorios del Estatuto de 1938, a lo largo de los cuales se establece la inmediata entrada en vigor a partir del día de su publicación en el Diario Oficial; la determinación de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tome las providencias presupuestales para que se cumpla con lo dispuesto por el Estatuto; asimismo se establecen plazos cortos y precisos (90 días) para la organización de los sindicatos burocráticos y la creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Se establecen también términos para la integración de escalafones en cada dependencia gubernamental y elaboración de reglamentos interiores de trabajo (90 días), y se precisa el carácter temporal de las normas relativas a enfermedades no profesionales, hasta en tanto se expida la Ley del Seguro Social y se haga efectiva ésta, y se mantiene en sus términos la normatividad en materia de pensiones y jubilaciones.

Destaca el artículo 8 transitorio, que señala que: “Todas las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores y que no estén ampliadas, modificadas o sustituidas por disposiciones de esta ley, se entenderán concedidas a los trabajadores al servicio del Estado.” Resulta claro que este artículo transitorio va mucho más allá de establecer una supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo respecto a la norma laboral burocrática, pues con las salvedades que el propio artículo apunta, prácticamente establece una homologación entre ambas leyes.

Es menester mencionar que el Estatuto de 1941 eliminó de su texto la referida disposición, manteniendo únicamente en su artículo 8 la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo en los casos no previstos por dicho Estatuto, situación que prevalece en la ley vigente.

2. Comentario final

Habiendo hecho un breve análisis del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado publicado el 5 de diciembre de 1938, es pertinente formular algunas breves conclusiones.

En primer término, puede afirmarse de manera categórica que el Estatuto de 1938 viene a ser la piedra angular del Derecho laboral burocrático tal como lo conocemos ahora, pues antes de dicho cuerpo normativo no hubo sino aproximacio-

nes al tema de los trabajadores al servicio del Estado, de fuerte orientación administrativista. Es a partir del referido Estatuto que se desarrolla un claro sentido de derecho social, tanto en el ámbito de los derechos individuales como colectivos de los servidores públicos.

El primer Estatuto, que se ha analizado en este trabajo, fue sin duda alguna radical en algunos temas, particularmente en lo relativo a la huelga; no debe perderse de vista que el gobierno del General Cárdenas fue de marcado acento social. Las posteriores legislaciones laborales burocráticas, incluida la vigente, matizaron diversos tópicos como el comentado.

En la actualidad, después de haberse alcanzado una reforma a la Ley Federal del Trabajo, que si bien a algunos les parece incompleta y a otros regresiva, lo cierto es que actualiza en muy diversos ámbitos el marco de las relaciones laborales tanto en lo individual como en lo colectivo, resulta como asignatura pendiente la reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no sólo para actualizar su contenido sino para alinearla a los criterios jurisprudenciales emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Apéndice

DIARIO OFICIAL



ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Registrada como artículo de 2a. clase, en el año de 1884.	MEXICO, LUNES 5 DE DICIEMBRE DE 1938	Tomo CXI	Núm. 30
---	--------------------------------------	----------	---------

SUMARIO

PODER EJECUTIVO		SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO	
SECRETARIA DE GOBERNACION			
Decreto que beneficia a los servidores de la Revolución dentro de los postulados del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	1	Acuerdo relativo a la organización del Distrito de Riego del Valle de Zamora, Mich.	13
Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.	2	Acuerdo relativo al control y organización del Distrito de Riego del río Colorado, B. C.	14
SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL			
Decreto que adiciona el artículo 10 del Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario.	11	Decreto que declara libres las aguas del Ojo de Agua de San Gregorio Aztoacán concedidas a los vecinos de Santa Catarina Huevatzacoalco, para ser otorgadas al pueblo de San Rafael Tlanalapan, Pue.	15
Acuerdo que fija los precios de la carne, vísceras y similares en el Distrito Federal.	12	Decreto que declara propiedad nacional del arroyo El Asoladero y sus afluentes, en el Estado de Michoacán.	16
Acuerdo que fija el precio y peso del pan blanco en el Distrito Federal.	13	Título de confirmación de derechos otorgado al señor Walter Kahle para el aprovechamiento de aguas del río Cahua, en el Estado de Chiapas.	18
		Avisos Judiciales y Generales.	18 a 24

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO que beneficia a los servidores de la Revolución dentro de los postulados del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO UNICO.—Para cubrir las vacantes que se presenten con motivo de las modificaciones que se hagan en los escalafones de las distintas Unidades Burocrática al ponerse en vigor el **ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO** y para cubrir las que en lo sucesivo se presentaren, se preferirá en igualdad de condiciones a las personas

que hayan prestado servicios a la Revolución con anterioridad al 5 de febrero de 1917, SIEMPRE QUE NO HAYAN PARTICIPADO EN EL CUARTELAZO DE 1913. Para los efectos de antigüedad, ésta se les computará **CON TIEMPO DOBLE** si los servicios fueron en campaña o en cooperación activa con la misma hasta diciembre de 1915.

TRANSITORIO:

UNICO.—El presente Decreto comenzará a regir desde su publicación en el “Diario Oficial” de la Federación.

Redolfo Delgado, D. P.—Leobardo Reynoso, S. P.—David Pérez Rulfo, D. S.—Gustavo Ma in R., S. S.—Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D. F., a los veintisiete días del mes de septiembre de mil novecientos treinta y ocho.—**Lázaro Cárdenas.—Rúbrica.**—El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Ignacio García Téllez.—**Rúbrica.**

ESTATUTO de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN**TITULO PRIMERO****Disposiciones generales**

ARTICULO 1º—La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.

ARTICULO 2º—Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

ARTICULO 3º—La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados por sus titulares respectivos.

ARTICULO 4º—Para los efectos de esta Ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

I.—Trabajadores de base, y

II.—Trabajadores de confianza,

Son trabajadores de confianza:

a).—En la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Tesorero, el Contador Mayor de Hacienda, el Oficial Mayor de la Contaduría y Secretarios Particulares autorizados por Presupuesto.

b).—En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y Secretarios Particulares, autorizados por Presupuesto.

c).—En la Presidencia de la República: el Secretario Particular, el Oficial Mayor de la Secretaría Particular, los miembros de la Comisión de Estudios, el Jefe del Departamento de Intendencia, el Intendente del Castillo de Chapultepec; y los empleados del servicio personal del C. Presidente de la República que por acuerdo expreso del propio funcionario, tengan ese carácter según su nombramiento respectivo.

d).—En las Secretarías de Estado, con excepción de la de la Defensa Nacional: los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales y Jefes de Departamento, así como los Secretarios Particulares de dichos funcionarios.

Además, en la Secretaría de Gobernación: el Jefe de la Colonia Penal de las Islas Marias y el Jefe de los Servicios de Información Política y Social y sus agentes; en la Secretaría de Relaciones Exteriores: los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, los miembros de las Comisiones de Reclamaciones y los de las Comisiones Internacionales de cualquier clase; en la de Hacienda y Crédito Público: el Contador General de la Federación, el Tesorero General de la misma y el Cajero General; en la Secretaría de Agricultura y Fomento: el Jefe de la Comisión Nacional de Irrigación; en la de Educación Pública: los Vocales del Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica.

e).—En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías Generales de la República y del Distrito y Territorios Federales: los Jefes de Departamento y de Oficina, los Procuradores, Secretarios, Oficiales Mayores, así como sus Secretarios Particulares.

En el Departamento del Trabajo: el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en el Departamento Agrario, los Vocales del Cuerpo Consultivo; en la Procuraduría General de la República: los dos Subprocuradores, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial; en la Procuraduría del Distrito Federal, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial; en el Departamento del Distrito Federal, el Jefe de la Policía y el Jefe de las Comisiones de Seguridad, así como los agentes de estas Comisiones.

f).—Las Dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional y todos los miembros del Ejército Nacional.

g).—En el Poder Judicial: los Secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas, Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia; los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Acuerdos de las Salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios Generales de la misma Corte, los Secretarios de Acuerdo del Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito.

ARTICULO 5º—Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; y los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, se regirán por su estatuto especial. Los trabajadores que prestan sus servicios en las líneas férreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno y los trabajadores que prestan servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación, se regirán, tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo.

ARTICULO 6º—Todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio de que se trate. La substitución será decidida por el Titular de la Secretaría o Departamento de Estado respectivo, oyendo antes al Sindicato que corresponda, y, en caso de desacuerdo entre éste y el Titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje.

ARTICULO 7º—En ningún caso serán renunciabiles las disposiciones de esta Ley que favorezcan a los trabajadores.

ARTICULO 8º—Los casos no previstos en la presente Ley ni en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo

do con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y, en su defecto, atendiendo a la costumbre o al uso, a las leyes del orden común, a los principios generales de derecho y, en último extremo, a la equidad.

TITULO SEGUNDO

Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores

CAPITULO I

Disposiciones generales

ARTICULO 9º.—Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituido por la lista de raya correspondiente.

ARTICULO 10º.—Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores federales, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley, los menores de edad de uno u otro sexo que tengan más de 16 años.

ARTICULO 11º.—Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores federales aun cuando las admitiesen expresamente:

I.—Las que estipulen una jornada mayor de la permitida por esta Ley.

II.—Las que fijen labores peligrosas o insalubres para las mujeres y los menores de 18 años o establezcan para unas y otros el trabajo nocturno.

III.—Las que estipulen trabajo para niños menores de 16 años.

IV.—Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la vida del trabajador.

V.—Las que fijen un salario inferior al mínimo.

VI.—Las que estipulen un plazo mayor de quince días para el pago de los sueldos.

ARTICULO 12º.—Los nombramientos de los trabajadores federales deberán contener:

I.—Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado.

II.—El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.

III.—El carácter del nombramiento: definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada.

IV.—La duración de la jornada de trabajo.

V.—El sueldo, honorarios y asignaciones que habrá de percibir el trabajador.

VI.—El lugar o lugares en que deberá prestar sus servicios.

ARTICULO 13º.—En cualquier caso en que un trabajador federal se vea obligado a trasladarse de un lugar a otro con motivo del servicio o por promoción otorgada en razón de sus méritos, el Poder a cuyo servicio se encuentre tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje correspondientes. Esta obligación no subsistirá cuando el traslado se deba a incompetencia del trabajador o como sanción por faltas cometidas por el mismo. En el primer caso, si el traslado fuere por tiempo largo o indefinido, el trabajador tendrá derecho también a que se le cubran los gastos que origine el transporte del mueble de casa indispensable para la instalación de su cónyuge

y de sus familiares en línea recta ascendente o descendente, y de los colaterales en segundo grado, siempre que dependan del trabajador.

ARTICULO 14º.—Las actuaciones y certificaciones que hubieren de hacerse con motivo de la aplicación de la presente Ley no causarán impuesto alguno.

ARTICULO 15º.—El nombramiento aceptado obliga al cumplimiento de las condiciones fijadas en él y a las consecuencias que sean conformes a la buena fe, al uso o a la Ley.

ARTICULO 16º.—En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes.

ARTICULO 17º.—Los trabajadores federales de base se clasificarán en las siguientes categorías.

a).—Trabajadores no calificados.

b).—Trabajadores calificados de primera y de segunda clases.

c).—Trabajadores especializados de primera y de segunda clases.

d).—Trabajadores técnicos de primera y segunda clases.

e).—Trabajadores técnicos especializados.

Esta clasificación podrá aumentarse a juicio de expertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las necesidades del Presupuesto de la Federación así lo requieran.

CAPITULO II

De las horas de trabajo y de los descansos legales

ARTICULO 18º.—Para los efectos de la presente Ley, se considera trabajo diurno el comprendido entre las 6 y las 20 horas, y nocturno, el comprendido entre las 20 y las 6 horas.

ARTICULO 19º.—La duración máxima de la jornada de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas.

ARTICULO 20º.—Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud.

ARTICULO 21º.—La jornada máxima del trabajo nocturno será de 7 horas.

ARTICULO 22º.—Es jornada mixta la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media.

ARTICULO 23º.—Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de hora y media diaria, ni de cinco días consecutivos.

ARTICULO 24º.—Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

ARTICULO 25º.—Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

ARTICULO 26º.—Serán días de descanso obligatorio los que como tales señale el Calendario Oficial.

ARTICULO 27.—Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para las que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando por cualquier motivo un trabajador no pudiese hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiese el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldos.

ARTICULO 28.—Durante las horas de jornada legal los trabajadores al servicio del Estado, tendrán obligación de desarrollar las actividades sociales y culturales que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condiciones de salud.

CAPITULO III

De los salarios

ARTICULO 29.—El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

ARTICULO 30.—El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señaladas en esta Ley, y será fijado libremente por el Estado en los Presupuestos de Egresos respectivos. Cualquier modificación que pretenda hacerse al salario fijado, sólo se llevará a cabo después de oír a los representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, a cuyo efecto la Secretaría de Hacienda, antes de presentar a la consideración de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos respectivo, citará a los representantes de dicha Federación, para conocer sus puntos de vista y, en caso de que la modificación que se pretenda incluya la supresión de determinadas partidas, la Federación de Sindicatos de Trabajadores, resolverá cuál es el grupo o grupos de trabajadores que personalmente deban resultar afectados, haciéndose, al efecto, los cambios y nombramientos que fueren necesarios.

ARTICULO 31.—El salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior, no podrá modificarse atendiendo a condiciones de edad, sexo o nacionalidad.

ARTICULO 32.—La uniformidad de los salarios correspondientes a las distintas categorías de trabajadores, no podrá romperse en ningún caso; pero para compensar las diferencias que resulten del distinto costo medio de la vida en las diversas zonas económicas de la República, se crearán partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente las zonas en que deban cubrirse y que serán iguales para todas las categorías.

ARTICULO 33.—Se crearán también partidas de honorarios adicionales uniformes, que se destinarán a compensar los servicios de los trabajadores que tengan el carácter de profesionistas, honorarios que se considerarán como asignaciones de técnicos.

ARTICULO 34.—Los pagos se verificarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y deberán hacerse precisamente en moneda del curso legal o en cheque al portador fácilmente cobrables.

ARTICULO 35.—No deberán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, salvo en los casos siguientes:

I.—Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores, pérdidas.

II.—Cuando se trate del cobro de cuotas sindicales ordinarias o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiere manifestado inicialmente de una manera expresa su conformidad.

III.—Cuando se trate de los descuentos ordenados por la Dirección General de Pensiones con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

IV.—Cuando se trate de los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que le fueren exigidos al trabajador.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30% del importe del salario total, excepto en el caso a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo.

ARTICULO 36.—Las horas de trabajo extraordinarias se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado para las horas de jornada máxima, salvo cuando se trate de retraso imputable al trabajador, de acuerdo con los Reglamentos Interiores de Trabajo.

ARTICULO 37.—En los días de descanso obligatorio y semanal y en las vacaciones a que se refieren los artículos 24, 25, 26 y 27, los trabajadores recibirán su salario íntegro; cuando el salario se pague por unidad de obra, se promediará el salario del último mes.

ARTICULO 38.—El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, fuera de los establecidos en el artículo 35.

ARTICULO 39.—Es nula la cesión de salarios en favor de tercera persona, ya sea que se haga por medio de recibos para su cobro o que se emplee cualquiera otra forma.

ARTICULO 40.—En ningún caso los trabajadores al servicio del Estado, percibirán un salario inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general, y según las distintas regiones del país.

CAPITULO IV

De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente

ARTICULO 41.—Son obligaciones de los Poderes de la Unión:

I.—Preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo estuvieren, a los que con anterioridad le hubieran prestado satisfactoriamente servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón respectivo, siempre que estén agremiados.

Para los efectos de la disposición del párrafo anterior, en cada una de las Unidades Burocráticas se formará un escalafón de acuerdo con la antigüedad de los trabajadores que presten sus servicios en esa Unidad. Los ascensos se concederán tomando en cuenta la eficiencia de los candidatos, su antigüedad y su posición ideológica. La determinación de las personas que deben ser ascendidas por haber comprobado su mejor derecho, se hará por representantes de los Titulares de la Unidad Burocrática de que se trate y del Sindicato de la misma Unidad; re-

presentantes que podrán ser recusados por una sola vez sin expresión de causa por los candidatos.

La demostración de la competencia de los trabajadores técnicos que ejerzara una profesión para la que se requiera título, se hará con la presentación de éste y mediante el desarrollo de tests escritos que resuelvan problemas concretos de la administración, en la forma que fije el Jefe del Departamento respectivo, que también resolverá sobre los resultados de la prueba, pero su resolución podrá ser recurrida ante la Junta Arbitral correspondiente.

Los Titulares de las Dependencias respectivas cubrirán libremente los puestos disponibles una vez corridos los escalafones, con motivo de las vacantes que ocurrieren, y nombrarán y renovarán libremente también a los empleados de confianza.

Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza; pero en ese caso y mientras conserve esa categoría, quedará en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta Ley, así como los vínculos con el Sindicato al cual perteneciere. El individuo que como consecuencia de un ascenso de esta naturaleza, sea designado para ocupar la vacante correspondiente, una vez corrido el escalafón respectivo, tendrá en todo caso el carácter de trabajador provisional, de tal modo que, si el trabajador ascendido a un puesto de confianza vuelve a ocupar el de base del que hubiere sido promovido, lo que constituirá un derecho para él, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional dejará de prestar sus servicios al Estado sin responsabilidad para éste.

Las vacantes que ocurran dentro de una Unidad Burocrática cualquiera, se pondrán desde luego en conocimiento de todos los trabajadores del grado inmediato inferior, haciéndoles saber al mismo tiempo la fecha y forma en que pueden concurrir como candidatos para ocupar el puesto de que se trate.

II.—Proporcionar a los trabajadores las facilidades indispensables para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, ya sea adquiriéndose en propiedad o mediante el alquiler de las mismas, cobrándoles rentas moderadas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

III.—Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patronos en general.

IV.—Proporcionar gratuitamente al trabajador servicio médico y farmacéutico que deberá quedar establecido de manera fija en cada unidad burocrática.

V.—Cubrir las indemnizaciones por separación injustificada; por los accidentes que sufran los trabajadores con motivo del trabajo o a consecuencia de él, y por las enfermedades profesionales que contraigan en el trabajo que ejecuten o en el ejercicio de la profesión que desempeñen.

VI.—Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido.

VII.—Establecer Academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores a su servicio que lo desean, puedan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón.

VIII.—Proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas, campos deportivos para el desarrollo físico de los trabajadores.

IX.—Conceder licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieren o cuando fueren promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones como funcionarios públicos de elección o de otra índole. Las licencias abarcarán todo el periodo para el que hayan sido electos y éste se computará como efectivo dentro del escalafón.

X.—Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos, siempre que se ajusten a los términos de esta Ley.

CAPITULO V

De las obligaciones de los trabajadores.

ARTICULO 42.—Son obligaciones de los trabajadores:

I.—Desempeñar sus labores sujetándose a la dirección de sus jefes inmediatos y ejecutándolas con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, en la forma, tiempo y lugar convenientes.

II.—Observar buenas costumbres durante el servicio.

III.—Cumplir con las obligaciones que les imponga el Reglamento Interior del Trabajo.

IV.—Guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo.

V.—Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.—Asistir puntualmente a sus labores.

VII.—Substraerse a propagandas de toda clase durante las horas de trabajo.

CAPITULO VI

De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores

ARTICULO 43.—La suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador al servicio del Estado, no significa el cese del trabajador. Son causas de suspensión temporal las siguientes:

I.—La circunstancia de que el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique un peligro para las personas que trabajan con él.

II.—La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arrestos por delitos contra la propiedad, contra el Estado o contra las buenas costumbres, el Tribunal de Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del empleado.

CAPITULO VII

De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores

ARTICULO 44.—Ningún trabajador de base al servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa; en consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de sufrir efectos sin responsabilidad para el Estado, en los siguientes casos:

I.—Por renuncia o abandono del empleo.

II.—Por conclusión del término o de la obra para el que fue extendido dicho nombramiento.

III.—Por muerte del trabajador.

IV.—Por incapacidad física o mental del trabajador.

V.—Por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje, en los casos siguientes:

a).—Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b).—Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c).—Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d).—Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e).—Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo del trabajo.

f).—Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina, o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g).—Por no obedecer sistemática e injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores.

h).—Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i).—Por falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo o por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el trabajador que diere motivo para la terminación de los efectos del nombramiento, podrá ser suspendido desde luego en su trabajo, si con ello estuviere conforme la Directiva del Sindicato a que perteneciere; pero si no fuera así, el jefe superior de la oficina podrá ordenar su remoción a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal de Arbitraje.

TITULO TERCERO

De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión

CAPITULO I

De los sindicatos

ARTICULO 45.—Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

ARTICULO 46.—Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un solo sindicato y en caso de que concurren varios grupos que pretendan ese derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios.

ARTICULO 47.—Todos los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho de formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueren expulsados.

ARTICULO 48.—Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y si pertenecieran a éstos por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de confianza.

ARTICULO 49.—Para la constitución de un sindicato y para su reconocimiento, bastará con que esté integrado por veinte trabajadores o más y que no exista dentro de la unidad correspondiente otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

ARTICULO 50.—Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado serán registrados por el Tribunal de Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplicado, los siguientes documentos:

I.—El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la Directiva de la agrupación.

II.—Los estatutos del sindicato.

III.—El acta de la sesión en la que se haya designado la Directiva o copia autorizada de aquella.

IV.—Una lista del número de miembros de que se componga el sindicato, con expresión del nombre de cada miembro, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador federal.

El Tribunal de Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, la no existencia de otra asociación sindical dentro de la Unidad Burocrática de que se trate o que la peticionaria cuente con la mayoría de los trabajadores de esa Unidad, y procederá, en su caso, al registro.

ARTICULO 51.—El registro de los sindicatos se cancelará en caso de disolución de los mismos o cuando apareciere diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por cualquiera persona interesada, y el Tribunal en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano el asunto.

ARTICULO 52.—Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese solo hecho todas las garantías sindicales que esta Ley concede. La expulsión sólo podrá dictarse por la mayoría de los socios de cada unidad y previa defensa del acusado o con la aprobación de dos terceras partes de los delegados de los sindicatos.

ARTICULO 53.—Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.

ARTICULO 54.—El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión.

ARTICULO 55.—Son obligaciones de los sindicatos: I.—Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley solicite el Tribunal de Arbitraje.

II.—Comunicar al Tribunal de Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su Directiva o en su Comité Ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos.

III.—Formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única Central de los mismos que será reconocida por el Estado.

IV.—Facilitar la labor del Tribunal de Arbitraje en todo lo que fuere necesario, realizando los trabajos que

el propio Tribunal les encomiende, relacionados con conflictos del sindicato de que se trate o de sus miembros, que se ventile ante el Tribunal.

V.—Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades superiores y ante el Tribunal de Arbitraje, cuando así les fuere solicitado.

ARTICULO 56.—Queda prohibido a los sindicatos:

I.—Hacer propaganda de carácter religioso.

II.—Ejercer la función de comerciantes.

III.—Usar de la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen.

IV.—Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades.

ARTICULO 57.—La Directiva de los Sindicatos será responsable con éstos y respecto de terceras personas en los mismos términos que lo son los mandatarios en el derecho común.

ARTICULO 58.—Los actos realizados por las Directivas de los sindicatos obligan a éstos, civilmente, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades.

ARTICULO 59.—Los sindicatos podrán disolverse:

I.—Porque haya transcurrido el término de duración fijado en el acta constitutiva o en los estatutos.

II.—Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integran, y

III.—Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el artículo 49.

ARTICULO 60.—La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se regirá por sus estatutos y en lo conducente por las disposiciones relativas a los sindicatos. En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación.

ARTICULO 61.—Todos los conflictos que surjan entre la Federación y los sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje.

ARTICULO 62.—Las remuneraciones que se paguen a los directores y empleados de los sindicatos y, en general, los gastos que origine el funcionamiento de éstos serán cubiertos en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate.

CAPITULO II

De las condiciones generales de trabajo

ARTICULO 63.—Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada período de Gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente.

ARTICULO 64.—En el acuerdo respectivo se determinarán:

I.—Las horas de trabajo.

II.—La intensidad y calidad del trabajo.

III.—Las horas de entrada y salida de los trabajadores.

IV.—Las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

V.—Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos o periódicos, y

VI.—Las demás reglas que fuesen convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo.

ARTICULO 65.—En caso de que los sindicatos de trabajadores objetaren substancialmente el acuerdo respecto a las condiciones generales del trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje, que resolverá en definitiva.

CAPITULO III

De las Huelgas

ARTICULO 66.—Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.

ARTICULO 67.—Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una unidad burocrática, de suspender las labores, de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si los Poderes de la Unión o algunos de sus representantes no acceden a sus demandas.

ARTICULO 68.—La huelga de los trabajadores al servicio del Estado puede ser general o parcial.

ARTICULO 69.—La huelga general es la que se en-dereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

a).—Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje.

b).—Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva el propio Tribunal.

c).—Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.

d).—Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.

ARTICULO 70.—La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:

a).—Violaciones frecuentemente repetidas de este Estatuto.

b).—Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.

c).—Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal.

ARTICULO 71.—La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

ARTICULO 72.—La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. Los actos violentos de los huelguistas contra las propiedades o las personas, sujetarán a sus autores a las responsabilidades penales o civiles consiguientes, perdiendo su calidad de trabajadores al servicio del Estado y por consecuencia todos los derechos contenidos en esta Ley.

CAPITULO IV

Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje

ARTICULO 73.—Para declarar una huelga se requiere:

I.—Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los artículos 69 y 70.

II.—Que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada, si se trate de una huelga parcial, o, si se trate de una huelga general por las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federados.

ARTICULO 74.—Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán:

I.—Formular por escrito sus peticiones ante el funcionario o funcionarios de quienes depende la concesión de las mismas, fijando un plazo no menor de diez días para que se resuelvan y expresando el día y la hora en que deberá comenzar la suspensión de labores; y

II.—Enviar copia de ese escrito al Tribunal de Arbitraje con el acta de la Asamblea en la que se haya acordado declarar la huelga.

ARTICULO 75.—El Tribunal de Arbitraje deberá resolver dentro de un término de 72 horas, contado a partir de la fecha en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 73 y 74. En el primer caso, si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes.

ARTICULO 76.—Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal de Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 74, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

ARTICULO 77.—Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como abandono de trabajo, y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar esa suspensión.

ARTICULO 78.—Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes del plazo señalado para realizarla, o si practicado el recuento correspondiente resultare que los huelguistas se encuentran en minoría, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden las labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

ARTICULO 79.—La huelga será declarada ilegal y aún delictuosa, cuando la mayoría de huelguistas ejecute actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decreté en caso de guerra.

ARTICULO 80.—Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por ese sólo hecho los trabajadores que hubieren realizado la suspensión de labores.

ARTICULO 81.—En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal de Arbitraje y las autoridades civiles y militares correspondientes, deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías necesarias y prestandoles el auxilio que soliciten.

ARTICULO 82.—La huelga terminará:

I.—Por avenencia entre las partes en conflicto.

II.—Por resolución de la Asamblea de Trabajadores tomada en acuerdo de la mayoría compuesta de las dos terceras partes de los mismos.

III.—Por la declaración de ilegalidad.

IV.—Por laudo de la persona o tribunal que a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.

ARTICULO 83.—Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, o sea, en contra de la conservación de las oficinas o talleres, o por último, signifique un peligro para la salud pública.

TITULO CUARTO

De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales

CAPITULO I

De los riesgos profesionales

ARTICULO 84.—Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores al servicio del Estado, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; pero las licencias que con este motivo se concedan, serán con goce de sueldo íntegro en los casos en que este Estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no profesionales.

ARTICULO 85.—Los trabajadores al servicio del Estado que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores en los siguientes términos:

I.—A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta por quince días con goce de sueldo íntegro, hasta quince días más con medio sueldo y hasta treinta días más sin sueldo.

II.—A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro, hasta treinta días más con medio sueldo y hasta sesenta más sin sueldo.

III.—A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro, hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo y hasta noventa días sin sueldo.

IV.—A los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro, hasta sesenta días más con medio sueldo y hasta ciento veinte más sin sueldo.

Los cómputos deberán hacerse por servicios continuados o cuando, no existir una interrupción en la prestación de dichos servicios, ésta no sea mayor de seis meses.

Podrán gozar de la franquicia señalada, de manera continua, o discontinua, una sola vez cada año contando a partir del momento en que tomaron posesión de su puesto.

TITULO QUINTO

De las prescripciones

ARTICULO 86.—Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores

al servicio del Estado y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes.

ARTICULO 87.—Prescribirán en un mes:

I.—Las acciones para pedir la nulidad de la aceptación de un nombramiento hecho por error, contando el término a partir del momento en que el error sea conocido.

II.—Las acciones de los trabajadores para volver a ocupar el puesto que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contando el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

III.—Las acciones para exigir la indemnización que esta Ley concede por despido injustificado, a partir del momento de la separación.

IV.—Las acciones de los funcionarios para suspender a los trabajadores por causas justificadas y para disciplinar las faltas de éstos, contando el plazo desde el momento en que se dé causa para la separación o de que sean conocidas las faltas.

ARTICULO 88.—Se prescriben en dos años:

I.—Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidades provenientes de riesgos profesionales realizados.

II.—Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente.

III.—Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refiere en las fracciones anteriores, correrán respectivamente:

Desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída; desde la fecha de la muerte del trabajador, o desde que el Tribunal haya dictado resolución definitiva.

ARTICULO 89.—La prescripción no puede comenzar ni correr:

I.—Contra los incapacitados mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la ley, a menos que la prescripción hubiere comenzado contra sus causantes, y

II.—Contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta Ley se hayan hecho acreedores a indemnización.

ARTICULO 90.—Las prescripciones se interrumpen:

I.—Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal y Juntas de Arbitraje.

II.—Por promoción hecha en los términos de esta Ley ante las autoridades de quienes depende el trabajador, y

III.—Si la persona a cuyo favor corre la prescripción, reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, de palabra, por escrito o por hechos indudables.

ARTICULO 91.—Para los efectos de la prescripción los meses se regularán por el número de días que les correspondan: el primer día se contará completo y cuando sea feriado no se tendrá por completa la prescripción, si no cumplido el primero útil siguiente.

TITULO SEXTO

Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas.

CAPITULO I

De la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje

ARTICULO 92.—El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integran: un Representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un Representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre sí los dos Representantes citados. Además, en cada unidad gubernamental existirá una Junta Arbitral, que también será colegiada, y estará integrada por un Representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Las juntas podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores.

ARTICULO 93.—En caso de que ocurran vacantes o de que se hiciere necesario aumentar el número de los miembros del Tribunal, para la designación de los nuevos representantes, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo anterior.

ARTICULO 94.—El miembro del Tribunal no representante del Estado o de las organizaciones de trabajadores, durará en su encargo seis años y disfrutará de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y podrá ser removido por haber cometido delitos graves del orden común o federal.

Los miembros del Tribunal de Arbitraje representantes de las organizaciones obreras y del Estado, podrán ser removidos libremente, aquéllos, por mayoría de quienes los designaron, y éstos, por el Estado.

ARTICULO 95.—Para ser miembro del Tribunal de Arbitraje, se requerirá:

I.—Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles.

II.—Ser mayor de veinticinco años.

III.—No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sentenciado a sufrir pena mayor de un año de reclusión por cualquiera otra clase de delitos.

Los representantes de las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, deberán haber servido a éste por un periodo no menor de cinco años, precisamente anteriores a la fecha de la designación.

ARTICULO 96.—Los miembros del Tribunal de Arbitraje sólo podrán ser removidos antes de la fecha en que, de acuerdo con este Estatuto, debieran abandonar sus cargos, por que se dictare contra ellos auto de formal prisión por un delito grave del orden común o federal.

ARTICULO 97.—Los miembros del Tribunal contarán con los secretarios que fueren necesarios y con el personal inferior indispensable, teniendo los primeros el carácter de actuarios para evacuar todas las diligencias que les fueren encomendadas por los árbitros.

Los secretarios y empleados del Tribunal estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susci-

taren con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del Trabajo.

ARTICULO 98.—Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal y Juntas de Arbitraje serán cubiertos, por partes iguales, por el Estado y las organizaciones de trabajadores al servicio del mismo.

CAPITULO II

De la competencia del Tribunal y Juntas

ARTICULO 99.—Las Juntas de Arbitraje serán competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los inter-sindicales de la propia unidad.

El Tribunal de Arbitraje será competente:

I.—Para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes, y sus trabajadores.

II.—Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del Estado y éste mismo.

III.—Para conocer y resolver los conflictos inter-sindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del Estado.

IV.—Para llevar a cabo el registro de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

CAPITULO III

Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas

ARTICULO 100.—El procedimiento para resolver todas las controversias que se sometan al Tribunal y Juntas de Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la respuesta que se dé en igual forma, y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal o Juntas se requiera la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez efectuadas, se dictará la resolución que corresponda.

ARTICULO 101.—La demanda deberá contener:

I.—El nombre y domicilio del reclamante.

II.—El nombre y domicilio del demandado.

III.—El objeto de la demanda.

IV.—Una relación detallada de los hechos, y

V.—La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde la demanda, y las diligencias que con el mismo fin se soliciten que sean practicadas por el Tribunal.

A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga el reclamante y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en caso de que aquél no pudiere ocurrir personalmente.

ARTICULO 102.—La contestación de la demanda deberá reunir los mismos requisitos que ésta, y será pre-

sentada en un término que no exceda de tres días contados a partir de la fecha en que aquélla fuere notificada.

ARTICULO 103.—El Tribunal y las Juntas, inmediatamente que reciban la contestación de la demanda, o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenarán la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citarán a las partes y a los testigos para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

ARTICULO 104.—Los trabajadores deberán comparecer por sí o por medio de sus representantes ante el Tribunal o las Juntas. Cuando sean demandados y no comparezcan en ninguna de las formas prescritas, se tendrá por probada la acción enderezada en su contra, salvo que comprueben su imposibilidad física para hacerlo.

ARTICULO 105.—Los funcionarios del Estado podrán hacerse representar por medio de apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio.

ARTICULO 106.—Sólo los Secretarios Generales o de Conflictos de los Sindicatos podrán tener el carácter de asesores de los trabajadores ante el Tribunal, o los miembros de los mismos Sindicatos en que aquéllos deleguen sus facultades.

ARTICULO 107.—El Tribunal y las Juntas apreciarán en conciencia las pruebas que se les presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverán los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada.

ARTICULO 108.—Cualquier incidente que se suscite con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal o de las Juntas, del interés de tercero sobre la nulidad de actuaciones u otros motivos análogos, será resuelto de plano, de acuerdo con los principios a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 109.—Las notificaciones se harán personalmente a los interesados por los actuarios del Tribunal o mediante oficio enviado con acuse de recibo.

Todos los términos correrán a partir del día siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación o notificación, y se contará en ellos el día del vencimiento.

ARTICULO 110.—El Tribunal sancionará las faltas de respeto que se le cometan, ya sea por escrito o en cualquiera otra forma. Las sanciones consistirán en amonestación o multa. Esta no excederá de cincuenta pesos tratándose de trabajadores ni de quinientos pesos tratándose de funcionarios.

ARTICULO 111.—Toda compulsión de documentos deberá hacerse a costa del interesado.

ARTICULO 112.—Los miembros del Tribunal o de las Juntas de Arbitraje no podrán ser recusados.

ARTICULO 113.—Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje serán inapelables y serán cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas para ordenar los pagos de sueldos, indemnizaciones y demás que se deriven de las mismas resoluciones.

Para los efectos de este artículo, el Tribunal de Arbitraje, una vez pronunciado el laudo, lo pondrá en conocimiento de todas las personas y autoridades interesadas.

ARTICULO 114.—Las autoridades civiles y militares estarán obligadas a prestar auxilio al Tribunal de Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

TITULO SEPTIMO

De las sanciones por infracciones a esta Ley, y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje

ARTICULO 115.—Las infracciones a la presente Ley y la desobediencia a las resoluciones al Tribunal o de las Juntas de Arbitraje, se sancionarán:

I.—Con multa hasta de \$1,000.00, que impondrán discrecionalmente el Tribunal y las Juntas de Arbitraje, y
II.—Con destitución de empleo, sin responsabilidad para el Estado.

TRANSITORIOS

ARTICULO 1º.—Esta Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial".

ARTICULO 2º.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las providencias necesarias a fin de que a partir del próximo ejercicio presupuestal se cumpla con las disposiciones de esta Ley, en la parte conducente, excepto por lo que se refiere a la creación del Tribunal de Arbitraje, el cual deberá funcionar dentro del plazo fijado por esta Ley.

ARTICULO 3º.—Los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, deberán organizarse en un plazo que no excederá de noventa días a partir de la fecha de la publicación de esta Ley, y designarán sus representantes para integrar la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la que se constituirá en un plazo no mayor de noventa días, contados también a partir de la fecha de la publicación del presente Estatuto.

ARTICULO 4º.—Una vez constituidos los Sindicatos de cada Unidad y la mayoría de éstos, se integrará la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y se procederá, desde luego, a la integración del Tribunal de Arbitraje, el que inmediatamente entrará en funciones, llevando a cabo el registro de los sindicatos que se hubieren constituido.

ARTICULO 5º.—Los trabajadores que en el momento de expedirse la presente Ley, desempeñen los cargos de confianza de Jefes de Oficina o Departamento, siempre que hubieren llegado a ellos procediendo de un puesto de base, tendrán derecho, en caso de ser removidos, a ocupar el puesto de base inmediato, a cuyo efecto se correrá en forma inversa el escalafón correspondiente y se aumentarán por una sola vez las plazas de trabajadores no

calificados que fueren necesarias, a fin de que el movimiento no signifique una reducción del personal.

ARTICULO 6º.—El escalafón de todas y cada una de las unidades burocráticas deberá estar formado en un plazo no mayor de noventa días, a partir de la fecha de publicación de esta Ley, y en él se tomará en cuenta la antigüedad de los trabajadores que estuvieren prestando servicios en esa fecha.

ARTICULO 7º.—Los reglamentos interiores de trabajo de cada una de las unidades burocráticas, deberán estar formados en un plazo no mayor de noventa días a partir de la fecha de la publicación de esta Ley.

ARTICULO 8º.—Todas las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores y que no estén ampliadas, modificadas o substituidas por disposiciones de esta Ley, se entenderán concedidas a los trabajadores al servicio del Estado.

ARTICULO 9º.—El capítulo de esta Ley relativo a enfermedades no profesionales, sólo estará vigente hasta en tanto se expida la ley del seguro social y se haga efectivo éste.

ARTICULO 10.—El Departamento de Educación Física procederá a reglamentar, de conformidad con las bases de la presente Ley, lo relativo a su profesorado.

ARTICULO 11.—Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en materia de Pensiones y Jubilaciones, continuarán sujetos a las leyes respectivas.

ARTICULO 12.—Los trabajadores al servicio del Estado que habiendo sido cesados o removidos en sus empleos a partir del primero de enero de 1938, consideren vulnerados sus derechos, tendrán acción para pedir que el Tribunal de Arbitraje examine sus expedientes u hojas de servicios, a efecto de que, si resultare que hubo denegación de justicia por parte de los titulares, se reinstale a los afectados, desde luego, en las dependencias donde prestaban sus servicios, en sus mismas plazas o en otras equivalentes, clasificadas de base.

Wilfrido C. Cruz, S. P.—Rodolfo Delgado, D. P.—Leobardo Reynoso, S. S.—Carlos Santibáñez, D. S.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal; en la ciudad de México, D. F., a los veintisiete días del mes de septiembre de mil novecientos treinta y ocho.—Lázaro Cárdenas.—El Secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez.—Rúbricas.

SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL

38.12.05 03

DECRETO que adiciona el artículo 10 del Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y los preceptos relativos de la Ley Orgánica del artículo 28 de la misma Carta Política de

la República, en materia de monopolios, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

ARTICULO UNICO.—Se adiciona el artículo 10 del Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario de 4 de octubre último, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 10.—La Secretaría de la Economía Nacional fijará los precios máximos a que deban venderse los artículos de consumo necesario, oyendo previamente al Comité Consultivo que corresponda.

Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo

Magdo. Carlos Matute González

SUMARIO: *Introducción 1. El Régimen administrativo de los servidores públicos. 2. Régimen laboral de los servidores públicos. 3. Régimen de servicio público equilibrado. 4. Servidores públicos o funcionarios y empleados públicos.*

Introducción

El régimen administrativo al que se somete el Estado constitucional de derecho se funda en el dogma básico del derecho público: “la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica”, y ese es el primer compromiso que adquiere la persona que decide asumir un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los entes públicos estatales.

Esta idea política, que comienza su camino exitoso con las Revoluciones burguesas del siglo XVIII, la francesa y la estadounidense, impera en los estados contemporáneos y en la actualidad se ha extendido incluso en tradiciones jurídicas distantes de los modelos constitucionales clásicos.

Norberto Bobbio¹ lo plantea como una tensión entre la oposición del Estado de derecho contra el Estado absoluto, es decir, la pretensión de un estado mínimo, sometido a la norma general emitida por un órgano colegiado representativo, de imponerse al estado máximo, concentrado en el príncipe, y entre la oposición del estado máximo,

* Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1 Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. (Tr. José F. Fernández Santillán), México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 476), 2006. pp. 17 y s.

aquel que busca expandirse con base en una ley para limitar la desigualdad proveniente del mercado y la sociedad civil, frente al estado mínimo que se limita a la garantía de los derechos fundamentales básicos o de primera generación.

Ambos son movimientos de emancipación: uno que busca proteger al individuo y la sociedad del Leviathán, de los poderes absolutos arbitrarios², y otro que pretende superar los límites que la simple igualdad formal mediante la ampliación de lo público en la vida social y económica, así como la sujeción de lo privado a esquemas de regulación estatal.

La vigencia del dogma de la prevalencia del estado de derecho (estado mínimo) es incuestionable y las relaciones entre la autoridad y las personas deben ceñirse a este principio, ya que es la única forma legítima de obtener la obediencia de una población, en término weberianos, o de lograr consensos sociales para la actuación eficaz y eficiente de los gobiernos.

La contemporaneidad de la aspiración política de lograr la mayor igualdad de oportunidades entre las personas y protegerlas de las eventualidades de la vida, incluida la estabilidad laboral, genera dos lógicas formales de actuación de los entes públicos estatales que se confrontan permanentemente: el respeto de las libertades y su fomento como elemento creativo, y la limitación de éstas para evitar, o en su caso superar, la desigualdad social.

La sujeción de la autoridad a la norma previa tiene diversos dogmas constitucionales que a lo largo del tiempo han tenido desarrollos muy diversos: la división de poderes, tanto funcional como regional; la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, la supremacía constitucional, los medios efectivos de defensa de la constitución, la integración democrática de los órganos del estado, la renovación

2 El buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. De ahí, que la desigualdad entre las personas provenga del reparto inequitativo del poder y la riqueza, que puede derivar de un *statu quo* jurídico, que formalmente persigue la situación contraria. Por lo tanto, cuando alguno de los integrantes de una sociedad acumula demasiado poder o riqueza puede desarrollar comportamientos arbitrarios que el estado de prevenir y limitar. En este sentido, la nueva Ley de Amparo (2-abril-2013) incluye, en calidad de autoridad responsable, a los particulares que realicen actos equivalentes a los de la autoridad, que afecten los derechos fundamentales, siempre y cuando los lleve a cabo con base en un funciones que estén determinadas por una norma general. Matute González, Carlos. “Buen Gobierno y autonomía de gestión”. Conferencia dictada en el Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) celebrado en Mérida, Yucatán, México, 2012.

periódica de los poderes constituidos, entre otros, que explican el tránsito del Estado patrimonialista al Estado legal-racional del Siglo XX; de un Estado ensimismado y sin obligaciones para con los gobernados a un Estado que pretende ser cada día más transparente y que reconoce sus responsabilidades frente a la sociedad.

Un Estado absolutamente irresponsable (el estado máximo) es producto del discurso revolucionario que, en su afán por destruir el “antiguo régimen” exagera los defectos de éste, y con una derivación de esta magnificación de lo malo, los órganos que representan al Estado se fijan una meta ideal; que suele ser inalcanzable, pero que se convierte en la justificación ideológica para atropellar los más elementales derechos humanos. Un Estado totalmente unido a los intereses de la sociedad civil, que es, en cierta forma, el fin Hegeliano, ahoga la libertad, y en el afán de imponer un igualitarismo absoluto puede afectar profundamente la dignidad humana.

Por contraparte, un Estado reducido en sus atribuciones para normar el mercado y la sociedad civil (el estado mínimo) es resultado de la propuesta liberal que considera a los gobiernos como males necesarios y opone los derechos de los individuos como única fuente de legitimidad política, minimizando la trascendencia de la promoción, desde los órganos estatales, del interés público sobre el privado. Un Estado totalmente transparente y acotado frente a los intereses de los grupos dominantes de la sociedad civil es el principio de la desaparición del Estado nacional como forma preminente de la organización política de los hombres, lo que hace más complejos los procesos de creación, promoción y permanencia de espacios de certeza y orden jurídicos mínimos para el respeto de los derechos humanos.

Entre los extremos expuestos con anterioridad, la realidad de las organizaciones políticas de las postrimerías del siglo XX e inicios del actual fluye entre constantes reestructuraciones de los aparatos estatales y redefinición de las relaciones de gobernanza con los demás entes públicos no gubernamentales, las comunidades y los individuos, en un ambiente hostil a la idea del Estado nacional y proclive al mundialismo, en el que la coalición entre la economía, la técnica y la ética han desmantelado paulatinamente los basamentos de la confianza en el Estado y la política como la vía para lograr el desarrollo de una comunidad.

Además, las sociedades globalizadas tienden a la búsqueda permanente de la perfección, a la constante evolución y al afán de búsqueda interminable por ser cada día mejores, más libres, más eficientes, más desarrolladas, más ricas y más ilustradas con base en la defensa del humanismo, la paz y la armonía internacional.

En este contexto, en que los entes estatales son instancias importantes en la vida colectiva pero carecen de la centralidad que tuvieron durante el siglo XX y, por lo tanto, la autonomía de lo político respecto a lo económico y lo social es cuestionable, se inscribe el desarrollo de los ordenamientos jurídicos que rigen las responsabilidades de los servidores del Estado y la patrimonial del mismo, así como el régimen laboral que se origina entre los servidores públicos y el Estado como titular de las relaciones de subordinación que generan los derechos a recibir una retribución por un servicio personal prestado, denominada salario, y las medidas de protección de la misma.

1. El régimen administrativo de los servidores públicos

En el avance hacia un Estado de derecho más pleno³, que es aquel en que todas las autoridades se someten al imperio de una norma previa, sin que haya ambigüedades en la ley, ni interpretaciones contradictorias, ni lagunas en el orden jurídico, ni discrecionalidad en la aplicación del mismo, ni colisión en el ejercicio de las facultades de los poderes divididos, se han elaborado teorías jurídicas que estructuran un sistema de responsabilidades de los gobernantes y administradores (funcionarios públicos) basadas en los conceptos de órgano del Estado y de competencia del mismo, así como el régimen administrativo de los trabajadores al servicio del Estado.⁴

3 El supuesto ideológico del Estado de derecho pleno es el estado neutral. Este consiste en que el derecho es autónomo de lo económico, político y social; por lo tanto, es factible que los operadores jurídicos tomen decisiones objetivas, imparciales e independientes con base en la lógica derivada de las normas y principios jurídicos. Sobre la revisión de este dogma, confr. CONSTITUCIONALISMO POLÍTICO. Sin embargo, este estudio adopta el supuesto del Estado neutral para explicar las relaciones formales complejas que se han generado en la regulación del servicio público, lo que no significa que éstas varían significativamente en su aplicación dependiendo de las circunstancias e interpretaciones jurídicas.

4 [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; t. VII, Mayo de 1998; p. 581 “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. El Derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho, al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales; le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno, y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apar-

La autonomía de las normas y de la economía de la voluntad del hombre y de la realidad concreta crea situaciones críticas en las que el servidor público tiene un comportamiento contradictorio: una persona que ejerce las funciones estatales en beneficio de lo colectivo con obligaciones irrenunciables en razón a la competencia que las leyes conceden al puesto o plaza que desempeña, y el individuo que tiene derechos frente al ente abstracto que su propia voluntad convierte en una realidad política. En un lado, el régimen administrativo basado en el principio de que quien lo ejerce es autoridad o un auxiliar de ésta y, en el otro, el régimen laboral o de protección de los derechos de quien ejerce la autoridad o la auxilia.

De tal forma que en este estudio se analiza la compleja red de normas jurídicas que integran el régimen administrativo bajo distintas perspectivas: la organizacional-eficientista (derecho y relaciones administrativas) y la individual-protectora de derechos (derecho y relaciones laborales).

Lo anterior obliga a explorar el hecho de que en el régimen administrativo se atribuyen al individuo al que se le otorga un nombramiento de manera simultánea, deberes como autoridad o integrante del servicio público y derechos laborales como persona frente al Estado.

Otro elemento que aumenta la complejidad consiste en que el régimen de relaciones administrativas se conforma con una mezcla de los principios de supra-subordinación (jerarquía-centralización) y de coordinación (autonomía-desconcentración-

tado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

descentralización)⁵, es decir, los servidores públicos entre sí entablan relaciones de obediencia-cooperación en atención a su pertenencia orgánica, a la asignación de funciones o a la jerarquía de la norma que sustenta su actuación.

2. Régimen laboral de los servidores públicos

Los derechos y las obligaciones laborales provienen de la aplicación de los principios de la autonomía de la voluntad⁶ y la desigualdad entre las partes, en razón a la rela-

5 [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; t. II, Agosto de 1995; p. 60 “TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCION 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.”

[J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; t. XXIV, Octubre de 2006; p. 418. “SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS EN QUE LABORAN Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. Del análisis de los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 5o., fracción IV y 7o. de su Reglamento Interior, se concluye que la relación jurídica de trabajo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal se establece con los titulares de las dependencias en las que presten sus servicios y no con el Jefe de Gobierno, pues, si bien es cierto que éste es el titular de la Administración Pública y a él corresponden las facultades de gobierno en el Distrito Federal, también lo es que puede delegarlas y que en el ejercicio de sus atribuciones se auxilia de diversas dependencias, cuyos titulares tienen a su cargo la administración, lo que involucra el nombramiento de los servidores públicos adscritos a dichas dependencias, de ahí que sea con los titulares de esas dependencias, con quienes se entabla la relación jurídica laboral. Lo anterior se corrobora por la circunstancia de que el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, disposición que es de observancia obligatoria para el Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 13 del Estatuto de Gobierno, que señala que las relaciones de trabajo entre esa entidad y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.”

6 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada el 30 de agosto de 2013, www.ordenjuridico.gob.mx. Establece: “Artículo 5, primer párrafo. “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de

ción de éstas con los medios de producción. En este sentido, el Derecho del trabajo es protector de la parte más débil de la relación de prestación de servicios que se entabla, lo cual quedó reflejado en el artículo 123 constitucional desde 1917, pero no sería hasta 1963, en que se reconoció constitucionalmente, que la relación administrativa que se generaba con el nombramiento a un servidor público también daba origen a un Derecho laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

Con la creación del apartado B del artículo 123, los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal adquirieron un estatus jurídico-constitucional que los diferenciaba del resto de los trabajadores, cuyas relaciones laborales las regía el apartado A del referido numeral. La reforma constitucional y la promulgación de ley reglamentaria correspondiente eran la culminación de un proceso iniciado con el Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, publicado el 12 de abril de 1934 por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y la Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, aprobada por el Congreso de la Unión el 23 de agosto de 1938 y promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas.⁷

El último hecho jurídico mencionado originó que los servidores públicos, por lo menos, tuvieran dos regímenes distintos.

- El apartado A del artículo 123 constitucional regía las relaciones laborales de los trabajadores con los organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal no incluidos en los artículos 1° de las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y

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

7 Remolina Roqueñi, Felipe. *El Derecho burocrático en México*. México, TFCA, 2006, t. I, pp. 43-55 y 149-169.

Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado⁸ (LFTSE), así como aquellos organismos públicos descentralizados que en el decreto o ley de creación se estableciera que las relaciones laborales aplicables serían las correspondientes a dicho apartado.

- El apartado B del artículo 123 constitucional normaba las relaciones laborales de los trabajadores con los Poderes de la Unión y el Distrito Federal, así como las que entablaban los organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal incluidos en los artículos 1° de las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, así como aquellos organismos públicos descentralizados que en el decreto o ley de creación se estableciera que las relaciones laborales aplicables serían las correspondientes a dicho apartado.

Sin embargo, esta forma legal de establecer el régimen legal aplicable a las relaciones de los organismos públicos descentralizados fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia siguiente:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION 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

8 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consultada el 30 de agosto, en el artículo 1 establece: “Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

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.”⁹

Por lo tanto, conforme a lo dispuesto por la interpretación obligatoria del Poder Judicial de la Federación, sólo las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los poderes del Distrito Federal, es decir, la administración pública centralizada, el Tribunal Superior de Justicia y la Asamblea de Representantes rigen sus relaciones por el apartado B del artículo 123 constitucional.

En este sentido, las entidades de las administraciones públicas federal y del Distrito Federal rigen sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Hay excepciones a esta regla incluidas expresamente en el apartado B del artículo 123 como son:

“XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.”¹⁰

Estos servidores públicos poseen un régimen diferenciado desde 1937 con el Reglamento del Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito, que se modificó radicalmente con la creación de las sociedades nacionales de crédito, que son entidades

9 [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; t. III, Febrero de 1996; p. 52.

10 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Orden jurídico nacional* el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx.

de la Administración Pública Federal,¹¹ y la inclusión de la fracción antes transcrita en el año de 1982, así como la ley reglamentaria de la misma.¹²

Los servidores públicos de los estados y municipios poseen un régimen laboral distinto a los federales, conforme a las normas que para tal efecto emita la legislatura local correspondiente, en los términos del artículo 115, fracción VIII y deja a su arbitrio la determinación si procede regularlos por el apartado A o B.¹³

Además, hay que señalar que existen algunas plazas ocupadas por servidores públicos estatales o municipales que son pagadas con presupuesto federal, conocidas como federalizadas, que eventualmente pudieran tener un régimen laboral distinto, en razón a que comparten las condiciones de trabajo que una dependencia federal bajo el amparo del apartado B del artículo 123 y sus derechos colectivos son defendidos por un sindicato creado con base en dicho apartado. Esta circunstancia deriva de acuerdos administrativos, tal y como sucede en materia de salud y educación.

3. Régimen de servicio público equilibrado

En los cincuenta años que han transcurrido desde la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la par del aumento de la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y la consecuente mejora de sus condiciones de trabajo, también han crecido las exigencias al aparato estatal respecto de las formalidades elementales del derecho, es decir, que el desempeño de cualquier

11 La “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, consultada el 30 de agosto de 2013, en su artículo 46, fracción I. establece: “artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;...”

12 *Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1983.

13 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...VIII... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

servidor público se lleve a cabo bajo la premisa fundamental del Estado de derecho: la autoridad sólo debe hacer aquello que una norma emitida con anterioridad expresamente le conceda como facultad.

Paralelamente a la obligación de someterse la actuación de la autoridad a la ley previa, han surgido desde la década de los ochenta del siglo pasado presiones sociales para que los gobiernos sean, además de respetuosos del marco jurídico que los rige, eficaces, eficientes y “rentables” en términos sociales. Hay una tendencia a que la administración pública sea un medio que contribuya al bienestar social y que esté orientada a satisfacer las expectativas de los usuarios de los servicios públicos. El modelo de gobierno imperante en la Constitución es aquel en el cual se busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo con base en programas por objetivos que se establezcan en indicadores de desempeño de los entes públicos, evaluables en términos del impacto real en el bienestar social.¹⁴

14 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... VI... Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;...”

En este sentido, lo trascendente para el ciudadano es que la acción del gobierno sea tangible e inmediata en el bienestar de las personas, como individuos y comunidades. Esta circunstancia abre la trampa de la seducción que ofrece la actuación contundente, sin límites jurídicos, del poder social, es decir, hay una atracción natural de los gobiernos y los grupos que obtienen ventajas del *statu quo* a inclinar la balanza a favor de la eficiencia en detrimento de la legalidad y de la interpretación restrictiva de los derechos humanos o de los derechos laborales.

El principio jerárquico existente en la relación administrativa del servidor público con respecto a sus superiores favorece la unidad de acción; en cambio, el derecho a la estabilidad en el empleo del servidor público de base obliga a considerar otros aspectos de naturaleza distinta a la búsqueda de la eficiencia en la toma de decisiones.

Lo anterior explica las razones que tuvo el legislador para considerar que los trabajadores al servicio del Estado debían estar sometidos a un régimen laboral distinto al resto.

Las mismas se expresan sintéticamente en la jurisprudencia siguiente:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. *El Derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del ar-*

título 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.”¹⁵

Esta circunstancia jurídica también forma parte de los tratados internacionales en la materia del trabajo, que deja al arbitrio de los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo el régimen de protección laboral para los servidores públicos.¹⁶

La expresión más contundente del principio de jerarquía administrativa es la facultad de libre nombramiento y remoción. Esta facultad del superior sobre el inferior es un elemento sustancial en el proceso de la toma de decisiones y la ejecución de las mismas. Si bien es cierto que este poder del superior subsiste en los servidores públicos sujetos a una relación administrativa no laboral o en los trabajadores de confianza, éste ha sido limitado con el derecho a obtener una indemnización, que no la reinstalación, en los casos en que exista una legislación de servicios profesionales de carrera.

Esta facultad está concedida en el artículo 89 de la Constitución en los términos siguientes:

*“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
II. 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;**”*

15 [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; t. VII, Mayo de 1998; p. 581.

16 Convenio 151 de la OIT.

El propósito de reconocer protección jurídica al derecho de los servidores públicos a gozar de estabilidad en el empleo quedó expresada con claridad en el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en el que el Presidente Abelardo L. Rodríguez expresó en la exposición de motivos lo siguiente:

*“ abdicó de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores públicos del Gobierno, señala sus derechos, obligaciones y recompensas, y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa ”*¹⁷

El sometimiento a un régimen administrativo total para los servidores públicos coincide con el modelo del Estado eficaz, que requiere de un alto grado de centralización de la autoridad. Así, por ejemplo, la acumulación del poder real en el absolutismo sólo se explica por el deseo de los burgueses de colaborar con una autoridad capaz de oponerse a los privilegios de una aristocracia terrateniente y rentista.

Las dictaduras del proletariado tienen su justificación histórica en la necesidad de poner un freno al ejercicio voraz de los derechos inalienables e intocables de los individuos y a la desigualdad social profunda que provoca la política de “dejar hacer, dejar pasar”, mientras las fuerzas libres del mercado distribuyen los bienes y servicios entre los hombres. Los gobiernos autoritarios de la posguerra, que impulsaron proyectos de desarrollo nacional relativamente exitosos, lo hicieron en detrimento de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Luego entonces, un régimen administrativo equilibrado, que incluya el respeto a los derechos del servidor público, es la garantía para alejarnos de las tentaciones de los gobiernos autoritarios, que siempre serán más hábiles para imponer orden porque están dispuestos a sacrificar las libertades.

17 Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.* p. 44.

El equilibrio se logra si la actuación de los órganos estatales está sujeta al principio de legalidad, sin excesos en la formalidad, y el orden jurídico es capaz de crear un espacio para el desarrollo de un servicio público eficaz, que otorgue tranquilidad vital al individuo que lo ejerce a través de los derechos laborales a un salario digno, medidas protectoras del salario adecuadas y, sobre todo, estabilidad en el empleo.

Esta necesidad de equilibrio para lograr la eficiencia de la administración pública en beneficio de la colectividad se expresa con fuerza en la materia de seguridad, y la Constitución, en el apartado B del artículo 123, establece claramente que ciertos servidores públicos están sujetos sólo al régimen administrativo y son excluidos del laboral en los términos siguientes:

“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 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.”¹⁸

18 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx.

El constituyente reconoce que hay servidores públicos que, si bien no tienen derecho a la estabilidad en el empleo por el tipo de funciones que realizan, vinculadas directamente con el ejercicio de la autoridad del Estado, como son la defensa, la seguridad y las relaciones exteriores, tampoco deben quedar sujetos en el ejercicio efectivo de sus derechos individuales a la voluntad del superior jerárquico. Este último debe respetar los derechos de los servidores públicos derivados de la colaboración con el Estado, a través del establecimiento y operación adecuada de los servicios profesionales de carrera, y en la regulación de estos sistemas se consignan un conjunto de derechos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio público, que les otorga cierta estabilidad a este tipo de servidores públicos.

Entonces, hay servidores públicos sujetos sólo al régimen administrativo y excluidos del laboral desde la promulgación de la LFTSE, en los términos siguientes:

*“Artículo 8º. Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.*¹⁹

Este artículo de la Ley hace patente la existencia de un régimen de protección de los derechos de los servidores públicos dentro de la normatividad administrativa no laboral.

La evolución de este régimen ha tendido a la protección de los individuos que prestan sus servicios a estas funciones de autoridad con base en la regulación de servicios profesionales de carrera. Asimismo, se han agregado en este rubro otras funciones que requieren de cierta especialización como son: la jurisdiccional, la legislativa, la protección de los derechos humanos, la organización de las elecciones, la materia agraria, la información estadística, la educativa. Entre otros.

- Servicio profesional agrario de carrera de la Procuraduría Agraria.

19 LFTSE consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx

- Carrera judicial del PJP.
- Servicio profesional electoral del IFE.
- Servicio civil de carrera de las Cámaras de Senadores y Diputados.
- Servicio integral de profesionalización del INEGI.
- Servicio profesional de carrera de justicia federal de la PGR.
- Servicio profesional de carrera del Ejecutivo Federal.
- Carrera magisterial y, en proceso de aprobación, el servicio profesional docente.
- Servicio civil de carrera de la CNDH.
- Servicio Exterior Mexicano.
- Servicio Profesional de Carrera Policial de la Comisión Nacional de Seguridad de la SEGOB, entre otros.

Por su parte, los trabajadores de confianza²⁰ quedan sujetos parcialmente a un régimen administrativo, ya que la protección laboral se reduce a lo consignado en el mismo numeral de la forma siguiente:

20 LFETSE en el artículo 5 establece: “Son trabajadores de confianza: I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de: a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento. b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza. c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido. d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría. e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características. f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios. g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo. h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno

“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.”²¹

En principio, la distinción entre trabajador de confianza y de base se establece a partir de las funciones que realiza cada una de estas categorías, en los términos de la jurisprudencia siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. *De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza”, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones*

Federal o sus equivalentes en las Entidades. i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías. j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo. k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal. l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos”, consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx.

21 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx.

que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.”²²

La diferenciación entre ambos tipos de trabajadores es importante para la determinación del régimen administrativo equilibrado, aludido en este estudio. Toda vez que en la medida que los servidores públicos sean trabajadores de confianza, EN términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no gozan de estabilidad en el empleo, conforme a la jurisprudencia siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. *El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.”²³*

Por lo tanto, en los servidores públicos que sean trabajadores de confianza el principio de jerarquía, propio de la relación administrativa, tiene una mayor aplicabilidad en beneficio de la unidad de acción de los órganos del Estado.

Hay que señalar que la tendencia legislativa ha sido que los servidores públicos que realizan ciertas funciones o colaboran con órganos del Estado vinculados directamente con una atribución de autoridad sean considerados por disposición de ley co-

22 [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; t. XXIII, Febrero de 2006; p. 10

23 Localización: Séptima Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice 2000 t. V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN. p. 532. Tesis: 655. Jurisprudencia. Materia(s): laboral.

mo de confianza y, por lo tanto, estén sometidos a un régimen administrativo, en mayor grado que al laboral, en los términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123, citada con anterioridad.

En la LFTSE se consigna lo siguiente:

*“Artículo 7o. Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5o., (este numeral se refiere al criterio de las funciones que realiza el servidor público) la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará **expresamente por la disposición legal que formalice su creación.**”²⁴*

En este sentido, mediante las Leyes General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁵ y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos²⁶ se ha determinado que todos los trabajadores administrativos son de confianza y, por lo tanto, no gozan del Derecho laboral de estabilidad en el empleo.

Respecto a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó la jurisprudencia por contradicción siguiente:

24 LFTSE consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx.

25 “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx, consigna lo siguiente: “Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional... Artículo 73. Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables. Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza.”

26 “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, consultada el 30 de agosto de 2013 en www.ordenjuridico.gob.mx, establece: “Artículo 74. El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.”

“SEGURIDAD PÚBLICA. LOS TRABAJADORES QUE SE IDENTIFICAN COMO ELEMENTOS DE APOYO DE LAS INSTITUCIONES QUE TIENEN A SU CARGO ESA FUNCIÓN Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, SON DE CONFIANZA POR DISPOSICIÓN LEGAL EXPRESA. La calidad de trabajadores de confianza de los “elementos de apoyo” (quienes sin pertenecer a la carrera policial, ministerial o pericial, laboran en una institución de seguridad pública y de procuración de justicia del Estado de Baja California), la determinan los artículos 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 10, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Pública de la misma entidad que así lo disponen, por lo que es innecesario acreditar las funciones inherentes a los cargos ocupados por dichos elementos para saber si corresponden a las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia o fiscalización y, por ende, si son o no propias de un cargo de confianza, pues el fundamento para que éstos se consideren trabajadores de confianza deriva de la disposición expresa de la ley.”²⁷

El régimen administrativo equilibrado referido tiene un alto grado de complejidad técnico-jurídica y está sujeto a las interpretaciones de los operadores jurídicos involucrados que son, a saber, el propio servidor público y, en su caso, el abogado postulante que lo patrocine, la autoridad administrativa de la dependencia o entidad, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como autoridad competente de primera instancia, y el Poder Judicial Federal, que conoce, primordialmente, por los Tribunales Colegiados de Circuito, por la vía de amparo directo, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la denuncia de contradicción de tesis jurisprudenciales.

En este sentido, los servidores públicos poseen diversos grados de aplicación del régimen administrativo o del laboral dependiendo de la categoría en la que se encuentren, ya sea bajo el criterio de las funciones que realicen o lo que disponga la ley sobre el particular.

Un ejemplo que ayuda a comprender la complejidad de esta relación administrativa equilibrada es la jurisprudencia siguiente:

27 Contradicción de tesis 534/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 3 de abril de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández.- Ponente: Luis María Aguilar Morales.- Secretaria: Laura Montes López.

“TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. *De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*²⁸

Esta tesis distingue entre servidores públicos sujetos exclusivamente a un régimen administrativo (quienes pertenecen a la carrera policial) y otros que están sujetos parcialmente a los regímenes administrativo y laboral, con preeminencia del principio de jerarquía, en razón a que son considerados por la ley correspondiente trabajadores de confianza y, por lo tanto, no gozan de estabilidad en el empleo.

En contraste con la relación administrativa equilibrada, que tiende a que el Estado sea eficaz, se ubica el abuso del aspecto formal-racional del derecho, que transforma los derechos en privilegios, multiplica los regímenes especiales en beneficio de los grupos sociales más favorecidos o los individuos más audaces y prepara el terreno para una imaginería social en la que es creíble la falacia de que los asuntos públicos se manejan en exclusiva para el provecho de un número reducido de personas, cuyo interés es aprovecharse de la miseria y adversidades de la mayoría. También, la excesiva rigidez en las normas laborales²⁹ puede provocar que se generen y mantengan espacios en el

28 [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, t. 1; p. 957

29 La extrema formalidad del acta a que se refiere el artículo 46, en algunos casos, puede afectar el desempeño del servicio público, ya que una cuestión de procedimiento puede ser la causa que un trabajador de base que no se ha comportado con la lealtad y honestidad que exige el servicio público sea beneficiado

que el respeto a los principios de legalidad y eficiencia en el servicio público pasen a un segundo plano, y los derechos de quienes integran el aparato estatal adquieran más fuerza que el interés público, la satisfacción del usuario o el logro del bienestar social.

En el régimen del servicio público, esta oposición de principios entre legalidad, interés público, derechos laborales y eficiencia se manifiesta con gran fuerza, y las soluciones posibles se encuentran limitadas por la complejidad de su regulación, que proviene de la confusión del régimen administrativo y laboral.

4. Servidores públicos o funcionarios y empleados públicos

El régimen administrativo de los servidores públicos en México parte de un supuesto equivocado. Este supuesto jurídico consiste en que la Constitución no reconoce ninguna diferencia entre el funcionario público y el empleado público, por lo que ante la ley todos son servidores públicos, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”³⁰

Este numeral establece que a todas las personas que presten sus servicios al Estado se les aplicará un régimen jurídico administrativo, que implica la atribución de responsabilidades, sin que tenga trascendencia jurídica el tipo de relación jurídica que los vincula: funcionario electo o designado libremente, trabajador, confianza o base, prestador de servicios profesionales, responsable del manejo de recursos presupuestales federales, contratistas, entre otras.

por el derecho a la estabilidad en el empleo, en detrimento, no sólo de la institución, sino del resto de los trabajadores cuyo comportamiento es adecuado e, incluso, ejemplar.

30 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. Artículo 108, primer párrafo.

Las formas de conceptualizar al servicio público son:

- Igualdad de régimen para todas aquellas personas que sean servidores públicos, sin importar el origen del vínculo, que puede ser constitucional, administrativo, laboral o civil.
- Distinción entre los servidores públicos en razón a la pertenencia a la administración pública centralizada, vía nombramiento, o a la descentralizada, vía contrato laboral o civil.
- Distinción entre los servidores públicos en atención a la norma que otorga las facultades, de tal manera que serán funcionarios aquellos cuyas atribuciones proceden directamente de la ley o reglamento, y los empleados públicos, quienes están facultados por un instrumento de menor jerarquía.

Los sistemas normativos a los que pueden estar sometidos los servidores públicos son:

- La dualidad de regímenes: uno abierto con base en el reconocimiento de derechos laborales, y otro cerrado, regulado exclusivamente por normas administrativas.
- La superposición de regímenes, que confunde las relaciones administrativas con las laborales en una misma persona.
- La superposición de regímenes conjuntamente con uno cerrado, regulado exclusivamente por normas administrativas.

En el servicio público mexicano operan el último de los sistemas mencionado, agregando la complejidad que los derechos laborales tienen dos fuentes: el apartado A del artículo 123 constitucional, que es propio de los trabajadores en general, y el apartado B de ese mismo numeral, que contiene una regulación especial a para los trabajadores de los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal.

Con base en las distinciones realizadas con anterioridad se puede hacer la clasificación siguiente:

- Servidores públicos sujetos sólo a la normatividad administrativa (electos, titulares de dependencias o entidades, titulares de órganos jurisdiccionales, nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley de Servicio

Profesional de Carrera, policías, militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y peritos).

- Servidores públicos regulados por normatividad administrativa y laboral, conjuntamente.

En atención al régimen laboral que es aplicable, ya sea de base o de confianza, los servidores públicos son:

- Trabajadores en general, que son aquellos que prestan sus servicios en entidades de la administración pública paraestatal de los gobiernos federal, del Distrito Federal, de los estados o de los municipios.
- Trabajadores de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, así como aquellos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, cuyos conflictos colectivos e individuales son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Trabajadores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos individuales son resueltos por una Comisión Sustanciadora interna.³¹
- Trabajadores de los organismos autónomos constitucionales, los cuales tienen peculiaridades propias. Por ejemplo, los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores serán resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Trabajadores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B, y los conflictos con sus trabajadores son resueltos ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Trabajadores municipales o estatales, cuyas relaciones laborales se rigen indistintamente por el apartado A o B, según lo disponga la legislatura correspondiente.
- Trabajadores de las entidades financieras de la administración pública federal.

31 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada el 30 de agosto de 2013, establece: “Artículo 123 fracción 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.”

- Trabajadores de las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.³²

Además, a estos tipos de trabajadores hay que agregar aquellos que provengan del fenómeno de la subcontratación, ya que el nuevo artículo de la Ley Federal del Trabajo, que la regula establece, por lo menos en lo referente a las relaciones de trabajo normadas por el apartado A del artículo 123, lo siguiente:

Artículo 15-A. *El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.*

Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.
- b) Deberá justificarse por su carácter especializado.
- c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.

Esta disposición, aplicable a los trabajadores en general, lo que incluye a las entidades de la administración pública federal, obliga a los patrones que utilicen la subcontratación solidariamente con los subcontratantes y, por ende, los subcontratados se convierten, en virtud de esta extensión de la relación laboral, en servidores públicos al

32 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx., establece : “Artículo 3. fracción VII...Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...”

tenor de lo dispuesto en el artículo 108 constitucional. En relación con los trabajadores del apartado B, la aplicación supletoria de este artículo de la Ley Federal del Trabajo es debatible.

En este mismo sentido, hay que destacar la jurisprudencia siguiente:

“CONTRATO CIVIL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. SI A TRAVÉS DE ÉL UN TERCERO SE OBLIGA A SUMINISTRAR PERSONAL A UN PATRÓN REAL CON EL COMPROMISO DE RELEVARLO DE CUALQUIER OBLIGACIÓN LABORAL, AMBAS EMPRESAS CONSTITUYEN LA UNIDAD ECONÓMICA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y, POR ENDE, LAS DOS SON RESPONSABLES DE LA RELACIÓN LABORAL PARA CON EL TRABAJADOR. *Conforme al artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, el trabajo no es artículo de comercio. Por otra parte, el numeral 16 de la citada legislación establece que la empresa, para efectos de las normas de trabajo, es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios. En este contexto, cuando una empresa interviene como proveedora de la fuerza de trabajo a través de la celebración de un contrato civil de prestación de servicios profesionales, o de cualquier acto jurídico, y otra aporta la infraestructura y el capital, lográndose entre ambas el bien o servicio producido, cumplen con el objeto social de la unidad económica a que se refiere el mencionado artículo 16; de ahí que para efectos de esta materia constituyen una empresa y, por ende, son responsables de la relación laboral para con el trabajador.”*³³

Esta jurisprudencia extiende aún más la posibilidad que los trabajadores de una empresa que preste servicios a una entidad de la administración pública sean considerados servidores públicos a partir de la ampliación del concepto de empresa.

Por otro lado, todas las personas que presten un servicio personal subordinado a los Poderes de la Unión o a cualquier otro ente público serán trabajadores, sin importar la naturaleza del contrato que originó dicha prestación y, por lo tanto, acreedores de la protección que ofrece el artículo 123, tanto en apartado A como en el B.

Lo anterior es correcto jurídicamente, por lo dispuesto en las jurisprudencias siguientes:

33 [J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, t. 3; p. 1991.

“RELACION LABORAL. LA SUBORDINACION ES EL ELEMENTO DISTINTIVO DE LA. *El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, establece que por relación de trabajo debe entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario. Así pues, la relación laboral tiene como elemento distintivo la subordinación jurídica entre patrón y trabajador, en virtud de la cual el primero se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del trabajo del segundo, quien a su vez tiene la obligación correlativa de acatar al patrón.*”³⁴

“RELACIÓN DE TRABAJO. UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES POR SÍ SOLO ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR EL VERDADERO VÍNCULO EXISTENTE, SI OBRAN EN EL JUICIO OTRAS PRUEBAS DE LAS QUE SE DESPRENDAN LOS ELEMENTOS DE SUBORDINACIÓN Y DEPENDENCIA ECONÓMICA PARA RESOLVER LO CONDUCTENTE. *Si el demandado se excepciona en el sentido de que la relación que existió con el actor fue de prestación de servicios profesionales y ofrece al juicio un contrato en el que se especifica ese hecho, en donde se señala que el vínculo se rige por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal; este instrumento por sí solo no demuestra que la relación haya sido de tal naturaleza, puesto que el referido documento debe estudiarse conjuntamente con el resto del material probatorio para resolver lo conducente; de ahí que si en el juicio se acreditan los elementos de subordinación, como es el caso en que al prestador del servicio se le ordena dónde y cómo debe realizar su trabajo, se le proporcionan los medios para el desempeño de su labor, que son propiedad de la empresa, se le expiden credenciales que lo identifican como su empleado y se le asigna una compensación económica, que aun cuando se le denomine honorarios, por así haberse consignado en el convenio, pero que en verdad se trata de la retribución que se le pagaba por su trabajo; por consiguiente, si se justifican estos extremos se debe concluir que la relación real que existió entre las partes fue de trabajo y no de índole civil.*”³⁵

Lo mencionado con anterioridad es lo que genera que una misma relación jurídica posea dos formas opuestas de determinar en concreto los derechos y obligaciones que

34 [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; t. I, Mayo de 1995; p. 289.

35 [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; t. XXV, Abril de 2007; p. 1524.

se derivan de la misma; una de índole administrativo y otra laboral. Esta superposición hace útil retornar a la distinción entre funcionario y empleado público, siendo el primero aquél que se rige exclusivamente por un régimen administrativo y el segundo por un régimen de Derecho laboral.

Esto es posible debido al desarrollo que han tenido la regulación de los servicios profesionales de carrera, en los que hay protección a los derechos de los servidores públicos, ya que las legislaciones correspondientes establecen procedimientos para la selección, promoción, otorgamiento de reconocimientos y recompensas, profesionalización y separación del cargo. En algunos casos, procede el pago indemnizatorio por la remoción sin causa justa.

En cambio, el sistema actual de regulación del servicio público, en el que no existe la mencionada distinción entre funcionario y empleado público, se ha traducido en la coexistencia de un sinnúmero de esferas jurídicas diferenciadas, por la forma de la vinculación de la persona con la administración pública centralizada o paraestatal:

- Directa, a través de un nombramiento; o indirecta, por medio de un contrato.
- Relacionada directa o indirectamente con una función estatal.

En principio, el régimen administrativo iguala a los servidores públicos sin tomar en cuenta la jerarquía ni el grado de responsabilidades. Por este hecho, todos conforman el concepto amplio de autoridad, aunque sus funciones sean meramente administrativas y operativas. Sin embargo, esta igualación teórica no corresponde a la realidad jurídica, ya que las facultades, obligaciones y derechos de un Secretario de Estado no son los mismos que los que le corresponden a un trabajador de base en una dependencia. La responsabilidad de un auxiliar en una oficina no es igual a la que tiene una persona que desempeñe las mismas actividades dentro de una Centro de Reinserción Social. Ambos están sujetos a un régimen administrativo y laboral por el hecho se desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal y pueden ser sujetos de una responsabilidad si incurren en un acto u omisión en el ejercicio de sus facultades, o pueden acudir a los tribunales a demandar de su “patrón”, que es el Estado, los derechos que les asisten como trabajadores.

En contraste, la diferenciación entre funcionario y empleado público contribuye a la asignación de dos regímenes jurídicos delimitados, en el que el primero está sujeto a un régimen administrativo y el segundo a uno laboral.

Los derechos y obligaciones concretos son evidentemente distintos, por eso uno es en esencia funcionario público y otro empleado público, pero la identidad en la calidad de servidor público confunde ambas categorías en el momento de individualizar los mismos.

No es extraño en nuestros días que un servidor público al que se le finca una responsabilidad que resulta declarada nula por la autoridad judicial obtenga por la vía laboral el pago de salarios caídos y demás prestaciones como producto de un despido injustificado del patrón llamado Estado.

La doble naturaleza que rige las relaciones del servidor público con el Estado, una de índole administrativa y otra laboral, ha provocado distorsiones y asimetrías en el mercado laboral y la multiplicación de ambientes organizacionales en los que prevalece un ánimo de no cooperación o propensos a la disfunción, cuando un servidor público sujeto a un régimen de responsabilidades, incluso sancionado, es reinstalado en su cargo con base en el régimen de protección de los derechos laborales.

Por ejemplo, un empleado de una entidad paraestatal cuyo fin sea la prestación de un servicio público goza de un régimen jurídico distinto al de un trabajador de una concesionaria federal de un servicio público, o de otro trabajador de una dependencia que también preste un servicio público. Esta circunstancia genera distorsiones en el mercado laboral y sería preferible que en todos los casos hubiera una regulación uniforme.

El régimen laboral no es la causa de la calidad en el servicio público que se presta, pero puede contribuir u obstaculizar el que se lleve a cabo con los mismos estándares de satisfacción para el usuario, o con las mismas consecuencias jurídicas para su operador.

El principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite es aplicable a las funciones propias del Estado, pero dificulta la actividad estatal de fomento, servicio público y gestión, que requiere en su ejercicio un mayor impulso para obtener mejores resultados, ante la necesidad de adecuarse constantemente a las condiciones del mercado, la competencia y las exigencia de incrementar la productividad.

La distinción entre funcionario público y empleado público liberaría de responsabilidad administrativa a los trabajadores que no tuvieran funciones de dirección, supervisión o mando en las dependencias y entidades públicas.

Ahora bien, la justificación para sostener este principio básico del Estado de derecho en forma absoluta, en cualquier órgano perteneciente a la administración pública, proviene de la disposición señalada en el artículo 39 de la Constitución, que establece:

*“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste...”*³⁶

Sin embargo, este dogma constitucional es difícilmente aplicable en los casos en el que las entidades gubernamentales desarrollan actividades de servicio público, gestión económica o fomento. Por ejemplo, la medición del efecto de la actividad de una entidad paraestatal dedicada al fomento o la gestión no es el beneficio de todo el pueblo en forma directa, sino solamente en forma agregada; es decir, mediante la aplicación de indicadores de desempeño conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de la fracción VI del artículo 74 constitucional:

*“Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”*³⁷

En relación con las facultades de la Auditoría Fiscal de la Federación, contenidas en la fracción I del artículo 79 constitucional:

*“Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley”.*³⁸

En ese sentido, el desempeño de un servidor público dedicado a una actividad de prestación está vinculada directamente con la eficiencia y no necesariamente con la legalidad, que en los procesos productivos se reduce al cumplimiento de una formalidad, lo

36 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. Artículo 39.

37 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. Artículo 74, fracción VI, primer párrafo.

38 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada en orden jurídico nacional el 30 de agosto de 2013. www.ordenjuridico.gob.mx. Artículo 79, fracción I.

que es altamente probable que afecte el desempeño y le agrega un riesgo adicional, que es la posibilidad de incurrir en responsabilidades administrativas.

En este sentido, el concepto de funcionario público debiera restringirse a las actividades propiamente de autoridad del Estado, y este ser el medio para vincular al servidor público con un régimen de responsabilidades estricto.

En cambio, la categoría de empleado público debiera referirse a los trabajadores de base, tanto de las dependencias como las entidades de la Administración Pública Federal, así como los Poderes Legislativo y Judicial. Esto permitiría que hubiera mayor homogeneidad en la normatividad de las relaciones individuales y colectivas de estos trabajadores.

Los trabajadores de confianza debieran regirse por las leyes de los servicios profesionales de carrera que garanticen, entre otros derechos, la estabilidad en el empleo.

Dentro del análisis del régimen administrativo coexisten multiplicidad de conceptos que lo integran, de esta forma, se puede concluir que existen distintas categorías de régimen administrativo, responsabilidades, régimen laboral de los servidores públicos, relación jurídico-administrativa, derecho público subjetivo, interés legítimo e interés simple, órgano, titular de órgano, tipos de servidores públicos, formas de ingreso y egreso del servicio público, así como régimen disciplinario y régimen patrimonial de los servidores públicos, entre otros.

La combinación de estos conceptos provoca la existencia de contradicciones en el conjunto de normas que regulan al régimen administrativo y las reglas lógico-jurídicas de las diversas leyes que lo integran, y conducen a una constante intervención de los órganos de control de la legalidad, de carácter administrativo y jurisdiccional, que generan incertidumbre en el servidor público, propician la parálisis de la actividad estatal y originan conflictos constantes entre el Estado y sus servidores públicos.

El régimen administrativo equilibrado sólo puede gestarse a partir de definiciones precisas de tipos de servidores públicos, como es la distinción entre funcionario y empleado. La continuación de la igualdad y extensión que establece el artículo 108 constitucional sólo contribuye a la confusión en la aplicación de los regímenes administrativo y laboral del servicio público.

Bibliografía

- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, (Tr. José F. Fernández Santillán), Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 476), México, 2006 pp. 17 y s
- ENTRENA CUESTA, Ramón, *Curso de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, p. 274
- CASTELLANO, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 1959. Conferencia dictada en el Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) celebrado en Mérida, Yucatán, México, 2012.
- FERNÁNDEZ, Tomás R., *De la Arbitrariedad de la Administración*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 2002.
- FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*, 23ª ed., Porrúa, México, 1984.
- JELLINEK, Georg, *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi*, Italia, 1911.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, Porrúa, México, 2004.
- MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho burocrático (Incertidumbre jurídico)*, Porrúa, México, 2005.
- MONTERO, Gregorio, *Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, 2011.
- PALLARES Y LARA, Sergio, *Las Relaciones laborales en el servicio público*, Prol. Juan Díaz Romero, Porrúa, México, 2007.
- PENICHE LÓPEZ, Edgar, *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, 28ª ed., Porrúa, México 2003.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, t. I, TFCA, México, 2006.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho administrativo*, 3ª ed., Porrúa, México, 2011.

Referencias electrónicas

Orden jurídico nacional: www.ordenjuridico.gob.mx.

Portal de transparencia mexicana: www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo12.pdf

Portal definición de: <http://definicion.de/servidor-publico/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx

Los derechos laborales de los servidores públicos

Magda. Patricia Sánchez Avendaño *

SUMARIO: *Introducción. 1. Derecho burocrático. 2. Naturaleza de la relación. 3. Aspectos sobre derechos laborales y servidor público. 4. Clasificación de los servidores públicos. 5. Los derechos laborales de los servidores públicos. 6. Conclusión.*

Introducción

El presente ensayo pretende ofrecer un breve recorrido por los derechos laborales de los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado, y al situarse en el marco regulador del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se genera confusión e incertidumbre de cuáles son esos derechos de los que hoy se pueden gozar y disfrutar, sin hacer una referencia a los del apartado A, que no les son aplicables al momento de incoar un juicio laboral para la defensa de sus derechos.

La Constitución, en ese artículo, hace una referencia general a *trabajadores*, y en una fracción a *trabajadores de confianza*, por lo que, al existir una Ley Federal que reglamenta su apartado B, es ahí donde se especifica la existencia de dos clases de trabajadores: de base y de confianza, y al excluir a estos últimos de su régimen, se llega a pensar, incluso, que están desamparados y desprotegidos, y por lo tanto, que no cuentan con Derecho laboral alguno.

En México existe una normatividad específica en materia laboral burocrática (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), una instancia jurisdiccional espe-

* Magistrada representante del Gobierno Federal en la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

cializada (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), y doctrina y criterios jurisprudenciales en la materia, por lo que se ha ganado un lugar privilegiado como una rama del Derecho, que es el marco regulador de las múltiples actividades que desempeña un servidor público al servicio del Estado.

En concordancia con el artículo 1° de la Constitución, el presente ensayo parte de la propia Constitución, de los tratados internacionales que hoy son fuente de los derechos de las personas, en el caso en particular del derecho humano al trabajo, normas a las cuales todas las autoridades están sujetas, así como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1. Derecho burocrático

Antecedentes

La regulación de las relaciones entre trabajadores y patrones se apoya en encauzar y resolver la lucha de clases y el equilibrio de los factores de la producción. Esto difícilmente puede asimilarse al marco general de las relaciones laborales del Estado y los servidores públicos, por lo que los vínculos entre el Estado y sus trabajadores son regulados por una rama autónoma, que le da especificidad y contenido a una relación que forma parte del Derecho administrativo. La actividad del Estado no puede ser reducida a la calificación de proceso productivo, por más que produzca bienes y servicios, sus trabajadores asumen, en virtud de la naturaleza de su gestión, una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.

Efectivamente, la Constitución, en su texto original de 1917, no contempló las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores; no fue sino hasta las reformas de los artículos 73 fracción X, y el 123, en su preámbulo y fracción XXIX, del 6 de septiembre de 1929, donde se federalizó la facultad para expedir leyes en materia del trabajo, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo

28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”

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

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y accidentes entre otros de fines análogos.”

Varios fueron los intentos para regular las normas laborales específicas sobre la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos; así, el 5 de diciembre 1938 se expide el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*; en 1960, los principios consignados en dicho Estatuto fueron incorporados al apartado B del artículo 123 constitucional, finalmente la evolución de este proceso legislativo culmina el 28 de diciembre de 1963, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional*.

Así las cosas, tenemos que con la entrada en vigor del apartado B del artículo 123 constitucional y de su Ley Reglamentaria podemos hablar propiamente de un Derecho burocrático. Acosta Romero señala que el Derecho burocrático constituye *“una rama del Derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”*.¹

Por su parte, Ojeda Paullada entiende al Derecho burocrático como *“aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”*.² Y agrega que el Derecho burocrático moderno es la disciplina que, por una parte, le otorga al servidor

1 Loc. cit. García Ramírez Sergio, *Derecho de los Servidores Públicos*, UNAM-INAP, México, 2007, p. 1.

2 Loc. cit. Acosta Romero Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 50.

público las garantías legales que dignifican sus servicios, que le dan seguridad y perspectivas de superación personal para alcanzar mejores niveles de vida para su entorno familiar y, por otra parte, al trabajador del Estado le representa también un conjunto de obligaciones vinculadas con sus actividades genéricas y específicas de acuerdo con el cargo que sustenta, recogidas en la Constitución y otras leyes.

Ambos tratadistas coinciden en que el Derecho burocrático es una rama autónoma que busca la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores en busca de estabilidad y un conjunto de derechos básicos, y el interés general que siempre domina la actividad pública. El equilibrio de ambos será, sin duda, la pauta que marque las futuras tendencias del Derecho burocrático.

La corriente laboralista acepta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 plasma una tesis clara de protección de los trabajadores en general, incluyendo a quienes sirven al Estado, elevando numerosos mandamientos a rango constitucional para proteger los legítimos intereses de los trabajadores. Además, como lo señala Ojeda Paullada, también hay una amplia aceptación que paralelamente vincula al servidor público con cuestiones de orden administrativo y laboral, revestido de la protección y seguridad, que bajo los principios de justicia social merece el servidor público y su familia.

En este contexto, podemos decir que el Derecho burocrático regula la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, relación derivada de la capacidad de acción denominada función pública.

2. Naturaleza de la relación

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio el Estado (en lo subsecuente la Ley burocrática), establece en su artículo 1º su observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Para los efectos de dicha ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones antes mencionadas y los trabajadores de base a su servicio. Asimismo, en el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Cabe puntualizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia 1/96 por lo que respecta a organismos descentralizados, estableciendo que las relaciones de trabajo de los trabajadores de estos organismos públicos a cargo del Gobierno Federal se rigen por el apartado A del artículo 123 y no por el apartado B, en virtud de que no obstante integran, con otros entes, la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución, al Presidente de la República. De ahí que se declara la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley burocrática.

A partir de la vigencia de estas disposiciones se puede hablar de un Derecho laboral burocrático compuesto de derechos y obligaciones derivados de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Estas disposiciones no agotan la regulación jurídica entre el Estado y sus servidores públicos que actualmente está regulada por una serie de cuerpos legales tanto por la Constitución, por instrumentos internacionales y por las leyes reglamentarias. Como bien señala Reynoso Castillo, la evolución del Derecho burocrático ha estado plena de variantes y tribulaciones, que permiten hoy en día contar con un sector del orden jurídico laboral lleno de especificidades que han originado, a su vez, estatutos y regulaciones especiales, como por ejemplo la de los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades federativas y municipios, los trabajadores de las universidades autónomas, los trabajadores bancarios, los miembros de las fuerza armadas, los del servicio exterior, entre otros.

3. Aspectos sobre derechos laborales y servidor público

La mejor comprensión del tema que nos ocupa nos lleva a preguntarnos, ¿qué son los derechos laborales?, ¿quién es un servidor público?

Pues bien, como la Ley burocrática lo dispone en su artículo 2, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y diversas instituciones y los trabajadores de base a su servicio; estamos frente a una relación bi-

lateral, en la cual los derechos de una parte son las obligaciones de la otra, por lo que los derechos laborales de los trabajadores son las obligaciones de los titulares de dichas dependencias e instituciones, y son irrenunciables.

Servidor público, en términos del artículo 108 de la Constitución, lo son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Del texto constitucional se advierte la posibilidad de pensar en tres categorías de trabajadores: los servidores públicos, los funcionarios y los empleados.

Miguel Acosta Romero puntualiza que servidor público *“es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).”*³ Funcionario público *“es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.”*⁴ Empleado público *“es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.”*⁵

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales sostiene que el concepto de servidor público *“abarca más que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a toda persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.”*⁶ Respecto a funcionario, sostiene que *“[d]ispone de poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados mandos medios y aparte de los mandos superiores.”*⁷ Por empleado, se entiende aquél que *“presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento o por estar incluido en las listas*

3 Acosta Romero Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 146.

4 *Ibid.*, p. 145.

5 *Ibid.*, p. 145.

6 Martínez Morales Rafael I. *Diccionarios jurídicos temáticos*, Derecho burocrático, 2ª ed., Oxford, 2000, p. 96.

7 *Ibid.*, p. 97.

*de raya, y se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. No tiene un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.*⁸

Sobre el tema, Gabino Fraga dice: *“se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.”*⁹

Así las cosas, podemos señalar que servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, con la finalidad de ejercer, atender, apoyar y cumplir con las atribuciones y funciones que legalmente le son asignadas al Estado, y tomando en consideración lo que la Ley burocrática dispone en sus artículos 3º y 4º respecto a que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o ambos, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya, y que se dividen en confianza y de base. Retomando los conceptos citados, tenemos que trabajador de confianza es un funcionario, y trabajador de base es un empleado.

Por ello, como refiere Acosta Romero, reagrupar las diferentes categorías de trabajador del Estado en la categoría única de “servidor público” no implica la abolición de funcionarios y empleados, de ahí que para referirnos a “trabajador” en los términos de la Ley burocrática, también podemos hablar de servidores públicos.

4. Clasificación de los servidores públicos

La legislación mexicana distingue dos categorías de servidores públicos: de confianza y de base.

Servidores públicos de confianza

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B, fracción XIV, dispone que *“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.”*

8 *Ibíd.*, p. 97.

9 Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 30ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 129.

El artículo 5 de la Ley burocrática hace una referencia a quienes son servidores públicos de confianza. Así, en la fracción I dispone que son los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

Además, en la fracción II el legislador hizo una relación de puestos en el Poder Ejecutivo, en las dependencias y en las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, y agrega “que desempeñan funciones” que, conforme a los catálogos a que alude el numeral 20 de la propia Ley, sean de: Dirección; inspección, vigilancia y fiscalización; auditoría; investigación científica; asesoría o consulta; el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías; secretarios particulares; Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas, entre otros. Que la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades formará parte de su catálogo de puestos.

En la fracción III de dicho precepto se refiere a diversos puestos que se ocupan en el Poder Legislativo, y en la fracción IV, en el Poder Judicial.

Como se advierte de la propia legislación ordinaria, a pesar de que el Constituyente únicamente dispuso que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, se realiza una lista de diversos puestos que revisten tal naturaleza, aunado a otros que por las funciones que desempeñan también son de confianza, es decir, no solamente se hace la mención de puestos sino también a las funciones que desempeñan en algunos de ellos para considerarse de confianza.

Si bien es cierto que algunos tratadistas en la materia burocrática y criterios jurisprudenciales y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostienen que no sólo debe atenderse al nombramiento que se expida al servidor público de confianza sino también a las funciones que desempeñan, también lo es que la propia legislación burocrática sí menciona algunos puestos que se catalogan de confianza por las funciones que se desempeñan, como es el caso de la fracción II del artículo 5 de la Ley en comento, con la salvedad de que formarán parte del catálogo de puestos correspondiente.

El hecho de que la Ley burocrática enumere quiénes son servidores públicos de confianza, así como algunos puestos, se debe entender de manera enunciativa y no limitativa, toda vez que por prácticas suscitadas en los litigios que se someten a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sea individual o colectivo,

y que esté en contienda la calidad del servidor público si es de confianza o de base, se estudia y se analiza, entre otras cuestiones, las funciones que desempeña la persona, y así lo han confirmado diversos Tribunales Colegiados al resolver juicios de amparo. Por lo tanto, no solamente son trabajadores de confianza los que se mencionan en el artículo 5º de la Ley burocrática, ni tampoco sólo los puestos que ahí se refieren, pues dada la naturaleza de las funciones que se desempeñan, pueden surgir otros puestos no enunciados en la legislación ordinaria.¹⁰

En la actualidad, existen servidores públicos y puestos que, por las leyes especiales o criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹, son catalogados de confianza, como por ejemplo los servidores públicos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de los Centros Federales de Readaptación Social; de las Instituciones Policiales, por mencionar algunos.

Ahora bien, el numeral 8º de la Ley burocrática dice que quedan excluidos del régimen de esa ley “*los Trabajadores de confianza a que refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los estableci-*

10 Sobre el tema, se puede consultar la Jurisprudencia 36/2006, cuyo rubro es: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, Febrero de 2006, Novena Época, p. 10.

11 Jurisprudencia 67/2012, del rubro siguiente: TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, t. I, Décima Época, p. 957. Tesis 472, que dice al rubro: TRABAJADORES DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. AL SER GARANTES DE LA SEGURIDAD Y VIGILANCIA DEL CENTRO FEDERAL AL QUE SE ENCUENTRAN ADSCRITOS, ASÍ COMO DE LA PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL DE LOS INTERNOS, TIENEN LA CALIDAD DE CONFIANZA. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXXIII, Junio de 2011, Novena Época, p. 1606.

mientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

Sobre el particular, Bolaños Linares opina que “se considera claramente inconstitucional ya que la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional decreta la protección al salario y los beneficios de la seguridad social de la que gozan dichos servidores públicos, por lo cual, que estos se excluyan de la ley laboral burocrática representa una violación directa al texto constitucional, además de que el artículo 123 de la Constitución en su primer párrafo establece el derecho al trabajo, que interpretado en conjunto con la protección al salario implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sí tienen derechos laborales. Lo que no tienen es estabilidad en el empleo, lo que vulnera el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹².

Pues bien, ser servidor público de confianza no necesariamente significa que no tenga derechos laborales, ya que es la propia Constitución quien señala que disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sin que se establezca que únicamente sean esos derechos, por lo que en apartado subsecuente se realizará un estudio sobre los derechos laborales de que gozan.

Servidores públicos de base

De acuerdo a lo señalado en párrafos precedentes, por exclusión, todo servidor público que no sea de confianza, ya sea por funciones o por no ocupar una plaza de esa naturaleza, lo es de base.

A esta categoría, según el artículo 6º de la Ley burocrática, pertenecen los que no están incluidos en el artículo 5º de la misma Ley. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio, y sólo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causales de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, circunstancia que los diferencia de los de confianza.

Además, el precepto 5º de la ley que nos ocupa señala que han de considerarse de base todas las categorías que con la clasificación de confianza consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

12 Bolaños Linares Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007, pp. 49-50.

5. Los derechos laborales de los servidores públicos

Como ya se expuso con anterioridad, la relación jurídica de trabajo entre el Estado (patrón) y los servidores públicos se da de una manera bilateral, en la cual los derechos de una parte son las obligaciones de la otra. Por razones de espacio sólo nos referiremos a los derechos laborales de los servidores públicos, y que son irrenunciables.

Dichos derechos están contemplados en el apartado B del artículo 123 constitucional, disposición suprema básica en materia burocrática, en instrumentos internacionales, y en la Ley burocrática que los recoge y amplía.

Por principio de cuentas, es importante traer nuevamente el contenido del artículo 8º de la Ley burocrática, que dice:

“Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

De lo anterior, bien se puede advertir un trato diferenciado entre los trabajadores en un concepto amplio de éstos; sin embargo, al determinar dicho precepto que quedan excluidos los trabajadores de confianza del régimen de esa ley, no los deja en estado de indefensión y sin ley aplicable, sino que los excluye de las prerrogativas propias de las que gozan los trabajadores de base, como lo es la estabilidad en el empleo o la indemnización constitucional.

La Constitución Federal dispone en su artículo 1º que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (en adelante Protocolo de San Salvador), en sus artículos 6 y 7 señala que toda persona tiene derecho al trabajo y al goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Así las cosas, tenemos que el artículo 123, apartado

B constitucional, establece los derechos laborales de los trabajadores, que si bien en su fracción XIV señala que las personas que desempeñan cargos de confianza disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, también lo es que no precisa que lo sean únicamente esos derechos, por lo que de un estudio armónico entre dicha Norma Suprema, el artículo 1º constitucional, instrumentos internacionales y la Ley burocrática, le vienen siendo derechos laborales a los servidores públicos de confianza algunos de los dispuestos en las otras fracciones del propio apartado B que nos ocupa, como a continuación se enlistan.

Jornada de trabajo

Históricamente, el tema de la regulación legal de la jornada de trabajo fue uno de los temas más controvertidos en el Derecho del trabajo en el mundo. La Ley burocrática establece un marco regulador al respecto, y así señala en su artículo 14 la nulidad de las condiciones de trabajo: cuando una jornada sea mayor que la permitida por la ley (fracción I); así como cuando una jornada sea inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa (fracción III).

El artículo 123, apartado B, fracción I, de la Constitución dispone: “*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*”, lo cual es coincidente con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7, inciso d), y en el Protocolo de San Salvador en su numeral 7, inciso g), que señalan la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales.

La ley reglamentaria del artículo constitucional prevé la existencia de jornadas diurna, nocturna y mixta.

Jornada diurna: La comprendida entre las seis y las veinte horas, con una duración máxima de ocho horas.

Jornada nocturna: La comprendida entre las veinte y las seis horas, con una duración máxima de siete horas.

Jornada mixta: Comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, con una duración máxima de siete horas y media.

La jornada máxima se reducirá cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar una persona sin sufrir quebranto en su salud.

Ahora bien, dada la naturaleza de la función pública que ejerce el servidor público, se puede dar la posibilidad de que por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de las jornadas máximas; de ser así, ese tiempo es conocido como “horas extraordinarias” o “tiempo extraordinario”, y no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Estas horas se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada que ordinariamente se trabajan, y con un doscientos por ciento más del salario a aquellas que excedan de nueve horas a la semana.

El 15 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada”, que tuvo como uno de sus motivos la consideración de que los horarios de trabajo con interrupciones prolongadas propician desperdicio de tiempo y energía en el servicio público y descoordinación de los horarios de servicio al público, así como erogaciones excesivas en carburantes, energéticos y en general en gasto corriente. Dicha norma establece que serán sujetos de ella los servidores públicos de base y confianza. No obstante ello, excluye de su aplicación a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal del Servicio Exterior Mexicano; de las instituciones policiales, de seguridad nacional, de ministerios públicos, de aduanas, de la rama médica, enfermería, paramédica y afines; y el personal docente dependiente de la Secretaría de Educación Pública, así como el personal administrativo incorporado al modelo de educación media superior y las personas contratadas bajo el régimen de honorarios.

Con independencia de lo que establece la Ley burocrática sobre las jornadas, las instituciones públicas que observan esa norma pueden variarla, respetando la duración máxima de ocho horas.

Los servidores públicos de base son los que se ven más beneficiados con este derecho; no así los de confianza, a pesar de que la citada Norma dice que se aplica a éstos, pues precisamente por las funciones que desempeñan cubren jornadas de trabajo que van más allá de las ocho horas diarias, lo cual no resulta contrario a lo establecido en el Convenio Internacional del Trabajo No. 30 relativo a la Reglamentación de las Horas de Trabajo en el Comercio y las Oficinas, pues en su artículo 1, párrafo 3, inciso c), señala que la autoridad competente podrá exceptuar de la aplicación del Convenio a las personas que desempeñen un cargo de dirección o de confianza.

Así las cosas, en opinión de la autora un servidor público de confianza no necesariamente debe ajustarse a una jornada de trabajo de ocho horas, pero tampoco puede ser sujeto de una jornada inhumana notoriamente excesiva que le vea reflejado una disminución en su salud o que no le permita la convivencia familiar, y debe tener un tiempo razonable para ingerir sus alimentos, en el cual no esté a disposición del patrón.

Días de descanso

La fracción II del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna estipula que “*por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro*”, derecho fundamental que se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7, inciso d), y en el Protocolo de San Salvador, artículo 7, inciso h), por lo que se sostiene que tienen este derecho los trabajadores de confianza y de base.

Sobre el tema, cabe mencionar que el Ejecutivo Federal emitió el “Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972.

En dicho Acuerdo se dispuso que para los trabajadores que se rijan por la Ley burocrática la semana laboral de trabajo diurno será de cinco días de duración, y dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de salario.

No obstante ello, y como el Ejecutivo Federal no dejó establecido de manera impositiva los días de descanso al hacer alusión “de preferencia”, en estas épocas, dependiendo del tipo de nombramiento que la institución pública expida, de la jornada de trabajo, de las Condiciones Generales de Trabajo, o las necesidades del servicio público, esos días de descanso pueden variar, pero con goce íntegro de salario.

Estos días de carácter obligatorio serán los que señale el calendario oficial y los que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.

Los días de descanso obligatorio a que refiere la ley que nos ocupa se encuentran establecidos en el Decreto por el que se establece el Calendario Oficial vigente

(publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1993, y su última reforma publicada el 27 de enero de 2006), que incluso ya contempla los famosos fines de semana largos. Para mayor referencia, nos remitimos a su artículo segundo que dice:

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas relaciones de trabajo se rijan por el apartado B del artículo 123 constitucional, observarán como días de descanso obligatorio para sus trabajadores, los siguientes:

1º de enero;

El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;

El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;

1º de mayo;

5 de mayo;

16 de septiembre;

El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

1º de diciembre de cada seis años, con motivo de la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; y

25 de diciembre.”

Tratándose de los servidores públicos de base, puede darse el caso de que en las Condiciones Generales de Trabajo se pacten algunos otros días de descanso obligatorio.

En los supuestos en que el Estado y sus trabajadores determinen como día de descanso obligatorio, entre otros, el día domingo, y si los trabajadores prestan sus servicios en ese día, tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo.

En los casos de las mujeres embarazadas, disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. Además, durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Esta práctica, amplia y ambigua, se presta a preguntarnos ¿por cuánto tiempo se tiene el derecho a disfrutar de esos descansos extraordinarios de lactancia? En la actualidad no existe una normatividad que lo regule, por lo tanto se está a la credibilidad de que así lo externe la servidora pública, y a la fecha de nacimiento del infante.

Este derecho del que gozan las mujeres embarazadas, al encontrarse previsto en el inciso c) de la fracción XI, del artículo 123 constitucional, que establece la seguridad social, se entiende para las servidoras públicas de confianza y de base.

Vacaciones

El autor Martínez Morales define a las vacaciones como el “*periodo de descanso al que tienen derecho los trabajadores*”, que la “*finalidad de las vacaciones es recreacional: que permita al empleado cambiar de rutina, descansar*”¹³, con lo que se coincide, ya que el descanso impacta en el rendimiento físico e intelectual de la persona, y se propicia un mejor desempeño en las funciones asignadas.

El artículo 123, apartado B, fracción III, de la Constitución Federal, prevé: “*Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.*” Este es un derecho fundamental que consagra el Protocolo de San Salvador, en su artículo 7, inciso h). Todos los servidores públicos, de confianza y de base, deben ser favorecidos con este derecho.

La legislación que regula la disposición constitucional contempla que los trabajadores que tengan una antigüedad de más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, con salario íntegro.

En razón del servicio público que lleva a cabo el Estado hacia la sociedad, y que reviste de un interés público, durante los periodos vacacionales y con la finalidad de que en las áreas correspondientes no se vea afectada su funcionalidad y la atención de asuntos urgentes, se dejarán guardias para tales fines, que de preferencia serán aquellos que no tuvieren la antigüedad que se requiere para el goce y disfrute de dichos periodos. En los casos en que todos los servidores públicos asignados a un área en específico tengan derecho a sus vacaciones, también se dan los supuestos de dejar guardias, con la situación de que una vez que el resto del personal regrese a sus labores cotidianas, éstos disfrutarán de las mismas.

Ahora bien, el legislador también dejó establecido que cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos establecidos, por necesidades del

13 Martínez Morales Rafael I, *Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho burocrático*, 2ª. ed., Oxford, 2000, p. 111.

servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso.

Por el disfrute de uno o de los dos periodos vacacionales, los trabajadores percibirán una prima adicional de un treinta por ciento sobre el sueldo presupuestal que les corresponda.

En ninguno de los supuestos mencionados, los servidores públicos que laboren en periodos vacacionales tendrán derecho a doble pago de sueldo.

Salario

Es un Derecho laboral regulado en la Constitución Federal, en las fracciones IV, V y VI del apartado B, del numeral 123, y el 127, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7, inciso a), subinciso i), y en el Protocolo de San Salvador, artículo 7, inciso a), y por la Ley burocrática.

El salario es la percepción del sueldo o remuneración que le corresponde al servidor público por el desempeño de sus labores¹⁴, y es irrenunciable. Se determina de manera anual y equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes, y no puede ser disminuido durante la vigencia del presupuesto al año que corresponda, tampoco puede ser inferior al mínimo que rija tanto en el Distrito Federal, como en las Entidades de la República.

La Ley burocrática establece que el salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas; aclarando que los niveles de sueldo del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste.

El salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en el presupuesto de egresos respectivo.

14 El Convenio Internacional del Trabajo No. 95 relativo a la Protección del Salario, en el artículo 1, dispone: “A los efectos del presente Convenio, el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”

El pago del salario a los servidores públicos deberá realizarse en moneda de curso legal o en cheques¹⁵, efectuándose en el lugar de trabajo en el que presten sus servicios.

Al salario podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones, cuando se trate de los supuestos previstos en el artículo 38 de la ley que nos ocupa, tales como:

- “II. De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;
- III. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;
- IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, ...
- V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.
- VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo.”

15 Sobre el tema, el Convenio Internacional del Trabajo No. 95 relativo a la Protección del Salario, en su artículo 3 dice: “1. Los salarios que deban pagarse en efectivo se pagarán exclusivamente en moneda de curso legal, y deberá prohibirse el pago con pagarés, vales, cupones o en cualquier otra forma que se considere representativa de la moneda de curso legal. 2. La autoridad competente podrá permitir o prescribir el pago del salario por cheque contra un banco o por giro postal, cuando este modo de pago sea de uso corriente o sea necesario a causa de circunstancias especiales, cuando un contrato colectivo o un laudo arbitral así lo establezca, o cuando, en defecto de dichas disposiciones, el trabajador interesado preste su consentimiento.”

Fuera de estos casos, el salario es inembargable, judicial o administrativamente, y no se puede ceder a tercera persona.¹⁶

En el caso de los servidores públicos de confianza, su salario puede variar al de los de base, ya que pueden gozar de ciertas prestaciones, según el nivel de la plaza que ocupen, conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; de los órganos autónomos que correspondan, así como de la normatividad interna que al efecto se emita para la Administración Pública del Distrito Federal.

COMPLEMENTOS AL SALARIO

Quinquenio. Conocido también como prima quinquenal, consiste en que por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los servidores públicos tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario, que también serán fijados en el presupuesto de egresos respectivo. Se disfruta siendo trabajador en activo.

Prima vacacional. Como ya quedó señalado, corresponde a un treinta por ciento, sobre el sueldo presupuestal que les corresponda a los trabajadores durante los periodos vacacionales.

Aguinaldo. Prestación económica que se otorga en el mes de diciembre y enero del siguiente año. No obstante que la Ley burocrática así establece los periodos, en la práctica suele suceder que las instituciones públicas la otorgan en la llamada época navideña.

La legislación burocrática dispone que el aguinaldo deberá pagarse anual a los trabajadores en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero.

El aguinaldo será equivalente a 40 días del salario base, cuando menos, sin deducción alguna, y debe estar comprendido en el Presupuesto de Egresos.

Si bien este derecho se otorga a los trabajadores de forma anual; en el caso de aquellos que no hayan laborado el año calendario completo, tienen el derecho de solicitar

16 *Ibíd.* Artículo 8, párrafo 1, que dice: “1. Los descuentos de los salarios solamente se deberán permitir de acuerdo con las condiciones y dentro de los límites fijados por la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral.”, y artículo 10, que señala: “1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional. 2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia.”

ante la institución pública que hayan prestado sus servicios el aguinaldo proporcional que les corresponda.

Tomando en cuenta que la fracción XIV del apartado B, del artículo 123 de la Constitución establece que las personas que desempeñen cargos considerados de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario, lo manifestado hasta aquí en relación con el salario y su complemento, le son aplicables.

Aguinaldo o Gratificación de fin de año. El titular del Ejecutivo Federal cada año emite un Decreto que establece las disposiciones para el otorgamiento de este complemento, que se realiza con cargo al presupuesto autorizado de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como los entes autónomos federales, pueden tomar como base las disposiciones que contemple el Decreto Presidencial para el pago de esta gratificación, sin perjuicio del ejercicio de su autonomía.

En el Decreto de referencia, se establecen: el objeto del otorgamiento del aguinaldo o gratificación de fin de año; quiénes son sujetos beneficiados, entre ellos, los de nivel operativo, de enlace y de mando catalogados de confianza; los días que resulten equivalentes; el cálculo, y las disposiciones administrativas para su aplicación.

No todos los servidores públicos son beneficiados con dicha gratificación, pues sólo lo son los que ya se mencionaron en el párrafo que antecede.

Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC). Tratándose de trabajadores de base, nivel operativo, si es su deseo inscribirse pueden disfrutar de un complemento a su salario, como lo es el FONAC. El importe de ahorro lo determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se descuenta de manera quincenal vía nómina. Su pago es anual en los primeros días del mes de agosto.

Seguro de Separación Individualizado. Para trabajadores de confianza y enlace de confianza, existe en el Gobierno Federal y en algunas instituciones autónomas el llamado Seguro de Separación Individualizado, que también es a voluntad del trabajador su inscripción. La aportación que se realiza es del 2%, 5% ó 10% del salario, y el Estado o el órgano autónomo aporta el mismo porcentaje elegido. Este seguro, que se considera un complemento al salario, en el caso de la Administración Pública Federal, sólo se hace exigible ante la Aseguradora correspondiente una vez que se da por termina la relación laboral y medie renuncia.

Designación del personal

Se sustenta en conocimientos y aptitudes. Las dependencias e instituciones públicas deben establecer escuelas de administración pública y mantener la aptitud profesional de los servidores públicos. Derecho regulado en el artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional, y por su ley reglamentaria, el cual debe resultar aplicable a trabajadores de base y de confianza.

ESCALAFÓN

Es un derecho regulado en la Carta Magna, en la fracción VIII, del apartado B, del artículo 123, que textualmente dice: “*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*”, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el Protocolo de San Salvador, en sus artículos 7, inciso c), respectivamente.

Derecho del que solamente disfrutaban los servidores públicos de base, que no es otra cosa mas que el sistema organizado para obtener un ascenso o promoción de plaza, ya sea porque existe una plaza vacante o de nueva creación, y para ello se tendrá en cuenta el catálogo general de puestos que corresponda.

En cada institución pública habrá un Reglamento de Escalafón, el cual se formulará de común acuerdo por el Titular y el sindicato respectivo, que normará ese tipo de movimientos atendiendo antigüedad, aptitud, conocimiento, disciplina y puntualidad del servidor público.

Las vacantes se otorgarán a los servidores públicos de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios. En igualdad de condiciones tendrá prioridad aquél que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad administrativa.

Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

Es importante mencionar que para efectos del sistema escalafonario, en cada institución debe existir una Comisión Mixta de Escalafón, que estará integrada, dice la Ley burocrática, “*con igual número de representantes del Titular y del sindicato*”, y se en-

carga del procedimiento interno que debe llevarse a cabo para la ocupación de plazas vacantes, o de nueva creación, para los trabajadores de base.

Actualmente, la ocupación de plazas, vacantes o de nueva creación, por escalafón, se ve afectada al interior de las instituciones, pues lejos de llevarse a cabo por medio del procedimiento que los reglamentos prevén, que se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, entre otros, se ve el autoritarismo, no solo de las autoridades, sino también de los líderes sindicales, situación que en México debe cambiar y solo será posible cuando los propios trabajadores de base hagan valer el derecho que les asiste de ascender laboralmente para mejores condiciones de vida.

Además, en concordancia con lo que la Suprema Corte ha establecido sobre el tema de la sindicación única, y que actualmente ya existen más de un sindicato en cada institución, la Comisión Mixta de Escalafón deberá ser integrada con igual número de representantes del titular y de los sindicatos que existan en la misma institución, ya que nuestro Máximo Tribunal también se ha pronunciado respecto de la violación que se consagra en el artículo 54 de la Ley burocrática, en la tesis I.13°.T 43 L, de la Décima Época, donde sostiene que: *“Por tanto, el referido artículo 54, al establecer que la integración de la Comisión Mixta de Escalafón se conformará con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato, transgrede el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y el citado artículo 123, apartado B, fracciones VIII y X, por lo que al disponer implícitamente la sindicación única viola la libertad sindical, como acto reflejo de lo dispuesto en el diverso numeral 68, que al haberse declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se surte la aplicabilidad del principio ahí contenido; por ende, debe prevalecer el derecho cuyo alcance fue definido, pues de considerar lo contrario, implicaría una violación de los derechos fundamentales tutelados por el orden jurídico nacional”*.

Luego entonces, al estar frente a una Comisión en la que participan tanto el Estado como los representantes sindicales, los trabajadores de base, con independencia de la afiliación sindical que tengan o no se encuentren afiliados a ningún sindicato, tienen el derecho de participar en el escalafón y concursar por una plaza para obtener un ascenso.

Estabilidad en el empleo

Referirnos a este derecho es a consecuencia del tipo de nombramiento o designación del que gozan los servidores públicos de base, es decir, son inamovibles después de seis

meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. La Constitución Federal, en el precepto 123, apartado B, fracción IX, señala que: *“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 la indemnización de ley”*.

El Protocolo de San Salvador, en el artículo 7, inciso d), prevé como un derecho *“la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.”*

Si bien es cierto que por disposición constitucional los trabajadores de confianza no gozan de la estabilidad en el empleo, y así lo ha sostenido la Suprema Corte en diversos criterios jurisprudenciales, se opina que la legislación nacional, Ley burocrática en su artículo 6, excluye de manera injustificada del beneficio de la inamovilidad a los de confianza. La carencia de estabilidad da pauta para que sean removidos al capricho del patrón, lo que sucede más en cambios de administración. Si los trabajadores de confianza gozaran de estabilidad en el empleo, sería un beneficio compartido con el servicio público, pues existiría continuidad en los programas, en las funciones, en los proyectos a largo plazo, aunado al hecho de que el grueso del personal en toda institución pública, federal o local, lo son los de esta categoría, y al ser separados sin causa justa, el impacto se resiente no sólo en el trabajador, sino en las funciones propias de la institución. Estabilidad que implicaría también obligaciones y responsabilidades para estos servidores públicos en la eficiencia, dedicación y cuidado en las funciones que desempeñen.

La Ley burocrática menciona que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, de ahí la estabilidad en el empleo de la que gozan los trabajadores de base, incluso contra la voluntad del patrón, mientras no se dé una causa que justifique el cese o despido.

No obstante ello, la propia Ley establece las hipótesis que dan lugar a que el nombramiento o designación de los trabajadores deje de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares el procedimiento que deberá seguirse, así como los casos en los que opera suspender los efectos del nombramiento ya sea por el titular o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, cuando un trabajador no está de acuerdo con el cese o despido, o la suspensión respectiva, tiene a su alcance el juicio ordinario laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante el cual podrá demandar su reinstalación o indemnización, según convenga a sus intereses. En el caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva que el cese o despido, o la suspensión, fue injustificado, el trabajador tiene el derecho a ser reinstalado en su trabajo, en los mismos términos y condiciones en que lo venía desempeñando, así como al pago, goce y disfrute de aquellos derechos laborales que demande y que resulten procedentes en base al cese o despido injustificado, o suspensión reclamada.

Respecto a la indemnización, mejor conocida como *indemnización constitucional*, la fracción ya mencionada de la Constitución y la Ley burocrática, en su artículo 43, fracción IV, no definen el monto que debe cubrirse. No obstante, en términos del artículo 11 de la mencionada Ley, se debe aplicar de manera supletoria lo dispuesto en el capítulo IV denominado “*Rescisión de las relaciones de trabajo*” de la Ley Federal del Trabajo, esto es, por el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago, así como al pago de los salarios que resulten aplicables al caso concreto.

Sobre el derecho a la *indemnización constitucional*, los servidores públicos catalogados como de confianza tampoco tienen derecho a ésta, en razón de que como lo dispone la propia Constitución, en su artículo 123, apartado B, fracción XIV, únicamente disfrutaban de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, sin tener estabilidad o inamovilidad en el empleo, lo cual en concordancia con la opinión de que deberían tener estabilidad, también deberían tener derecho a una indemnización.

Caso diferente sucede en tratándose de 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, quienes sí tienen derecho al pago de la indemnización constitucional y demás prestaciones a que tengan derecho, si la autoridad jurisdiccional competente resuelve que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, con la salvedad de que no procede la reincorporación al servicio (artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional).

Así también, viene al tema los llamados servidores públicos de carrera, que en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tienen derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio, en los términos

y condiciones que establece esa ley, y a recibir una indemnización cuando exista un despido injustificado.

Ahora bien, y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis IV.1º.A.1 A, de la Décima Época, de acuerdo a los artículos 1º y 133 constitucionales, así como al Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, del que el Estado mexicano forma parte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962, que constriñe a hacer efectiva la igualdad en materia de empleo y ocupación y a eliminar cualquier forma de discriminación, en tratándose de policías o encargados de la seguridad pública, y aquí se diría que también agentes del Ministerio Público, peritos, servidores públicos de confianza y de carrera y todos aquellos que se rigen por sus propias leyes, les debe resultar aplicable lo dispuesto en la fracción XXII, del apartado A, del artículo 123 de la Carta Magna y la Ley Federal del Trabajo, para el cálculo de la indemnización constitucional, sin que ello se traduzca en una mala interpretación de aplicar supletoriamente esa Ley a servidores públicos que, según la costumbre, no les aplica, pues sólo se aplicaría por analogía al caso donde existe la misma situación jurídica, con la finalidad de asegurar la primacía y aplicación efectiva del derecho humano consistente en la ocupación, como una forma de proveerse el servidor público de recursos económicos para la manutención personal y de la familia.

Sindicalización

Es un derecho que actualmente se le reconoce sólo a los servidores públicos de base, para asociarse en defensa de los intereses que les son comunes. Así, el artículo 123, apartado B, fracción X, menciona: *“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 consagra”*.

Este es un derecho humano previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 22; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 8, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16, y en el Protocolo de San Salvador, en su artículo 8, con las restricciones que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad

pública o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos. Tampoco se impedirá someter a restricciones legales y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Y aquí, agrega el PIDESC, o de la administración del Estado, y el Protocolo de San Salvador, al igual que los de otros servicios públicos esenciales.

En congruencia con la Norma Suprema, el legislador ordinario dispuso en el artículo 67 de la Ley burocrática, que *“los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”*.

Todos los trabajadores de base de una institución pública, dependencia u órgano autónomo (si la ley que los regula así lo establece) tienen derecho a formar parte del sindicato que elijan para la defensa de sus intereses colectivos, así como dejar de formar parte del mismo, previo aviso. Como bien se sabe, la Suprema Corte de nuestro País ha sostenido en jurisprudencia (43/99) que el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Así las cosas, en estas épocas ya no se da la existencia de un solo sindicato al interior de cada institución, sino más de uno, siempre y cuando cumplan con los requisitos para su conformación que establece la Ley burocrática, como lo es, entre otros, un mínimo de veinte trabajadores de base, así como solicitar su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por ello, en la actualidad existe la posibilidad de que el trabajador elija el sindicato que mejor estime representa y protege sus intereses, siempre y cuando se trate de uno que pertenezca a la misma institución, dependencia u órgano, toda vez que no puede haber sindicatos que agrupen a trabajadores de varias instituciones públicas u órganos.

Un trabajador de confianza no puede formar parte de un sindicato. No obstante que aquellos instrumentos internacionales únicamente hacen referencia a una restricción en tratándose de miembros de las fuerzas armadas, de la policía, de la administración del Estado, así como miembros de servicios públicos esenciales, la legislación nacional restringe el derecho de sindicalización, en general, a los trabajadores de con-

fianza, lo cual se opina va más allá de lo que disponen esos instrumentos, así como del Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación.

En efecto, dicho Convenio, en su artículo 2, dispone que “*los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas*”; el 9, párrafo 1, dice “*la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio*”, y el numeral 11, dispone que “*todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación*”.

Por lo tanto, en confrontación de la legislación nacional con los tratados internacionales, se priva del derecho de sindicación a los servidores públicos de confianza, sin distinción alguna, pues posiblemente aquellos que se conocen como *altos funcionarios de confianza* son los que pudieran estar en condiciones de no formar sindicatos, que serían, como señala el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, “*de la administración del Estado*” y “*los de otros servicios públicos esenciales*”.

Los trabajadores sindicalizados pueden ocupar plazas que estén catalogadas como de confianza, para lo cual quedarán en suspenso sus derechos y obligaciones sindicales, hasta en tanto regresen a su plaza de base.

Referirnos a la sindicalización, necesariamente nos lleva a los temas de negociación colectiva y huelga.

Negociación colectiva. No es otra cosa más que las Condiciones Generales de Trabajo que rigen al interior de una institución, aplicables a todos los trabajadores de base y a aquellos que estén afiliados a un sindicato, y se fijan por el Titular, tomando en cuenta la opinión del sindicato que corresponda, y serán revisadas cada tres años.

Este punto nos lleva a reflexionar si hoy que se da la existencia de varios sindicatos de una misma institución, dependencia u órgano, todos deben ser tomados en cuenta o no para la opinión que prevé la Ley burocrática. Este contexto debe cambiar, pues tomando en cuenta que México ha dado grandes avances en la protección de derechos fundamentales, los sindicatos, al tener como finalidad la defensa y mejoramiento de los intereses comunes de sus agremiados, todos los que estén material y legalmente constituidos deben

participar en la construcción de las Condiciones Generales de Trabajo, con la participación que según corresponda en términos de la normatividad que les resulte aplicable.

Dichas condiciones deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la legislación que corresponda, y surten efectos a partir de la fecha de su depósito ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

HUELGA.

Derecho fundamental previsto en el artículo 8, párrafo 1, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la Ley burocrática establece, y se actualiza cuando el Titular no accede a sus demandas. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional, la huelga podrá llevarse a cabo por los trabajadores de una, o varias instituciones públicas.

La huelga solo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del mismo.

Los trabajadores con funciones en el extranjero deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del territorio nacional.

No obstante el derecho que tienen los trabajadores a la suspensión temporal del trabajo, también tienen consecuencias legales en los casos que comentan actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas, que son la pérdida de su calidad de trabajador; si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, mas la reparación del daño.

La autoridad competente para conocer de la huelga, es Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien declarará si es legal o ilegal y delictuosa.

Seguridad social

En el sistema jurídico mexicano, la seguridad social de los servidores públicos no está unificada en un mismo organismo, pues la prestación de la misma depende del régimen laboral al que esté sujeto aquél, ya sea que esté regulado por el apartado A o B del artículo 123 de la Constitución Federal.

En el ensayo que nos ocupa, nos avocaremos a la seguridad social que encuadra en el apartado B del precepto citado.

En la obra *El sistema de pensiones en México dentro del contexto Internacional*, se define a la seguridad social como: “*un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio*”.¹⁷

El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente su trabajo, por ello se dice que ocupa un lugar privilegiado dentro de los derechos laborales de los servidores públicos.

En nuestro País, existen dos instituciones públicas que proveen seguridad social, a saber son: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), fundado en 1959, que proporciona servicio a los trabajadores del sector público; y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), establecido en 1976, que atiende al sector militar.

El artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, ampara los riesgos a los que están expuestos los servidores públicos, a través de una cobertura amplia de beneficios que comprende:

- a) Accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; jubilación, invalidez, vejez y muerte.

17 Loc. cit. *La Seguridad Social en México*, del acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Macías Santos Eduardo, Moreno Padilla Javier, Milanés García Salvador, Martínez Martínez Velasco Arturo, Hazas Sánchez Alejandro, *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Ed. Confederación Patronal de la República Mexicana, Instituto de Propositiones Estratégicas, Themis, México, 1993, p. 1.

- b) En caso de accidente o enfermedad, el servidor público conservará su trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Previsiones relativas a la maternidad.
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares.
- e) Establecimiento de centros para vacaciones y recuperación, así como tiendas económicas que beneficien tanto a los trabajadores como a sus familiares.
- f) Acceso a habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. El Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por esos conceptos.

Derecho fundamental contemplado en los artículos 9 y 10, punto 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 y 10 del Protocolo de San Salvador, así como en los Convenios Internacionales del Trabajo No. 42 relativo a la indemnización por Enfermedades Profesionales, artículo 1, y No. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, que contempla la asistencia médica; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones de maternidad y prestaciones de invalidez.

La Ley burocrática, en el artículo 43, fracciones VI y VII, hace un reflejo de lo que la Constitución otorga y lo amplía, y remite a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE).

De acuerdo con la Ley del ISSSTE, hay dos regímenes de seguridad social, el obligatorio y el voluntario.

Régimen obligatorio. Se proporcionan los seguros, prestaciones y servicios siguientes:

SEGUROS.

- 1. De salud, que comprende:
 - a) Atención médica preventiva.
 - b) Atención médica curativa y de maternidad, y Rehabilitación física y mental.

En caso de enfermedad que imposibilite al trabajador desempeñar su actividad laboral, tendrá derecho a *licencia con goce de sueldo o con medio sueldo* pagado por el patrón, bajo las modalidades siguientes:

- Menos de un año de servicios, licencia por enfermedad no profesional, hasta por quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo.
- De uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo.
- De cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo.
- Diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

Si al vencer la licencia con medio sueldo el trabajador continúa imposibilitado para desempeñar su labor, se le concederá *licencia sin goce de sueldo* mientras dure la incapacidad, hasta por cincuenta y dos semanas contadas desde que se inició ésta, o a partir de que se expida la primera licencia médica. El Instituto, con cargo a la reserva del seguro de salud, cubrirá al trabajador un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico. Si al concluir este periodo el trabajador sigue enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento hasta por cincuenta y dos semanas más, previo dictamen médico. En estos casos, el Instituto cubrirá al trabajador un subsidio en dinero hasta por veintiséis semanas.

Una vez concluido este segundo periodo de cincuenta y dos semanas, el Instituto deberá dictaminar sobre la procedencia de la invalidez del trabajador, que lo hiciere sujeto de una *pensión por invalidez*. Si el trabajador no reúne los requisitos para tener este derecho, podrá optar por retirar en una sola exhibición, el saldo de su Cuenta Individual, en el momento que lo desee.

El subsidio a que se hace referencia, en los casos en que el trabajador sea hospitalizado, se le pagará a éste o a los familiares derechohabientes.

El pago del subsidio referido se suspende en los casos de:

- Incumplimiento a la orden del Instituto de someterse el enfermo a hospitalización.
- Si se interrumpe el tratamiento sin la autorización debida.

2. De riesgos de trabajo:

- a) Accidentes de trabajo.
- b) Las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo.

Los riesgos de trabajo pueden producir: incapacidad temporal; incapacidad parcial; incapacidad total, y muerte. El Instituto es el único facultado para calificar técnicamente un riesgo de trabajo.

El trabajador que sufra un riesgo de trabajo, tiene derecho a:

Prestaciones en especie como lo son: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación.

Prestaciones en dinero: como son licencias con goce del 100% del sueldo, pensión por incapacidad parcial, pensión por incapacidad total hasta los sesenta y cinco años cumplidos, o gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo en la Administración Pública Federal.

3. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Sobre este seguro, la Ley del ISSSTE dice que es derecho del trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora de su elección. Esta cuenta se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

Si el trabajador deja de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

- a) Realizar depósitos a su Cuenta Individual.
- b) Retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio sueldo básico de los últimos cinco años, o el 10% del saldo, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.

Lo anterior, con la salvedad de que se acredite con los estados de cuenta correspondientes, que no se efectuaron retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha ya mencionada.

Los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización que la Ley del ISSSTE prevé, siempre y cuando la pensión

que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión garantizada.

Con cargo a los recursos acumulados de la Cuenta Individual, el pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez, adquirirá en favor de sus familiares derechohabientes un seguro de sobrevivencia, en los términos que al efecto determine la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En términos de la Ley del ISSSTE, las pensiones son inembargables, salvo que medie resolución judicial para ministrar alimentos, o bien para exigir el pago de adeudos con el Instituto. Al solicitarse la pensión correspondiente, el trabajador tiene el derecho a una licencia prepensionaria, siempre y cuando no renuncie a su fuente de trabajo.

Pensión por cesantía en edad avanzada: Existe edad avanzada cuando el trabajador queda privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad. Se obtiene cuando el trabajador cuenta con un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.

Pensión por vejez: Para tener derecho al goce de esta pensión, se requiere que el trabajador o pensionado por riesgo de trabajo o invalidez, haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.

En ambos casos, si el trabajador reúne la edad mínima pero no los años de cotización, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión. El Instituto tiene la obligación de otorgar el seguro de salud.

Pensión garantizada: Es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, en moneda nacional, y se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la Cuenta Individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada, en la forma y términos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El pago de este tipo de pensión será suspendido cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio que prevé la Ley del ISSSTE.

4. De invalidez y vida.

Este seguro protege la invalidez y la muerte del trabajador.

Pensión por invalidez. Existe invalidez cuando el trabajador haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual, percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional.

El estado de invalidez da derecho al trabajador al otorgamiento de una pensión temporal (provisional) o definitiva.

Pensión por causa de muerte. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto mínimo por tres años, da origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

Prestaciones y servicios:

- I. Préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda: adquisición en propiedad de terrenos o casa habitación; construcción; reparación; ampliación o mejoras; pago de pasivos.
- II. Préstamos personales: ordinarios; especiales; para adquisición de bienes de consumo duradero; extraordinarios para damnificados por desastres naturales.
- III. Servicios sociales: programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar; servicios turísticos; servicios funerarios; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- IV. Servicios culturales: programas culturales; programas educativos y de capacitación; atención a jubilados, pensionados y discapacitados; programas de fomento deportivo.

Con la entrada en vigor de la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, órgano público desconcentrado del Instituto, dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos que establece dicha Ley. Este órgano tiene a su cargo administrar Cuentas Individuales e invertir los recursos de esas cuentas, excepto los de la subcuenta del Fondo de la Vivienda.

Por cuenta individual se entiende que a cada trabajador se le abrirá una cuenta en el PENSIONISSSTE o, si así lo elige, en una Administradora. No se puede tener más de una cuenta individual, independientemente de que el trabajador se encuentre sujeto a diversos regímenes de seguridad social. En caso de que se cuente con varias cuentas individuales, se debe hacer del conocimiento del PENSIONISSSTE o de la o las Administradoras que se hayan elegido, para el procedimiento respectivo.

Régimen voluntario. Se aplica cuando el trabajador que dejó de prestar sus servicios en la institución, dependencia u órgano respectivo, no tiene la calidad de pensionado y ha cotizado al ISSSTE durante cinco años por lo menos, manifiesta su voluntad de continuar en el régimen obligatorio. En tal caso deberá cubrir íntegramente las cuotas y aportaciones correspondientes y quedará amparado por los seguros del régimen obligatorio, con excepción del seguro de riesgos del trabajo.

Las prestaciones, seguros, servicios y derechos que en seguridad social les corresponde a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y que se proporcionan por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se regulan en su propia ley, como lo dispone la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Este derecho a la seguridad social le corresponde a las dos categorías de servidores públicos que venimos refiriendo en el presente ensayo, esto es a los de base y de confianza, pues así se advierte, respecto a éstos últimos, la fracción XIV del apartado B, del numeral 123 constitucional.

Licencias

La Ley burocrática prevé las llamadas *licencias sindicales*, que se conceden a los trabajadores sindicalizados sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, para el desempeño de comisiones sindicales o cargos de elección popular.

Así también, cuando el trabajador sea promovido temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción, y aquellas por razones de carácter personal. En este tipo de licencia por razones de carácter personal, cabe reflexionar cuando un trabajador de base solicita una licencia para ocupar una plaza de confianza, ya sea dentro de la institución donde labora o en otra, cuando causa baja de la plaza de confianza tiene el derecho a regresar a su plaza de base original y a que

se le compute, para efectos de la antigüedad, todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza.

Seguridad e higiene

Poco se trata como un derecho de los servidores públicos que cuenten con un lugar seguro e higiénico en las instituciones donde prestan sus servicios; sin embargo, resulta ser un derecho humano por así estar reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7, inciso b), y en el Protocolo de San Salvador, artículo 7, inciso e), y recogido en la Ley burocrática, la que en su artículo 43, fracción II, establece como una obligación del patrón, que se traduce en un derecho del trabajador, cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes en los lugares de trabajo. Además, en tratándose de menores de 16 años, serán condiciones nulas las labores peligrosas o insalubres que se les asignen, así como para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción.

Derecho a no ser trasladado

Es una práctica común en el servicio público que los trabajadores presten sus servicios en el lugar que se señala en el nombramiento que la institución expide; esto es, en la Entidad Federativa en la cual tienen establecida su residencia; sin embargo, de acuerdo con la Ley burocrática, pueden ser trasladados a otra *población*, por las causas siguientes:

- a) Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;
- b) Por desaparición del centro de trabajo;
- c) Por permuta debidamente autorizada, y
- d) Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De darse alguno de esos casos, el patrón debe hacerlo del conocimiento del trabajador previamente, y sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado, sea solicitado por el propio servidor público.

Si el traslado es por un periodo mayor a seis meses, por alguna de dichas causas, el servidor público tiene el derecho a que se le cubran los gastos que origine el transporte

de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado, con la salvedad de que estén bajo su dependencia económica. Y aquí se podría agregar que, si la causa que originó el traslado del trabajador llegara a desaparecer, tiene el derecho a regresar a su fuente de trabajo de origen, es decir, a la *población* de la que fue trasladado y al pago de los gastos que esto origine.

Instrumentos de trabajo

El trabajador tiene derecho a contar con los elementos necesarios para ejecutar los trabajos convenidos, los cuales deben ser proporcionados por la institución en la que presta sus servicios, así lo establece el artículo 43 fracción V, de la Ley burocrática, cuando refiere que dentro de las obligaciones de los titulares de las dependencias públicas está la de proporcionar a los trabajadores los instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido.

Cuadro Derechos laborales de los servidores públicos

DERECHO LABORAL	CPEUM 123, apartado B	PIDCP	PIDESC	CADH	PA CADH DESC	CIT No. 87
Derecho a no ser trasladado						
Designación de personal	VII					
Días de descanso	II, XI inciso c)		7 inciso d)		7 inciso h)	
Escalafón	VIII		7 inciso c)		7 inciso c)	
Estabilidad en el empleo	IX, XIII				7 inciso d)	
Instrumentos de trabajo						
Jornada de trabajo	I		7 inciso d)		7 inciso g)	
Licencia						
Salario	IV, V, VI, XIV; 127		7 inciso a), subinciso i)		7 inciso a)	
Seguridad e higiene			7 inciso b)		7 inciso e)	
Seguridad Social	XI, XIII, XIV		9; 10 párrafo 2		9; 10	
Sindicalización	X	22	8 párrafo 1, inciso a) y d), párrafo 2,	16	8	2; 9 párrafo 1; 11
Vacaciones	III				7 inciso h)	

CPEUM= Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PIDCP= Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC= Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CADH= Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".

PA CADH DESC= Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

CIT No. 87= Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación.

CIT No. 95= Convenio Internacional del Trabajo No. 95 relativo a la Protección del Salario.

CIT No. 30= Convenio Internacional del Trabajo No. 30 relativo a la Reglamentación de las Horas de Trabajo en el Comercio y las Oficinas.

CIT No. 42= Convenio Internacional del Trabajo No. 42 relativo a la Indemnización por Enfermedades Profesionales.

CIT No. 102= Convenio Internacional del Trabajo No. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social.

LFTSE= Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

LFT= Ley Federal del Trabajo.

CIT No. 95	CIT No. 30	CIT No. 42	CIT No. 102	LFTSE	LFT
				15 fracción VI; 16	
				43 fracción VI, inciso f)	
				27-29; 40	
				43 fracción I; 47-48; 50-52; 54	
				6; 7; 43 fracciones III, IV; 46; 46 bis.	capítulo IV
				43 fracción V	
	1, párrafo 3, inciso c)			14 fracciones I, II y III; 21-26; 39	68
				43 fracción VIII; 5° transitorio	
1; 3; 8				14 fracciones IV, V; 32-35; 37-38; 40-42 bis	
				14 fracciones II, III; 43 fracción II	
		1	Parte II; III; V; VI; VIII; IX	43 fracciones VI, VII; 110; 111	
				67; 69; 70-72, 87; 90-109	
				30; 40	

6. Conclusión

De acuerdo con todo lo expuesto en el presente ensayo, podemos concluir que en el contexto del Derecho laboral burocrático se da la existencia de dos clases de servidores públicos, los de base y los de confianza clasificación que, se opina, hace erróneamente la legislación nacional al “interpretar” lo que se señala en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, sin tomar en consideración lo que establece dicho precepto en su primer párrafo, cuando refiere que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”.

La diferencia entre un servidor público de base y de confianza radica esencialmente en las formas de vinculación que tiene con el Estado; esto es, los de base cuentan con nombramientos definitivos y por ello están más “protegidos” en su empleo, porque alcanzan la inamovilidad, por lo que se dice gozan de más derechos laborales que los de confianza, quienes son de libre designación y, por lo tanto, de libre remoción.

Sin embargo, tomando en cuenta los derechos fundamentales laborales, todos los servidores públicos, sean de base o de confianza, deben tener los mismos derechos, así como una estabilidad en el trabajo y en el ingreso. Esto es, deben recibir el mismo trato ante la ley, por lo que es necesaria la existencia de una nueva legislación burocrática que retome esos derechos fundamentales y sea más justa y equitativa, y establezca las restricciones que deban ser.

Lo anterior, tomando en consideración que el derecho al trabajo es un derecho fundamental reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, como lo es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 6.

Además, se debe atender a la realidad y ver cuáles son las barreras que impiden el acceso a todo servidor público al goce de los derechos laborales que la propia Constitución e instrumentos internacionales les otorga, y que por una mala clasificación se les limita a los denominados de “*confianza*”, y se les deja su estabilidad laboral a la voluntad del patrón, cuando todas las personas que eligen por vocación el servicio público son pieza elemental para el progreso y mejora continua de toda institución pública, sea Federal, local o autónoma.

Además, al mencionarse que la seguridad social reviste una importancia fundamental en los derechos laborales, también debe amparar a todos los trabajadores del servicio público, con independencia del tipo de contratación que ostenten, con las re-

servas que la legislación nacional pueda establecer, como por ejemplo, para accidentes de trabajo y cotizaciones, entre otros, pero sin dejar de proporcionarles los servicios básicos mínimos.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 3ª ed., Porrúa., México, 2002.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2007.
- DE BUEN, Néstor, *Derechos del trabajador de confianza, Cámara de Diputados LVIII Legislatura*, Universidad Autónoma de México, México, 2000.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 30ª ed., Porrúa, México, 1991.
- GALEANA, Patricia, *México y sus Constituciones*, compiladora, AGN-FCE, México, 1999.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho de los servidores públicos*, UNAM-INAP, México, 2007.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho burocrático, Diccionarios jurídicos temáticos (5)*, 2ª ed., Oxford, University Press México, S.A. de C.V., 2000.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2006.

Marco normativo nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y tesis aisladas IUS.

Marco normativo internacional

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, fecha de entrada en vigor para México, el 23 de junio de 1981.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, fecha de entrada en vigor para México, el 23 de junio de 1981.

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, fecha de entrada en vigor para México, el 24 de marzo de 1981.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998, fecha de entrada en vigor para México, el 16 de noviembre de 1999.

Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de sindicación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1950, fecha de entrada en vigor para México, el 1 de abril de 1951.

Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962, fecha de entrada en vigor para México, el 11 de septiembre de 1962.

Convenio Internacional del Trabajo No. 95 relativo a la Protección del Salario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1955, fecha de entrada en vigor para México, el 27 de septiembre de 1956.

Convenio Internacional del Trabajo No. 30 relativo a la Reglamentación de las Horas de Trabajo en el Comercio y las Oficinas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1935, fecha de entrada en vigor para México, el 12 de mayo de 1935.

Convenio Internacional del Trabajo No. 42 relativo a la Indemnización por Enfermedades Profesionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1937, fecha de entrada en vigor para México, el 20 de mayo de 1938.

Convenio Internacional del Trabajo No. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, vinculación de México, el 12 de octubre de 1961 (Ratificación), fecha de entrada en vigor para México, el 12 de octubre de 1962.

Páginas web

www.jurídicas.unam.mx La seguridad social en México.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus características legales

Magdo. Fernando Tovar y de Teresa*

SUMARIO: *Introducción. 1. Características del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: A. Por su naturaleza; B. Características que derivan del procedimiento. 2. Conclusiones.*

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto recopilar una serie de características del Tribunal que lleven al análisis de este órgano de justicia, esperando que su estudio redunde en su beneficio y su mejoramiento. Busca también descubrir que es necesario e imperioso establecer una modernización con calidad de la institución, para igualarla con otros órganos de justicia y así tener la capacidad de atender con prontitud los reclamos en esta materia, y mejorar sus sistemas ante la falta de las modificaciones legislativas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para lograr una impartición de justicia con un mayor equilibrio frente al Estado en su papel de patrón, así como asegurar a todos sus usuarios (trabajadores burócratas) que finalmente reciban un trato adecuado a su problemática y una protección de sus derechos laborales con equidad y responsabilidad.

En las relatadas circunstancias, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje enfrenta en este nuevo siglo un papel cada vez más difícil y complejo, en el que la búsqueda de una justicia pronta y expedita se diluye ante los trámites administrativos que realizan las dependencias para que el trabajador obtenga la satisfacción de sus reclamos.

* Magistrado Presidente de la Séptima Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se trata de obtener para el trabajador contemporáneo lo que el Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña llama “*una justicia social que es el reconocimiento pleno y absoluto, de gozar de las mismas oportunidades como cualquier otro ciudadano que se encuentra protegido por las leyes constitucionales que reconocen sus derechos fundamentales a vivir dignamente como persona, como el sujeto más importante de creación, con un nivel de subsistencia familiar, que le permita disfrutar de todos los privilegios del medio en que se desarrolla, que se le otorgue permanencia en sus labores satisfecho con sus percepciones y con la posibilidad abierta que mediante el trabajo responsable y decidido, está en condiciones de aspirar a los ascensos en la medida del avance considerando que el camino es cada día más estrecho, lo que exige entonces mejor preparación, conocimientos, estudio...*”¹.

1. Características del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Creado desde un punto de vista administrativista, este Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con características *sui generis*, es el órgano encargado de la administración de justicia para los trabajadores públicos, siguiendo los principios del Derecho laboral en forma gratuita, pronta y expedita.

Si bien es un tribunal administrativo al depender del poder Ejecutivo, su distinción más importante radica en que no es un tribunal de simple anulación de actos del Estado, como una autoridad administrativa Federal, ni obliga a que aquella realice u omita ciertos actos, pues aún se sostiene el concepto de que la relación que mantiene el Estado con sus trabajadores es de índole laboral, en la que prevalece la subordinación a un Estado como patrón, titular de la relación laboral.

Sin embargo, los cambios en el ámbito jurídico actual de finales del siglo XX y principios del siglo XXI en México han tenido como consecuencia en esta materia que se busquen evitar las responsabilidades que derivan de ello, sobre todo cuando en la economía ahora globalizada y en crisis, con un desempleo mundial creciente, surgen políticas que abaratan la mano de obra, por lo que las tendencias actuales llevan a afectar al trabajador, que incansablemente busca la estabilidad en su empleo, y a un Estado que

1 Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña. *El Sistema de Justicia Laboral* Facultad de Derecho. Sistema de Universidad Abierta. p. 15

como patrón desea reducir sus costos en Recursos Humanos, lo que ha llevado a que los criterios jurisprudenciales se orienten a que con ciertos servidores públicos lo que se mantiene es una relación administrativa para deslindarse así de todas las obligaciones que en su caso pudieran derivar de una relación laboral, criterio que se comenzó a difundir al considerar la relación del Estado federal y local con los policías como una relación de tal carácter en la que se rigen por sus propias leyes, en la que no hay un salario, sino el pago de haberes por cubrir. En este mismo sentido, mucho ha tenido que ver el que los trabajadores burócratas son cuestionados por los resultados de sus labores, toda vez que el trabajo que se desarrolla en el sector público no es debidamente valorado en su esquema general, así como ante las propios desafíos actuales que sufre la propia Administración Pública Federal.

Es así que podemos señalar que este Tribunal cuenta con dos tipos de características: las que se desprenden de su propia naturaleza y las que derivan del procedimiento jurídico que aplica en la resolución de los conflictos que se le plantean, que a saber son:

A. Por su naturaleza

1. Creado constitucionalmente para dirimir las controversias entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores en forma genérica, cabe aclarar, sin embargo, que tampoco resuelve los conflictos de todos los poderes de la Unión, al establecerse constitucionalmente que el poder judicial resuelva sus propios asuntos en esta materia, por lo que únicamente atiende los conflictos surgidos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con sus trabajadores.

Respecto a su aplicación a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, cabe tomar en cuenta la reflexión aún vigente, que desde los años noventa hicieron el entonces Magistrado Licenciado Mariano Herrán Salvatti y el ahora nuevamente Magistrado, Carlos F. Quintana Roldan, al señalar en este aspecto que *“También es aplicable a los Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo la creciente autonomía que se ha venido otorgando al Distrito Federal, según se contempla en el artículo 122 de la Carta Magna, tiende a prever que pronto pudiera otorgarse facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en cuanto al servicio civil de los trabajadores del Distrito Federal, de manera similar a como lo hacen las demás Entidades Federativas, en su ámbito competencial para regular las relaciones de los Trabajadores del Estado y de los Muni-*

cipios, según lo prevén respectivamente, los artículos 116 fracción VI y 115 fracción VIII de la Constitución General del país".² Circunstancia que aparenta más actualidad, ya que al adoptar el concepto del Servicio Civil de Carrera en todos los ámbitos del sector Público, como lo es en este momento en el sector magisterial, considerado el de mayor volumen a nivel latinoamericano, puede llevarnos a que en un futuro se tenga un servicio público de mayor calidad, que se refleje en beneficio de la sociedad.

2. Es un Órgano Colegiado que funciona en Pleno y en Salas (cuando menos tres, aunque actualmente se encuentra conformado por ocho) las que podrán aumentarse cuando así se requiera.

3. Es un Tribunal tripartito. Cada Sala se integra por tres Magistrados: dos Representantes: uno del Gobierno Federal y otro de los trabajadores, pero en el caso del representante de los trabajadores, los eligen entre las dos federaciones actuales que existen, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y la nueva Federación, Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP). El tercer Magistrado en las Salas es nombrado por los dos Magistrados Representantes, como Presidente, quien funge como tercer árbitro con facultades de decisión; empero no tiene la facultad de solicitar las diligencias para mejor proveer (artículo 138 de la Ley burocrática). En casos de ausencia lo sustituye el Secretario General de Auxiliar de la Sala respectiva.

Es pertinente señalar que, en cuanto a los Magistrados Representantes, pueden ser removidos libremente por sus representados, sin embargo los Magistrados Presidentes de Sala sólo pueden ser removidos del cargo por cometer delitos graves del orden común o federal.

Un requisito que debe cubrir el Magistrado Representante de los trabajadores es que debe ser empleado de base del Estado, por un periodo no menor de cinco años de antigüedad anterior a la fecha de designación, mientras que al del Gobierno no se le señala ningún requisito adicional a los que establece el artículo 121 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Pleno se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado más que lo preside y además funge como Presidente del propio Tribunal, a quien le corresponde su representación legal y dirige su administración. Es designado por el Presidente de la República en turno.

2 Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. *Legislación Burocrática Federal*, Porrúa p. 12

Actualmente cada uno de los Magistrados Presidentes de Sala y Presidente del Tribunal dura en sus funciones seis años, pueden ser ratificados en el cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las decisiones en Pleno del Tribunal y de las Salas se toman por mayoría de votos.

Al Pleno del Tribunal le corresponde el tratamiento de los asuntos colectivos y a las salas los conflictos individuales (artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

4. Es un Órgano Federal, que concentra sus Salas en el Distrito Federal, no obstante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que podrá contar con Salas Auxiliares, las cuales en la actualidad no se han constituido; sin embargo, una vez instaladas podrían ayudar a cumplir mejor las tareas evitando el retraso procesal, ya que el apoyo de las Juntas Federales y Locales en ocasiones se torna difícil, derivado de los limitados recursos humanos con que cuentan y que les impide colaborar como la ley lo establece.

5. Es un Órgano con plena jurisdicción, pues el conocimiento de los asuntos lo tiene desde su inicio hasta su terminación incluyendo la ejecución.

6. Dependiente de la Secretaría de Gobernación presupuestalmente, pero con autonomía jurisdiccional en la toma de decisiones. Así, en el año de 1984 el poder legislativo federal reformó el segundo párrafo del artículo 123 constitucional para darle mayor congruencia, y dispuso que los gastos que originará el Tribunal se consignen en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

Es oportuno señalar que dentro de nuestro sistema jurídico en la actualidad este tribunal no está dotado de autonomía presupuestal, la que le permitiría consolidar su plena independencia.

No se debe de perder de vista que con la nueva reforma laboral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de noviembre de 2012³, las perspectivas actuales del tribunal serán más rigurosas en buscar agilizar sus procedimientos en cuanto darle celeridad, simplificando y permitiendo que en el arbitraje las partes acorten los términos, no dando lugar a vistas de simples manifestaciones o para el cumplimiento de requisitos para el desahogo de pruebas que previamente debieron cumplir, renunciando a interponer el recurso de revisión de lo actuado en audiencia, y reducir la posi-

3 Jose Luis Silva Méndez *La administración de la Justicia Laboral en México. Análisis de las propuestas contenidas en la Reforma a la Reforma a la ley federal del Trabajo* p. 294

bilidad de plantear incidentes y/o recursos notoriamente infundados o improcedentes y establecer reglas que no entorpezcan el curso del procedimiento para reducir los costos de su operación.

7. Es un Tribunal administrativo, “desde un punto de vista formal pero materialmente jurisdiccional, de naturaleza contencioso-administrativo-laboral”.⁴

8. Ejerce una jurisdicción especializada pero “sin ser un tribunal especial, ya que preexiste al conflicto y no se agota una vez resuelto éste, a más de que no se constriñe en su ámbito de competencia a personas determinadas”⁵

9. Su competencia está plenamente determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales. Sin embargo, en su ley reglamentaria se amplía a fin de efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos y su cancelación.

La competencia de este tribunal es determinada también por ciertos criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por las Leyes relacionadas con la materia (ISSSTE, Servicio Civil de Carrera, etc.), y que más adelante se detallaran.

Cabe señalar que este órgano de justicia no ha permanecido estático, pues si bien parece tener una función perfectamente definida, también lo es que en estas últimas décadas (1990-2013), se han dado modificaciones importantes en la Constitución “en el caso electoral, judicial y las más recientes relativas al trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, así como de los organismos descentralizados de ese mismo carácter, de fechas 3 de febrero de 1983 y 17 de Marzo de 1987”⁶, y en las leyes ya sean orgánicas o relacionadas con la materia que tratan, en el caso de las Procuradurías de Justicia Locales o Federal o de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, lo cual ha sido reiterado por el poder judicial federal, reduciendo su *competencia*, provocando al mismo tiempo una movilización más profunda del quehacer jurisdiccional, pues se sigue un sistema casuístico dependiendo del tipo de servidor público que demande: Agentes del Ministerio Público, Policías judiciales, Policía Preventiva o Auxiliar del Distrito Federal, Federal de Caminos, Fiscal, de Tránsito y Vialidad, personal del Servicio Exte-

4 Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. ob. cit., p. 150

5 Andrés Serra Rojas *Derecho administrativo* t. I, p. 432

6 Arturo González Cossío, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, Porrúa p. 150

rior Mexicano, personal de Organismos Descentralizados, Custodios de los Centros de rehabilitación, miembros de las Fuerzas Armadas, y de Seguridad Pública entre otros, para los que se determina si se es o no competente entrar al conocimiento de las reclamaciones formuladas como trabajador burócrata o es declinada la competencia en otro órgano de impartición de justicia, por lo que su competencia cada día se especializa más, además de que es evidente que las políticas públicas en este sector seguirán, también, determinando su futuro.

Sin embargo, las determinaciones sobre su competencia se encuentran en algunos sectores algo difusas, como reconoce el maestro Alfredo Farid Barquet cuando señala que *“Por ejemplo en el caso concreto de los Trabajadores del Sector Salud, se enfrenta una clara problemática de dispersión en cuanto a los diversos regímenes laborales aplicables a los trabajadores. Por una parte se encuentran los servidores públicos federales del sector centralizado, esto es Secretaría de Salud y organismos desconcentrados a quienes se les aplica el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional y a su vez, a los servidores públicos de organismos descentralizados de orden federal, en el sector se les aplica el régimen derivado del apartado A del numeral en cita por virtud de la jurisprudencia P./J.1/96 de la Suprema Corte de Justicia, que ha así lo ha definido”*⁷

Ha contribuido a esta confusión, como lo señala el maestro Jorge Olivera Toro en su Manual de Derecho administrativo, que *“en México se han creado entidades con imprecisión legislativa que crean intranquilidad doctrinaria por falta de sistema, lo que les da una confusa naturaleza jurídica ya que no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados y hasta existen instituciones públicas de hecho”*⁸

Las instituciones desconcentradas en nuestro país adoptan diversas formas y denominaciones, sin determinar adecuadamente el régimen a que corresponden, ya que o se les acerca demasiado a la descentralización o se les reducen las facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado. Así, tenemos actualmente organismos como Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de la Educación para los Adultos, Instituto Nacional de Pediatría, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Instituto de Administración y Avalúos de Bienes

7 Alfredo Farid Barquet, “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Un Tribunal en evolución” Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia p. 189

8 Jorge Olivera Toro, *Manual de Derecho administrativo*, Porrúa, p. 296

Nacionales, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Sistema de Transporte Colectivo Metro, Instituto Nacional de Rehabilitación, Centros de Desarrollo Infantil”, y con cada cambio de Gobierno se crean y se extinguen organismos con la consiguiente reubicación para los trabajadores que ahí laboran.

Otro aspecto que también es importante mencionar en cuanto a la competencia en últimas fechas, es la transformación de entes públicos en organismos descentralizados, pues *“La descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental”*⁹. La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado y para ello se transfieren atribuciones a otras Entidades. Así *“la gestión de los servicios se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con una estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del poder público, la cual se aparta de los poderes del sector central”*.¹⁰

Esta es una tendencia que día a día es más utilizada en las últimas décadas por la Administración Pública, sin reflexionar sobre el cambio de régimen jurídico laboral que ello conlleva (como ejemplo se encuentran en la actualidad los Hospitales Públicos). En complemento de lo anterior, cabe agregar que *“para hacer la distinción entre descentralización y desconcentración se habla de autonomía orgánica y de autonomía técnica; se dice que existe autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste en su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos; en cambio hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado.”*¹¹ Estos criterios han llevado en la práctica, a un estudio y análisis pormenorizado de los organismos que son competencia de este tribunal.

9 *Ídem.*, p. 297

10 *Ídem.*, p. 300

11 Jorge Olivera Toro. *ob. cit.*, p. 302

De aquí que un aspecto importante de esta característica es que el campo de trabajo de este Tribunal, aparentemente reducido, hoy es importante para el desarrollo del sector que al recibir los cambios dispuestos por el Ejecutivo Federal necesita reformar sus aspectos técnicos y administrativos ante la falta de actualizaciones legales.

Por otra parte, pero tratándose también de definir la competencia de este órgano de administración de justicia, tenemos que el poder judicial federal adopto criterios a través de la jurisprudencia que han ampliado notablemente la interpretación legal de la libertad de sindicalización de las agrupaciones de trabajadores del Estado, declarando inconstitucional la disposición que determinaba el Sindicato único por dependencia y la libertad de reelección de dirigentes sindicales, no obstante la disposición de la ley que la prohíbe.

Estos cambios han derivado, en la actualidad, en que se apliquen esos mismos criterios para el caso de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Burócratas, como se dio en años recientes con la creación de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), a cuyo efecto el poder judicial ordenó que obtuviera su registro.

10. Conciliación para los procedimientos individuales. Esta figura es poco utilizada, ya que el Estado como titular de la relación laboral no toma en cuenta esta importante función, al ser de carácter voluntario, ya que por la vigilancia de las Controlarías Internas. las dependencias se ven obligadas a interponer todos los recursos o medios de impugnación correspondientes, antes de cumplir con los laudos dictados por este Tribunal, lo cual genera que la figura de la conciliación no tenga la importancia real que la misma conlleva como alternativa real de solución de conflictos.

Por otra parte, tenemos que el arbitraje en México, para la materia laboral, no tiene las características propias del concepto tradicional, esto es, donde ambas partes designan a un tercero para dirimir su controversia, ya que en estos momentos, *“tiene una frecuente contaminación con el procedimiento común que lo ha llenado de prácticas y formalismos propios de éste”*¹².

11. Es un Tribunal que atiende no sólo a los Trabajadores burócratas sino también al propio Estado, quien a través de los Titulares de las dependencias tiene la facultad de demandar la autorización del cese de los efectos del nombramiento de sus trabajadores, respetándoles así su garantía de audiencia y seguridad jurídica en caso de sepa-

12 *Ídem.*, p. 298

ración del mismo, reflejando con ello el cumplimiento de su misión, es decir, otorgar servicios públicos que redunden en beneficio de la sociedad, al separar de su cargo a aquellas personas que no cumplen con las obligaciones de su nombramiento, previamente firmado y aceptado.

12. Según el Maestro Miguel Acosta Romero, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje constituye “el medio jurisdiccional más relevante para la defensa de los derechos laborales”¹³ de los servidores públicos, pues sin él serían nugatorios todos sus derechos.

13. De acuerdo con lo señalado por el Licenciado Alfredo Farid Barquet, quien reconoce que el Tribunal es un órgano de Estado de carácter administrativo, sin embargo “su función es el ejercicio del Derecho laboral burocrático”¹⁴, pues para ese fin fue constituido por el legislador, por lo que sus demás características se derivan del procedimiento que constituye su función primordial.

14. Es un órgano de administración de justicia con plena autonomía, según el maestro Héctor Fix Zamudio, quien en su obra habla sobre la extensión de facultades de los Tribunales administrativos y establece que dichos órganos pueden ser de jurisdicción retenida, delegada y de plena autonomía, lo que significa que “*el órgano resuelve las controversias, pertenece o no formalmente al Departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa*”,¹⁵ pues efectivamente este Tribunal resuelve las controversias que se plantean con completa autonomía sin importar que pertenezca a la estructura de la Secretaría de Gobernación.

B. CARACTERÍSTICAS QUE DERIVAN DEL PROCEDIMIENTO

Esta clasificación obedece o deriva de las actividades que realiza el Tribunal como órgano de impartición de justicia, y que se contemplan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento que regula su competencia y manera de actuar del mismo en el desahogo de los asuntos que se someten a su jurisdicción y que ha saber son los siguientes:

13 Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, t.I.

14 Alfredo Farid Barquet, ob. cit., p. 190

15 Héctor Fix Zamudio, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, pp. 57-60

1. Resuelve los conflictos a verdad sabida y buena fe guardada, sin necesidad de sujetarse a reglas específicas para la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes (artículo 137 de la Ley burocrática).

2. Es un Órgano imparcial, al funcionar como órgano colegiado asegura dicha característica, ya que en caso de discrepancia es el Magistrado Presidente Tercer Árbitro quien decide o resuelve, quedando al Magistrado disidente formular un voto en contra de los proyectos de laudo o de acuerdo que se emitan, el cual se formula bajo su más estricta y propia responsabilidad.

3. No exige formalidad alguna en los escritos o promociones que presenten las partes, únicamente obliga a fijar los puntos petitorios. La propia Ley de la materia establece en su artículo 122 esta regla para beneficio de los trabajadores, quienes pueden comparecer por sí mismos, sin necesidad de recibir asesoría alguna.

4. Las partes son tratadas en un sentido de igualdad procesal. Ya que tienen procesalmente los mismos términos para el desahogo de una prevención, a ambos les es aplicable la multa que utiliza el tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, entre otros muchos ejemplos.

5. Mantiene un orden de equilibrio y equidad ante los dos intereses que se le presentan: el trabajador que busca la estabilidad en su trabajo (permanencia) y el Estado que tiene como obligación otorgar servicios de calidad.

6. Lleva un procedimiento sumario, en el que sólo existen dos momentos para la exhibición de pruebas: la demanda y la contestación. Situación que lleva a que el procedimiento sea más rápido, aunque también se permite el ofrecimiento de pruebas supervenientes para hechos surgidos con posterioridad a la demanda (artículo 133 de la Ley burocrática).

En este mismo sentido, el artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece a la letra que *“el procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, la contestación, que se hará en igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución salvo cuando a juicio del propio tribunal se requerirá la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se dictará laudo.”*

En la actualidad no existe la demanda iniciada por simple comparecencia, pues todos los mecanismos dispuestos en este tribunal conllevan a su presentación por escrito.

Por lo que se refiere a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, si bien se prevé como una sola audiencia, también es cierto que la misma se ve diferida para el desahogo de las diversas probanzas que se ofrecen por las partes en conflicto, de ahí que la idea que tuvo el legislador con dicha audiencia fue dar agilidad al procedimiento a través del juicio sumario y para lograrlo pretendió desaparecer la figura de un juicio ordinario, ya que con el juicio sumario los plazos se reducen y se simplifican los trámites para dar rapidez.

Por otra parte, encontramos en la ley el término resolver de plano, lo cual sólo significa que el tribunal oyendo a las partes en una sola intervención determina la procedencia o improcedencia de incidentes de competencia, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones, de la falta de personalidad, de las tachas de testigos, etc.

Asimismo, en la legislación laboral burocrática se establece también la figura del incidente de suspensión de los efectos del nombramiento, el cual se tramita por cuerda separada, y en él se pretende bajo el mismo principio de inmediatez procesal, la celeridad para poder suspender al trabajador en el ejercicio de sus funciones ante la gravedad de la conducta demostrada en el ejercicio de su actividad.

Otro asunto a considerar es que, con el incremento de asuntos que se ventilan ante el Tribunal, tal situación ha generado la dilación en la tramitación de los juicios que se ventilan, sin embargo con el uso nuevas tecnologías se pueden resolver satisfactoriamente y en menor tiempo los conflictos competencia de este órgano colegiado, pues dichas tecnologías pueden incluir la utilización de los medios electrónicos para realizar las notificaciones de los juicios de este órgano de impartición de justicia, a través de la designación de una clave para las Dependencias y a los trabajadores por conducto de abogados representantes, a fin de que se realicen en un brevísimo tiempo y que por su volumen actual significarían para el Tribunal un gran alivio, de tal forma puedan abatir el inventario existente de juicios.

7. Lleva un procedimiento mixto, con una etapa escrita y una oral. Lo que permite establecer desde un principio cuál es la *litis* a resolver, pues desde que se conoce la contestación de la demanda se conoce cuáles son los puntos controvertidos a resolver por el Tribunal.

8. Aplica diversas disposiciones legales en un orden de preferencia. De conformidad con lo que establece el artículo 11 de la Ley burocrática, siempre con la mira de beneficiar al trabajador y mantener una igualdad procesal con el demandado.

9. Es un órgano uni-instancial. *“Cuenta únicamente con esta instancia para dar mayor economía y sencillez en el procedimiento, ya que por medio de la emisión de una*

*decisión (laudo), se tiene una determinación con el carácter de inapelable, sin embargo estos no alcanzan a constituir jurisprudencia”*¹⁶.

10. Para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la jurisprudencia emitida por el poder judicial federal, su observancia es obligatoria.

11. Sus resoluciones son inapelables, únicamente recurribles vía amparo, al considerar que son las partes las que se sometieron a su arbitrio.

12. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador burocrata, principio fundamental que utiliza en su actuar, así como la prohibición del pago de gastos y costas y la no recusación de los miembros del Tribunal. En ese sentido, las disposiciones de la Ley de la materia definen a este organismo con un sentido social, como lo es la materia laboral.

Cabe aclarar que si bien en este Tribunal no existe la recusación de los Magistrados integrantes, también es cierto que en la práctica lo que se presenta en las Salas cuando un asunto tiene alguna relación directa con el Magistrado que conoce del juicio, lo que procede es la excusa, en la que se expresa al propio Presidente del Tribunal el motivo por el cual no se puede conocer de un juicio determinado o de varios, absteniéndose de su conocimiento hasta resolver sobre su reasignación de Sala. Esta costumbre ha demostrado el grado de honestidad del funcionario público (y del propio Tribunal) que conforme a sus propios principios decide expresar la excusa por escrito al Magistrado Presidente del Tribunal para que este decida.

13. En los conflictos sindicales la etapa de conciliación es obligatoria, antes de la jurisdiccional. Esta etapa se encuentra a cargo del Pleno de este Tribunal y está planteada con la intención de llegar a un buen convenio.

14. “El registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Comisiones Mixtas de Escalafón o de un sindicato, de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos y sus modificaciones, son actividades meramente registrales del Pleno de naturaleza administrativa”¹⁷.

15. No se requiere agotar previamente otros recursos administrativos ante la dependencia, tal y como ocurre con los procedimientos fiscales, o de responsabilidad para acudir ante este Tribunal.

16 Arturo Gonzales de Cossío, ob. cit., p. 133

17 Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 2da ed., Porrúa, 1989 p. 95

16. Este órgano, durante su etapa procesal cuenta con un recurso de revisión de sus propias actuaciones para corregir errores procesales que se presenten en las audiencias y que conlleven un perjuicio en los derechos de las partes durante el procedimiento (artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

La ley establece este mecanismo de revisión de las actuaciones practicadas por sus secretarios de audiencia, únicamente, para corregir errores que las partes consideran les causa agravio.

17. Es un órgano jurisdiccional administrativo cuyas resoluciones integran un vasto marco normativo integrado por un conjunto complejo de disposiciones que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su reglamentaria Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo y que pertenecen a tres sectores; es decir, administrativas y de seguridad social, además de la laboral ya señalada, entre los que se encuentran los Códigos Civil y Federal de Procedimientos Civiles, Ley del ISSSTE, Reglamentos Interiores, Condiciones Generales de Trabajo, disposiciones administrativas y presupuestales, decretos de creación o extinción de organismos o entes públicos, así como Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón, hasta los principios generales del derecho, la costumbre y la equidad.

18. “No prevé la remoción de los Magistrados por mala conducta”¹⁸ como podría ocurrir en otros tribunales, o como sucede en la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 111 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), entendiéndose dicha remoción como una corrección disciplinaria, pues un Magistrado Representante de Gobierno Federal o de los Trabajadores sólo puede ser removido de su cargo por quien lo designó, tal y como lo establece la ley; sin embargo, por la transparencia con que se conduce la institución, nunca se ha presentado un caso en particular.

19. De acuerdo con la Ley Reglamentaria que lo rige, las amonestaciones y correcciones disciplinarias son para el personal jurídico, administrativo y/o los particulares (artículos 123 y 143 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

20. Además de los casos planteados, tiene actualmente como función a su cargo, resolver los conflictos derivados de la Ley de Servicio Civil de carrera en la Administración Pública Federal¹⁹, los conflictos derivados de la seguridad social, como

18 Rafael Tena Suck y Hugo Ítalo Mórales; *Derecho Procesal del Trabajo*, Trillas, p. 211.

19 Alfredo Farid Barquet Rodríguez, ob. cit., p. 188

son la devolución de cuotas, y los generados por la calificación de riesgos de trabajo y la consecuente modificación del pago de la pensión relativa cuando es procedente la acción ejercitada, así como los conflictos originados del fallecimiento de los trabajadores burócratas que cotizaron al ISSSTE por disposición expresa de la Ley de ese organismo, pero que en estos momentos ha significado un incremento importante de expedientes que se acumulan con los juicios que ventilan ante este tribunal de manera normal, llámese paraprocesales, esto es, designación de beneficiarios.

21. La incompetencia de este Tribunal se puede declarar de oficio, es decir, sin que las partes realicen promoción alguna. En términos del artículo 139 de la Ley de la materia, se permite declararla en cualquier tiempo hasta antes de dictar resolución. La incompetencia del Tribunal para conocer de asuntos relativos a ciertos organismos se debió en gran parte a las nuevas políticas de descentralización.

22. Por Ley está dotado de medidas de apremio y ejecución, facultad que no se observa en otros tribunales administrativos. En la ejecución de los laudos puede dictar todas las medidas que sean necesarias, en la forma y términos que considere pertinentes, y tanto las autoridades civiles como militares se encuentran en la obligación de auxiliarlo para hacer respetar sus decisiones, siempre que sean requeridos para ello (artículos 141 y 150 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado).

No obstante esta novedosa facultad, en la actualidad, y considerando lo resuelto por el Poder Judicial Federal, las Salas de este Tribunal cuentan con una amplia gama de recursos para hacer cumplir sus resoluciones, entre las que destacan la multa de mil pesos como inicio, y después la vista al Ministerio Público Federal por la posible comisión del delito de desobediencia, vista a la Secretaría de la Función Pública por la responsabilidad administrativa de servidores públicos, entre otras; por lo que una vez declarada agotadas las medidas de apremio, se puede manejar el arresto hasta por 48 horas, y con tal situación se presentan mayores posibilidades de cumplimiento.

23. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no cuenta con un mecanismo definido en cumplimiento de los laudos que emite, pues aun cuando la ley de la materia establece un capítulo denominado. “De las medidas de apremio y de la Ejecución de los Laudos”, no existe un procedimiento a seguir en forma específica respecto al orden en que se aplicarán las diversas medidas legales para hacer cumplir sus resoluciones, pues se tiene que recurrir a otras instancias para hacer cumplir sus determinaciones. Consideramos que se podría implementar un compromiso institucional, a través de la suscripción de un convenio interinstitucional de coordinación con las

Dependencias del Ejecutivo y el propio Secretario de Gobernación, a fin de lograr un cumplimiento seguro y permanente de laudos, y no quede a voluntad de las instituciones demandadas que han quedado condenadas en el laudo.

24. En su integración también se contempla por su Ley, la existencia de una Unidad de Conciliadores, de actuarios y de una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores del Estado; ésta última que proporciona asesoría gratuita a los trabajadores burócratas.

2. Conclusiones

Las características del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son dinámicas porque la materia burocrática es dinámica, y este órgano colegiado deberá adecuarse a los retos que ya se vislumbran en cuanto a materia de transparencia, a la igualdad de género y al servicio civil de carrera acorde con el momento histórico de evolución a que se enfrenta el país.

Tan es así, que ya hemos visto que el Derecho laboral de los servidores públicos en México se encuentra actualmente en una etapa de profunda transición que repercute en las actividades y decisiones que tome el Tribunal.

En razón de esta dinámica, y de la ahora reciente aprobación de la reforma laboral aprobada por el poder legislativo, se deberán observar también los ejes rectores que ya rigen en materia laboral, a los que se tendrá que ajustar el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en lo posible, para asegurar su futuro como órgano de impartición de la justicia laboral, y que en el sector público pueden ser aplicables, como serían:

- a) Promover la no discriminación en las relaciones laborales.*
- b) Fortalecer la Administración de justicia laboral, contemplando entre otras medidas, para ello, la profesionalización del personal jurídico y establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera el otorgar las medidas de apremio y multas para sancionar la interposición notoriamente improcedente de recursos y reclamaciones contra actos de ejecución*
- c) Fortalecer la transparencia y la democracia sindical y*
- d) Fortalecer las facultades normativas de vigilancia y sancionadoras, como parte que es de las autoridades del trabajo.”*

Las modificaciones aprobadas por el poder legislativo en materia laboral pretenden mejorar la administración de la justicia laboral, en los juicios colectivos y en esa misma medida el sector burocrático puede hacerlo en relación con la capacitación de los actores que intervienen en este tipo de litigios, esto es, al personal del Tribunal, así como representantes y litigantes y aquellas tendientes a mejorar el acceso a la justicia; esto es, hacer el procedimiento más justo y expedito a través de ciertos mecanismos, tales como la figura del funcionario conciliador, el uso de herramientas tecnológicas y la redefinición de ciertos procedimientos y unificación de criterios.

En relación con lo anterior, nos permitimos destacar el uso de las nuevas tecnologías de la información, que posibilitan realizar más y mejores resultados con los mismos recursos.

Es claro que se pueden implementar mecanismos que apoyen: el intercambio de archivos por vía electrónica; el respaldo de la información por vía de digitalización y escaneo de los expedientes, que reduzcan de manera significativa el uso de papel y el conflictivo manejo de archivo de expedientes; que se haga extensivo el uso de la firma electrónica al interior del propio Tribunal, del Poder Judicial Federal, Poderes Judiciales Estatales, Tribunales Administrativos y autoridades diversas, para realizar notificaciones por vía electrónica que simplifiquen y disminuyan el trabajo de los actuarios; uniformar plataformas de base de datos, consulta en línea de los expedientes por los actores, copias certificadas por vía electrónica, documentar los procedimientos y subirlos a la red, control de expedientes con código de barras o chips encriptados; se podrían enumerar un sin número de actividades que facilitarían y disminuirían el uso de recursos para lograr una impartición de la justicia pronta y expedita.

Existen experiencias novedosas, como ha sido la implementación del juicio en línea por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que, dadas las características de sus procedimientos, que constan básicamente de pruebas documentales para el desahogo de las actuaciones, han logrado completar el proyecto y ponerlo en operación. Sin embargo, de manera paulatina se puede implementar en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje este sistema, e incorporar algunas modalidades de uso de tecnologías en los procedimientos que realiza el propio Tribunal.

Por el lado de la capacitación, se reitera proponer la creación de un servicio profesional de carrera por la siguiente razón:

Si la nueva Ley Federal del Trabajo estableció la necesidad de profesionalizar a los actores que participan en los litigios: personal jurídico de la Junta, represen-

tantes y litigantes, y establece requisitos más estrictos para el personal jurídico, esto es, para los actuarios, secretarios, funcionarios, conciliadores, auxiliares, secretarios auxiliares, secretarios generales y presidentes de juntas, este Tribunal debe seguir el mismo camino para asegurarse un espacio en el futuro e igualarse a las instituciones con las que trata cotidianamente, por lo que se hace indispensable establecer el Servicio Profesional de Carrera para el ingreso, promoción, permanencia, evaluación de desempeño, separación y retiro de sus servidores públicos, a propuesta del Presidente del Tribunal, quien tiene la facultad de detallar la forma en que se llevarán a cabo los movimientos de personal.

Lo anterior compromete a este Tribunal a poner al máximo todas sus capacidades profesionales y técnicas para que tenga alternativas que le permitan fortalecer la transición a un modelo de solución de conflictos y contar con mecanismos que eviten el desbordamiento en los procedimientos, modernizándolos para hacerlos más ágiles y eficaces.

Por último, agradezco a la Comisión Organizadora de los Festejos Conmemorativos de los 50 años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su amable invitación para participar en la elaboración de esta edición.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, 3ª ed., 2002.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Porrúa, 10ª ed., 1991.
- BARQUET RODRÍGUEZ, Alfredo F., “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje un Tribunal en Evolución”, *Reforma Judicial*, Revista Mexicana de Justicia, apartado IX, UNAM, 2003.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Porrúa, 13ª ed., 1990.
- BOLAÑOS LINARES Rigel, *Derecho laboral burocrático*, Porrúa, 2003
- CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho del trabajo burocrático*, México, PAC, 1988.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del trabajo*, t. II, Porrúa, 5ª ed., 1983.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *El Sistema Laboral en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Febrero de 2006.
- DE LA CUEVA, Mario, *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, t. I, 9ª ed., Porrúa, 1984.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Administrativa en el ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983

- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 2ª ed., 1989.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, Porrúa, 32ª ed., 1993.
- HERRÁN SALVATTI Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Legislación Burocrática Federal*, Porrúa, 1998
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Revista Latinoamericana del Derecho Social*, No. 11, julio-diciembre, 2010.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho burocrático*, Oxford University Press-Harla, 1ª ed., México, 1997.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, Porrúa, 1995.
- MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo, *El Sistema de Justicia Laboral*, Facultad de Derecho, UNAM, Sistema de Universidad Abierta, 2009.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*, Porrúa, 3ª ed., 1979.
- PALLARES Y LARA, Sergio, *Las Relaciones Laborales en el Sector Público*, Porrúa, 2007.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La ampliación de la competencia de los Tribunales Administrativos, por medio de la interpretación jurisprudencial”, UAM, 1999, *Revista Alegatos* 74, Enero-abril, 2010.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Los Juicios Contencioso-administrativo en vía sumaria, la reforma de la Tutela Cautelar y del Sistema de Notificaciones y otras Adecuaciones al Régimen de la Justicia Fiscal y Administrativa Federal” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie XLIV*, 132 sept.-dic. 2011.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, Porrúa, 8a.ed., 1977.
- SILVA MÉNDEZ, Jorge Luis, *La Administración de la Justicia Laboral en México: Un análisis de las Propuestas contenidas en la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- SILVA MÉNDEZ, Jorge Luis, *La Administración de la Justicia Laboral en México: Un Análisis de las propuestas contenidas en la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM.
- TENA SUCK, Rafael y Morales Hugo Ítalo, *Derecho Procesal del Trabajo*, Trillas, 2da. Reimpresión 2003

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal del Trabajo

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

Ley de Amparo

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Jurisprudencia

TESIS 1/96 “Organismos descentralizados de carácter Federal. Su inclusión en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional”

TESIS 43/1999 (pleno) “Sindicación Única. Las leyes o estatutos que la prevén violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123 apartado B fracción X constitucional.”

TESIS CXXVII/2000 Sindicatos. “El artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que prohíbe la reelección de sus dirigentes contraviene la libertad sindical que establece el artículo 123 constitucional.”

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. DOF 29 sept. /2000.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su función en el Estado de Derecho, retos para el siglo XXI

Magdo. Luis Gerardo De la Peña Gutiérrez*

SUMARIO: 1. *Estado de Derecho.* 2. *La Constitución en el Estado de Derecho.* 3. *El Derecho laboral burocrático.* 4. *La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional.* 5. *El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* 6. *Retos para el siglo XXI.* 7. *Apéndice.*

1. Estado de Derecho

Por principio de cuentas, y siguiendo la teoría de Bobbio, me parece de fundamental importancia precisar que “*Derecho y Poder son las dos caras de la misma moneda*”¹. Esto es así, en razón de que si el derecho careciera de poder sería infértil, pues no podría constituir el medio de control de las relaciones sociales por excelencia, ya que si no se está sometido al imperio del derecho se estará necesariamente sometido a la ley del más fuerte, volviendo así al estado de naturaleza que Hobbes señalaba.

Por otra parte, el poder sin derecho, es espurio, y al no tener más límites que la propia voluntad de quien lo ejerce, puede (y es muy probable que lo haga) arrasar de tajo con los derechos de los individuos, en tanto que se encuentran desprovistos de un medio legítimo de defensa aparte de la confrontación física y directa.

Así, para conocer qué debe entenderse por Estado de Derecho, resulta oportuno acudir a la consideración que Rodríguez Zepeda realizó sobre este aspecto:

* Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1 Cfr. Bobbio, N., *Teoria Generale della Politica*, Einaudi, Torino, 2000.

“Una plasmación clara de los principios liberales del Estado de derecho se da en lo que se conoce como Rule of the Law (gobierno de la ley), que es la definición de la tradición política y jurídica anglosajona del marco institucional y legal de protección de las libertades. El gobierno de la ley tendría dos sentidos particulares: 1) la idea de que la ley excluye el ejercicio del poder arbitrario; en consecuencia, el castigo arbitrario infligido a los ciudadanos sólo por la voluntad del poder o por una burocracia sin control es incongruente con el gobierno de una ley regular, y 2) el gobierno de la ley sostiene la igualdad de todas las personas ante la ley y la sujeción de gobernados y gobernantes a la ley ordinaria aplicada por tribunales ordinarios. Como puede notarse, aunque el concepto de Estado de derecho como «gobierno de la ley» depende de la idea, fundamentalmente política, de un gobierno limitado, su posibilidad de aplicación cae sobre todo en el terreno jurídico. Por esta razón, la noción de Estado de derecho ha sido muchas veces restringida a la doctrina jurídica, lo que ha limitado no sólo la comprensión de su complejidad histórica, social y política, sino que ha llevado a algunos intentos de justificación de regímenes autoritarios o despóticos con sistemas legales coherentes bajo el argumento de que en ellos prevalece la legalidad en el control de la vida social. Como hemos dicho antes, la observancia de un sistema jurídico sólo garantiza la existencia de una relación de poder; la justicia y legitimidad de tal sistema son posibles únicamente si se atiende a los requisitos de gobierno limitado y respeto a los derechos individuales básicos, es decir, si adquiere la forma de un Estado constitucional de derecho”²

De lo anterior, se desprende que el Estado de Derecho significa que ningún individuo o entidad, pública o privada, está por encima de la ley. Los gobiernos democráticos ejercen la autoridad por medio del derecho y ellos mismos están sujetos a las restricciones de la ley, en donde esta última debe responder a la voluntad de los gobernados.

El Estado de Derecho así concebido debe reunir por lo menos las siguientes características, que fueron señaladas por Elías Díaz³, en su *Estado de Derecho y sociedad democrática*, y que son:

- a) Imperio de la ley, o *Rule of the law*: Esto en los términos ya precisados supralíneas, es decir, un sometimiento del poder al derecho.

2 Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y Democracia*, IFE, México, 2002, p. 25.

3 Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid 1998, p. 44

- b) División de Poderes: Legislativo, ejecutivo y judicial. Significa que las funciones básicas del Estado están separadas para su ejecución en diversos órganos, dando lugar así a un sistema de pesos y contrapesos, a efecto de limitar el ejercicio del poder público y evitar su concertación en una o pocas manos.

Entonces, la función creadora de leyes se deposita en el poder legislativo, que es el órgano político deliberante del Estado, donde, se supone, los ciudadanos se encuentran representados directamente. La aplicación de la ley corresponde al órgano ejecutivo del Estado y, como es bien sabido, corresponde al judicial el dirimir las controversias —aunque esta función también la realizan, en nuestro país, órganos formalmente administrativos, pero que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, como es el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje—.

Empero, esta división de poderes no puede entenderse en forma absoluta, sino que se trata de una división de funciones necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones recíprocas.

Entonces, los tres poderes limitándose entre sí constituyen una garantía frente a los regímenes absolutistas y dictatoriales, y la existencia de este sistema garantista de equilibrio y distribución de poderes se ha constituido un requisito esencial del Estado de Derecho.

- c) Principio de legalidad administrativa. Es la exigencia de sometimiento de la actuación de los órganos de la administración pública al imperativo de la ley, ajustando a ella su modo de proceder.

Se trata, pues, del establecimiento de un control jurisdiccional contra las posibles infracciones legales llevadas a cabo por los órganos administrativos en perjuicio de los gobernados.

- d) Respeto a los derechos y libertades fundamentales. El Estado de Derecho tiene como objetivo principal lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los derechos fundamentales de la persona humana, en tanto son exigencias éticas que constituyen el elemento esencial del sistema de legitimidad en que se sustenta. El establecimiento jurídico-constitucional de los derechos humanos fundamentales

aparece como eje de todo Estado de Derecho. Lo que pretende, en definitiva, es la protección, garantía y realización de los derechos y libertades fundamentales⁴.

Existen dos cuestiones de vital importancia a considerar en el proceso de democratización de los derechos humanos:

1. La necesidad de que los derechos fundamentales se concreten y se hagan efectivamente vigentes a través de su protección formalizada e institucionalizada en el ordenamiento jurídico positivo.
2. Implica, además, que los mecanismos socioeconómicos se dirijan y planifiquen con vistas a lograr para todos los hombres la realización efectiva y material de esos derechos.

Los principales derechos humanos que señala Elías Díaz⁵ son:

- I. Derecho a la vida y a la integridad física.
- II. Respeto a la dignidad humana
- III. Derecho a libertad de pensamiento y expresión.
- IV. Derecho veraz a la información
- V. Derecho a la libertad religiosa y de creencias
- VI. Derecho a la libertad de reunión y asociación
- VII. Derecho a la libertad de circulación y residencia e inviolabilidad del domicilio.
- VIII. Derechos económicos y sociales tendentes a una efectiva nivelación e igualdad socioeconómica.
- IX. Derechos políticos básicos para la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho.
- X. Derecho efectivo de todos lo hombres a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad, que también podrá adoptar formas de carácter colectivo.
- XI. Derecho de igualdad ante la ley.
- XII. Derecho a la seguridad y garantía en la administración de justicia.

4 *Ibid.*

5 *Ibidem*

La lista anterior no agota el cuadro de los derechos y libertades que deben ser tutelados jurídicamente y garantizados a todo individuo, sino que son solamente aquellos cuya falta arbitraria o abusiva limitación impide la existencia del verdadero Estado de Derecho.

2. La Constitución en el Estado de Derecho

El marco legal del Estado de Derecho al que se ha venido haciendo referencia es la Constitución, en tanto que es la ley fundamental y fundante de las sociedades modernas.

Sobre el papel que juega la Constitución dentro del Estado de Derecho, resulta oportuno remitirse a lo expuesto por Luigi Ferrajolli⁶ en su obra: *Juspositivismo Crítico y Democracia constitucional*.

Al respecto, afirma que el constitucionalismo jurídico condiciona la validez de las leyes también a la sustancia de las decisiones, es decir, a la coherencia de sus contenidos con los principios de justicia establecidos por las constituciones. En este modelo, la existencia de las normas vincula no sólo la forma de producción legislativa, sino además los criterios sustanciales de reconocimiento de su validez, esto es, que para que una norma sea considerada como válida su contenido debe ser acorde a los principios establecidos en la propia Constitución⁷.

Luego, es claro que en este sistema constitucional lo que se pretende crear es una limitación al poder por el poder, a efecto que los diversos órganos del Estado no vulnere, con su actuar, los derechos fundamentales de los gobernados.

El constitucionalismo moderno exige la elaboración de modelos y técnicas de garantía encaminados a otorgar efectividad a los principios constitucionales de los ordenamientos estatuidos; es decir, a remover las antinomias a través de procedimientos de invalidación, y a colmar las lagunas por medio de procedimientos obligatorios. También exige un papel crítico y una responsabilidad civil y política de la dogmática jurídica, requiriendo que el intérprete, sea Juez o jurista, identifique las antinomias y lagunas

6 Ferrajolli, L. *Juspositivismo Crítico y Democracia constitucional*, Isonomía, México, 2002

7 *Ibid.*

concretas, promoviendo que sean superadas a través de las garantías existentes, o bien por medio de la introducción de las garantías que han sido elaboradas por la teoría⁸.

La Constitución, entonces, no representa sólo la culminación del Estado de Derecho a través de la extensión del principio de legalidad a todos los poderes, sino que constituye, también, un programa político para el futuro: la estipulación de imperativos negativos y positivos dirigidos hacia los poderes públicos como su fuente de legitimación, pero, también, y sobre todo, de deslegitimación.⁹

En este orden de ideas, el verdadero reto consiste en que el Estado de derecho del siglo XXI deberá no sólo buscar ser un medio efectivo para controlar el poder con el poder, de someter todo al imperio de la ley, sino además deberá luchar por crear un verdadero Estado de bienestar y justicia social en el que nadie goce de lo superfluo cuando alguien carezca de lo indispensable, donde las diferencias socioeconómicas entre los miembros de una sociedad no sean tan abismales, donde se de una efectiva división de poderes, el que ninguno poder ejerza presión, poder o influencia sobre otro y, por último, pero no por ello menos importante, que genere las condiciones necesarias para que el efectivo respeto a los derechos fundamentales sea una realidad, para lo cual resultará indispensable que no sean restringidos o violados de facto por individuo o autoridad alguna.

3. El Derecho laboral burocrático

Para tener una mayor claridad sobre el tema, resulta pertinente acudir a la definición de Derecho laboral burocrático que dio el autor Rigel Bolaños Linares¹⁰, quien al respecto señaló: *“es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando que ya que el Estado no goza de su imperium, se le denomina Patrón-Estado.”*

En el sistema jurídico mexicano, el Derecho laboral burocrático, por su importancia, ha sido elevado a norma de rango constitucional, y sus bases se asientan en el artículo 123, apartado B de la Constitución Política.

8 *Ibid.*

9 *Ibidem.*

10 Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 3ª ed., Porrúa, México, D.F. 2010, p. 1.

Ahora bien, conviene precisar que, como lo expone el citado Rigel Bolaños Linares¹¹, en su libro *Derecho laboral burocrático*, el apartado B del artículo 123, mencionado en el párrafo que antecede, fue incluido posteriormente a la Constitución de 1917, pues la iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores hasta 1959.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa —citada por el mencionado autor—, el ejecutivo federal señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

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

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

“La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para

11 *Ibid.*, pp. 14, 15 y 16.

asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

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

De la transcripción anterior se desprende que la intención del ejecutivo federal, al presentar tal iniciativa, fue crear un verdadero sistema que garantizara el respeto a los derechos de los gobernados cuando mantuvieran una relación laboral con Estado equiparado a patrón, a la vez establecer para aquéllos las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones; salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos; derecho para asociarse, uso del derecho de huelga; protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales; jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte; centros vacacionales y de recuperación; habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Con ello se evidencia la intención de someter al Estado, cuando actúa como asimilado a patrón, al gobierno de la ley, restándole su “imperium” a efecto de evitar que afecte, sin razón, a los servidores públicos que le prestan sus servicios; tan es así, que, incluso, se aludió a la creación de un Tribunal especializado para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores —función que realiza, actualmente, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje—.

Así, después de llevarse el proceso legislativo correspondiente, por decreto de 21 de octubre 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de ese año, se creó el apartado B del artículo 123 constitucional¹², con lo que dio verdadera valía jurídica al Derecho laboral burocrático en nuestro país.

12 *Ibidem*, p. 4

Entonces, lo preceptuado en el citado apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental—que desde su redacción original ha tenido diversas reformas y adiciones, hasta llegar al texto actual—, será el marco referente al que se deben ceñir, en primer término, las relaciones de índole laboral burocrática que se establezcan entre el Estado asimilado a patrón y sus servidores públicos.

4. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional

El Derecho laboral burocrático en nuestro país se integra por diversas normas jurídicas, pero para efectos de este estudio atenderemos únicamente a lo preceptuado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, por ser la que, en principio, rige las relaciones de índole laboral burocrático de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores públicos.

Ahora bien, en el presente apartado no se pretende hacer mención de todo lo preceptuado en la ley de referencia, pero sí destacar los principales aspectos que establece, por lo que se parafrasearan algunas disposiciones.

Así, en la norma en cita, se establece que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo, los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación (artículo 2); que Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido, y por figurar en las listas de raya de los trabajadores (artículo 3); que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base (artículo 4).

Además, se establece qué trabajadores son considerados como de confianza (artículo 5), y que, por exclusión, son trabajadores de base todos los demás, y, por tanto, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no lo serán sino después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente (artículo 6); que al crearse categorías o cargos, la clasificación de base o de confianza se determinará expresamente en la disposición que formalice su creación (artículo 7); que quedan excluidos del régimen de la ley en análisis los miembros del Ejército y Armada, con excepción del personal civil de las Secretarías de Defensa y Marina, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de

vigilancia de penitenciarias o cárceles, y los que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios (artículo 8), y que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser de sustituidos por extranjeros cuando no haya nacionales que puedan desarrollar el servicio respectivo, y que la sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato (artículo 9).

Establece, igualmente, que son irrenunciables los derechos que esa ley otorga (artículo 10); que los trabajadores presentaran sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para ello o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo (artículo 12); señalando, además, qué datos deben contener los nombramientos (artículo 15).

Asimismo, se señala que serán condiciones nulas y que no obligaran a los trabajadores, aun cuando las admitieran expresamente, las que establezcan una jornada mayor a la permitida por Ley; labores peligrosas, insalubres o nocturnas para menores de 16 años; una jornada inhumana, peligrosa o excesiva; un salario inferior al mínimo, y un plazo de mayor de 15 días para el pago del sueldo y demás prestaciones económicas (artículo 14).

Del propio modo, establece que se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas, y nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas (artículo 21); que la duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas (artículo 22); que la jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas (artículo 23); que es considerada jornada mixta la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media (artículo 24), y que cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud (artículo 25).

También señala que cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas (artículo 26); que las horas extraordinarias de trabajo se pagaran con un 100% más del salario asignado a la jornada ordinaria (artículo 39).

Que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro (artículo 27), y que las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha aproximada que se fije para el parto, y de otros

dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos (artículo 28).

Además, dispone que los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutaran de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieran derecho a vacaciones. Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo (artículo 30).

Que el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas (artículo 32, primer párrafo); que el sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos (artículo 33); que la cuantía del salario uniforme fijado no podrá ser disminuida durante la vigencia del Presupuesto de Egresos a que corresponda, y que por cada cinco años de servicios efectivos prestados, hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los Presupuestos de Egresos correspondientes, se fijará oportunamente el monto o proporción de dicha prima (artículo 34).

Que los pagos se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y se harán precisamente en moneda del curso legal o en cheques (artículo 37), y se establece en qué supuestos pueden hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores (artículo 38); y que el salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, salvo en los casos establecidos en la propia Ley (artículo 41).

Asimismo, que en los días de descanso obligatorio y en las vacaciones los trabajadores recibirán salario íntegro; cuando el salario se pague por unidad de obra, se promediará el salario del último mes; que los trabajadores que presten sus servicios durante el día domingo tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo, y que los trabajadores que disfruten de uno o de los dos periodos de diez días hábiles de vacaciones percibirán

una prima adicional de un treinta por ciento sobre el sueldo presupuestal que les corresponda durante dichos periodos (artículo 40).

Además, dispone que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días del salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año (artículo 42 bis).

También establece las obligaciones de los titulares, que son, entre otras, Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón; cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general; reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo; cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo; proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido; cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales —comprendidos en los conceptos siguientes: a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad. c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte. d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas. f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan

adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional. g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas. h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos. i) Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo en los siguientes casos: 1. Para el desempeño de comisiones sindicales. 2. Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción. 3. Para desempeñar cargos de elección popular. 4. A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales. 5. Por razones de carácter personal del trabajador. k) Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos; e integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos (artículo 43).

De la misma manera se establecen las obligaciones de los trabajadores, que son: desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio; cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores; no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia (artículo 44).

Por su parte, el artículo 45 del citado ordenamiento dispone, en suma, que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo; además, que son causas de suspensión temporal: que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador. Y que los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Igualmente, en el artículo 46 de dicho ordenamiento se establece que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva; por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; por muerte del trabajador; por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

Además, dispone que se requerirá resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes: cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; por cometer actos inmorales durante el trabajo; por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores; por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los supuestos mencionados en el párrafo que antecede, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas mencionadas en el párrafo anterior, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de las hipótesis consistentes en que el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, o por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; o bien, por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

En la legislación en estudio se establece que si el trabajador incurre en alguna de las siguientes causales: faltas de probidad u honradez o actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; por cometer actos inmorales durante el trabajo; por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus supe-

riores; por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto una copia al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción (artículo 46 bis).

También dispone que se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas (artículo 47); que tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior; que son factores escalafonarios: I. Los conocimientos. II. La aptitud. III. La antigüedad, y IV. La disciplina y puntualidad. Precizando qué se entiende por cada uno de ellos (artículo 49), y que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios. En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática (artículo 51).

En los artículos 67 a 86 de la propia legislación se establece el derecho de los trabajadores de base a sindicalizarse, los requisitos para constituir un sindicato, los documentos que deben remitirse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que sean registrados los sindicatos, las obligaciones y prohibiciones de esas agrupaciones gremiales, así como las causas de su disolución.

En la ley en estudio se señala que las condiciones generales de trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, que se revisarán cada tres años, y que en ellas se establecerán: la intensidad y calidad del trabajo (artículo 87); las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; las disposiciones discipli-

narias y la forma de aplicarlas; las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos; las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas, y las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo (artículo 88).

Además, se señala que Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la ley establece (artículo 92); que la declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores si el titular de la misma no accede a sus demandas (artículo 93); que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional (artículo 94); que la huelga suspende los efectos del nombramiento por el tiempo que dure, pero sin terminarlos (artículo 95), y que la huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo (artículo 96). En los siguientes artículos, hasta llegar al 109, se establece, en suma, qué se requiere para declarar la huelga, así como cuándo se considera que la huelga es legal, inexistente, etcétera, así como las casusas de terminación de la huelga.

También señala la legislación referida que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso (artículo 110) y que los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los términos que ahí se señalan (artículo 111).

Como se ve, el órgano político deliberante —legislador— en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, reguló ampliamente la relación que se da entre los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado asimilado a patrón, al establecer con quién se entiende establecida la relación jurídica de trabajo, quiénes son considerados trabajadores, cuáles son de base y cuáles de confianza, así como quiénes se encuentran excluidos del régimen de esa Ley, cuáles son los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, cuáles son las jornadas de trabajo y su duración, cuándo se tiene derecho al pago de trabajo extraordinario, al disfrute de las vacaciones, al pago de la prima vacacional, aguinaldo, en qué supuestos puede suspenderse temporalmente los efectos del

nombramiento, en qué supuestos puede ser cesado un trabajador y qué procedimiento se debe llevar para tal efecto, el derecho a ascender en el escalafón, a sindicalizarse y el de huelga, entre otros.

Luego, es claro que con ello se somete al Estado al imperio de la ley, cuando actúa como asimilado a patrón, pues, al estar establecidos los derechos y obligaciones de los titulares y trabajadores, el Estado no podrá actuar de manera caprichosa sino que, por lo contrario, tendrá que circunscribirse a lo ahí preceptuado, cumpliendo así el principio de “Rule of the Law”.

5. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

En primer lugar, conviene dejar establecido que la fracción XII¹³ del apartado B, del artículo 123 constitucional dispone que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje —a excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores que 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—.

Luego, es claro que con ello el constituyente erigió al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en lo que interesa, como el órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra —salvo los casos de excepción que se establecen en la fracción XIII de la propia Norma Suprema, como es el caso de los militares marinos, personal del servicio exterior, peritos, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales—, así como los conflictos intersindicales en las organizaciones gremiales de éstos.

13 **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...

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

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.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje actualmente está integrado por ocho salas colegiadas, cada una con un magistrado representante del Gobierno Federal, otro magistrado representante de los trabajadores y un magistrado tercer árbitro, que será el presidente de cada una de éstas; existe, además, un pleno del tribunal integrado por la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, nombrado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

Así, en términos de los artículos 124, fracciones II a V, y 124-A, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, al pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le corresponde conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo; conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Mientras que a cada una de las Salas corresponde conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior; ello, según lo dispuesto por los artículos 124, fracción I, y 124-B, fracción I, de la ley federal citada.

Al respecto, conviene mencionar que en la jurisprudencia P./J. 9/90, visible en la página 91 del Tomo VI, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1990, Octava Época, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano jurisdiccional competente para conocer de las controversias que se generen con motivo del cese de los trabajadores de confianza.

La jurisprudencia referida es del contenido literal siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE

LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS." y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS.", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo."

Además, importa precisar que el Poder Judicial de la Federación, en su ejercicio interpretativo, ha considerado que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre los órganos constitucionalmente autónomos —que por su propia naturaleza no están adscritos a ninguno de los Poderes de la Unión—, como lo son la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con sus respectivos trabajadores.

Al respecto, es de citarse la 2a./J. 197/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 565 del Tomo XXXIII, Enero de 2011, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN CON SUS TRABAJADORES. *Conforme al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano constitucional autónomo, que conforme al artículo 74 de su ley refiere que el personal que preste sus servicios a la Comisión citada se regirá por las disposiciones del apartado B del numeral 123 de la Constitución Federal y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; apartado y numeral de la constitución en los que se dispone que los conflictos individuales serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En ese sentido, se concluye que los suscitados entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus trabajadores debe resolverlos el indicado Tribunal, sin que sea óbice que el apartado B del artículo 123 constitucional sólo haga referencia a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus respectivos trabajadores, ya que con independencia de ello, el Congreso de la Unión, en el mencionado artículo 74 estableció expresamente que las relaciones laborales de ésta con sus trabajadores se regirán por ese apartado, además de que el precepto legal en mención no ha sido declarado inconstitucional, por lo que su aplicación es obligatoria, al gozar la ley de la presunción de constitucionalidad a su favor.”*

Es de citarse, también, la Tesis Aislada XXX.1o.4 L, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, visible en la página 1983 del Tomo XXXIV, Julio de 2011, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto dicen:

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA Y SUS TRABAJADORES. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. De acuerdo con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que debe considerarse como un órgano constitucional autónomo —y no de carácter descentralizado o desconcentrado—, que mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y ejerce una función coyuntural del Estado, consistente en prestar el servicio de información estadística y geográfica. Ello es así, porque con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni se atribuye a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, como en el caso lo es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Ahora bien, de los artículos 123, apartado B, fracción XII de la Constitución Federal, 1o. y 124, fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que cuando un conflicto se suscite entre un trabajador y alguno de los Poderes de la Unión, alguno de sus organismos descentralizados o el Gobierno del Distrito Federal, cuya relación laboral se regula por el apartado B del mencionado artículo constitucional, debe ser sometido a consideración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Al ser considerada la información estadística y geográfica como un servicio público, por el artículo 2o. del Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica, se concluye que quien resulta competente para conocer de los conflictos que se susciten entre el referido instituto y sus trabajadores, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”

Precisado lo anterior, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por el respeto y protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, de manera que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al resolver los asuntos que le son sometidos a su consideración, debe salvaguardar los derechos humanos del gobernado que actúa como parte en un litigio, procurando siempre la protección más amplia en favor del trabajador.

Sobre el particular, es de citarse la tesis aislada I.Io.(I Región) 4 L (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de La Primera Región con residencia en el Distrito Federal, visible en la página 1387 del Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2, Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. AL NO SER EXCLUYENTES ENTRE SÍ, NI EXISTIR JERARQUÍA ENTRE ELLOS, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIA-

-
- 14 **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

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

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

CIÓN Y ARBITRAJE ESTÁN OBLIGADAS A APLICAR AQUEL QUE REPRESENTA UNA MAYOR PROTECCIÓN PARA EL TRABAJADOR. *De la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se colige que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos previstos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando siempre el principio pro persona o pro homine, el cual se traduce en la interpretación más favorable a la persona para lograr la protección más amplia. En ese sentido, las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje están obligadas a ponderar los derechos humanos contenidos en la Constitución, los cuales no son excluyentes entre sí, ni existe jerarquía entre ellos. Así, las referidas Salas deben aplicar el derecho humano que más favorezca al trabajador, prevaleciendo el que represente una mayor protección para él.”*

De lo anterior se pone de manifiesto la importancia mayúscula que reviste al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al ser el órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos suscitados entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal con sus trabajadores, con independencia de que sean de base o de confianza —salvo los casos de excepción supralíneas mencionados— e, incluso, de los órganos constitucionalmente autónomos con los servidores públicos que les prestan sus servicios.

El referido tribunal juega, entonces, un papel sumamente relevante en el Estado de Derecho, pues, a la vez que somete al Estado al imperio de la ley, poniéndolo en igualdad de circunstancias que los individuos que para él laboran, cumple con la obligación de velar por la protección y respeto de los derechos humanos del trabajador, con lo que, sin duda, coadyuva, en su esfera de competencia, a hacer realidad el principio “Rule of the Law”.

6. Retos para el siglo XXI

Una vez que se ha señalado cuál es la función que realiza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro del Estado de Derecho y cómo ayuda, en el ámbito de su competencia, a que se cumpla con el principio “Rule of the Law”, o el imperio de la ley, debe destacarse, a manera de conclusión, que el principal reto que presenta

para el siglo XXI, en concepto de este autor, es el de la actualización de la Ley de la materia para que permita dar soluciones adecuadas a los problemas que presenta el Tribunal para hacer cumplir sus fallos, y para hacer más eficiente el acceso a la justicia en favor de los gobernados.

En efecto, se requiere una reforma legal que permita actualizar los medios de apremio a la realidad histórica que presenta el Tribunal, para hacerlos más eficaces, para que se pueda lograr que las autoridades cumplan en un breve término con los laudos en los que se les impone alguna condena, y lograr, con ello, que se acate el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto por el artículo 17 constitucional, pues tal cuestión no se limita, simplemente, a emitir un fallo en el que se dilucide la controversia, sino que incluye, también, que esa sentencia se ejecute, ya que, de lo contrario, de nada serviría obtener una determinación favorable.

Sobre esta afirmación respecto de los alcances del artículo 17 constitucional, es de citarse la Tesis Aislada sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, visible en la página 2383 del Tomo XXVIII, Octubre de 2008, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“MEDIDAS DE APREMIO. EN ACATAMIENTO A LA GARANTÍA DE TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES ESTÁN OBLIGADAS A DICTARLAS PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES EN LOS CASOS EN QUE EXISTA OPOSICIÓN PARA LOGRAR TAL CUMPLIMIENTO. Si se toma en cuenta, por una parte, que la garantía de acceso a la justicia prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye el derecho de los gobernados para que las resoluciones jurisdiccionales emitidas por las autoridades se ejecuten plenamente; y, por la otra, que las "medidas de apremio" nacen como respuesta para cumplir con dicha prerrogativa constitucional, al tener por objeto que las determinaciones de las autoridades se acaten y no queden como letra muerta, ya que de ser así se haría nugatoria la referida garantía; se concluye que en los casos en que exista oposición para lograr el cumplimiento de alguna determinación jurisdiccional la autoridad respectiva, en acatamiento de la garantía de tutela jurisdiccional, se encuentra obligada a dictar las medidas de apremio autorizadas por la ley.”

Ahora bien, es cierto que la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 133/2008, visible en la página 227 del Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sostuvo que para lograr la ejecución de sus laudos, además de la imposición de la multa a que se refiere el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con una amplia gama de instrumentos legales; sin embargo, en realidad la ejecución de los laudos lleva demasiado tiempo, incluso años, pese a la imposición de los medios de apremio.

En efecto, aun cuando el artículo 148 de la ley de la materia establece que para hacer cumplir sus determinaciones el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer multas hasta de mil pesos; lo cierto es que como la referida disposición ya estaba en vigor con anterioridad al 1o. de enero de 1993, dicha cantidad debe convertirse a la nueva unidad monetaria vigente a partir de esa fecha, para pagarla, computarla o expresarla, de conformidad con el Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1992, por lo que esa multa sólo puede imponerse en un peso, lo que, desde luego, no constituye un medio eficaz para hacer cumplir los laudos.

Al respecto, es de citarse la jurisprudencia, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 65 del tomo XXI, febrero de 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“LEY MONETARIA. LA EXPRESIÓN EN MONEDA NACIONAL CONTENIDA EN LEYES, REGLAMENTOS, CIRCULARES U OTRAS DISPOSICIONES EN VIGOR CON ANTERIORIDAD AL 1o. DE ENERO DE 1993, DEBEN CONVERTIRSE A LA NUEVA UNIDAD MONETARIA VIGENTE A PARTIR DE ESA FECHA, PARA PAGARLAS, COMPUTARLAS O EXPRESARLAS. *De la interpretación literal del Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1992, se advierte que las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones que entraron en vigor con anterioridad al 1o. de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se sustituye (viejos pesos), de manera que al computar, expresar o pagar esas cantidades en la nueva unidad monetaria, debe aplicarse la equivalencia establecida en el artículo 1o. del mencionado Decreto,*

esto es, que cada nuevo peso equivale a mil viejos pesos (N\$1.00 = \$1,000.00). Ahora bien, debido a la claridad de las disposiciones contenidas en el decreto citado no es dable que se interpreten en forma diversa y que, con ello, se pretendan actualizar automáticamente las cantidades expresadas en la unidad monetaria sustituida (viejos pesos), pues ello equivaldría a crear una nueva norma legal, lo cual es facultad exclusiva del legislador. Por tanto, mientras no se promulgue una nueva ley o no se realice la reforma correspondiente de los ordenamientos vigentes al momento de aplicarse el Decreto referido, en cuanto a las expresiones en moneda nacional contenidas en ellos debe aplicarse la equivalencia prevista en el indicado artículo 1o., con estricto apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el párrafo cuarto del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Además, los diversos instrumentos legales que utiliza este Tribunal para lograr la ejecución de los laudos han resultado poco eficientes.

Ciertamente, el apercebimiento en el sentido de que, en caso de no cumplir con el laudo, se dará vista al órgano interno de control para que, conforme a sus atribuciones, determine si existe o no responsabilidad por parte del titular por el incumplimiento del fallo, no se traduce en que las dependencias acaten de manera breve el laudo, precisamente porque implica que se sustancie todo un procedimiento en el que pocas veces ha resultado en alguna sanción.

Lo propio ocurre con el diverso apercebimiento en el sentido de que se dará vista al Agente del Ministerio Público de la Federación, por la posible comisión del delito previsto en el artículo 183 del Código Penal Federal¹⁵, por ser el cumplimiento del laudo una cuestión de orden público, pues en muy pocas ocasiones se ha integrado una indagatoria por ese motivo.

Por otra parte, el apercebimiento consistente en realizar la diligencia de requerimiento en las oficinas del titular, previa notificación en su despacho, no ha mostrado ser eficiente, pues ninguna consecuencia tiene, además de la molestia de que se constituyan en las oficinas del referido titular.

15 **Artículo 183.** Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio.

Tampoco ha resultado eficaz la determinación de aplicar una multa de 120 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicación supletoria a la ley de la materia, pues cuando los titulares han promovidos juicios de amparo varios Tribunales del Poder Judicial de la Federación han concedido la protección constitucional, aduciendo que por lo que hace a la multa, como medio de apremio para hacer cumplir el laudo, sólo se puede imponer la prevista en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, antes mencionada.

Lo propio sucede con la orden de arrestar al contumaz, pues cuando los Titulares han ejercido la acción de amparo en contra de dicha determinación se ha concedido la protección de la justicia federal para que ello no ocurra.

El apercibimiento consistente en dar vista al superior jerárquico para que conmine al demandado a dar cumplimiento también es ineficiente en razón de que no existe una consecuencia legal en caso de que el demandado continúe con su actitud contumaz.

Así las cosas, es pertinente que se busque modificar la ley de la materia para establecer medios de apremio que resulten eficaces, como lo podría ser establecer multas en salarios mínimos y no en cantidades concretas, o bien crear alguna figura similar a la inexecución de sentencia prevista en la Ley de Amparo, que pudiera dar lugar a que el titular demandado fuera separado del puesto y, eventualmente, consignado ante un Juez Penal por la inexecución del laudo, entre otras medidas que pudieran implementarse.

Por otra parte, considero que, también debe reformarse y adicionarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, para permitir el juicio en línea —sin desaparecer el juicio seguido en la vía tradicional—, a efecto de contar con una herramienta tecnológica que permita mejorar los procedimientos con los que actualmente se imparte justicia.

En efecto, la implementación de este tipo de juicios permitirá el presentar promociones de manera remota y, de la misma manera, se harán saber a los interesados la notificaciones relativas a los proveídos dictados en juicio del que son parte, lo que desde luego redundará en que los actos de comunicación procesal sean más ágiles, generado con ello una reducción considerable en la duración del litigio.

Además, se hará más accesible para los justiciables el tener conocimiento cierto del estado que guarda el expediente, sin necesidad de trasladarse al Distrito Federal para consultarlo, ni siquiera tener un domicilio físico para recibir notificaciones en la referida ciudad, pues bastará con tener una dirección de correo electrónico para tal fin

—sin desconocer que no en todas partes de la república existe el acceso al internet, aun así, es más sencillo y económico que los interesados se trasladen, de así estimarlo conveniente, al lugar más cercano que cuente con ese servicio, que viajar hasta el Distrito Federal para imponerse de los autos—.

Consecuentemente, los retos que enfrenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son relativos a la adecuación a la realidad histórica por la que atraviesa, de manera que la modernización que requiere a efecto de que su función esencial dentro del Estado de Derecho se vea reflejada en beneficio de los gobernados que acuden en busca de justicia por un conflicto derivado de una relación laboral burocrática.

7. Apéndice

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.

Párrafo adicionado DOF 19-12-1978. Reformado DOF 18-06-2008

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

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

Párrafo reformado DOF 08-10-1974

- 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.

Párrafo reformado DOF 24-08-2009

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.

Fracción reformada DOF 27-11-1961

- 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;

Fracción reformada DOF 31-12-1974

- 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; **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN** Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios *Última Reforma DOF 19-07-2013* 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 periodo 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.

Inciso reformado DOF 31-12-1974

- 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.

Inciso reformado DOF 10-11-1972

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.

Párrafo reformado DOF 31-12-1994 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN** *Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 19-07-2013*

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 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.

Fracción reformada DOF 10-11-1972, 08-03-1999, 18-06-2008

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

Fracción adicionada DOF 17-11-1982. Reformada DOF 27-06-1990, 20-08-1993

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

Apartado B con fracciones adicionado DOF 05-12-1960

Bibliografía

- BOBBIO Norberto, *Teoría General de la Política*, Einaudi, Torino, 2000
- BOLAÑOS LINARES Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 3ª Ed., Porrúa, México, 2010.
- DÍAZ GARCÍA Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, Madrid 1998.
- FERRAJOLI Luigi, *Juspositivismo Crítico y Democracia constitucional*, Insonomía, México, 2002.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA Jesús, *Estado de derecho y Democracia*, IFE, México, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- Código Penal Federal.



La competencia individual y colectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Magdo. José Juan Renato Estrada Zamora*

SUMARIO: *Introducción. 1. Antecedentes. 2. Competencia genérica. 3. Competencia prorrogada o delegada. 4. Competencia derivada de la ley. 5. Competencia jurisprudencial o derivada. 6. Competencia individual. 7. Competencia colectiva. 8. Competencia derivada del régimen especial y de excepción. 9. Competencia derivada de otras leyes. 10. Comentarios finales.*

Introducción

Es de vital importancia explicar el concepto de “jurisdicción” a partir de su naturaleza jurídica, para de esta forma entender el concepto de “competencia” en el cual actúa y se desenvuelve el órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A juicio del suscrito, los antecedentes, evolución y naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán tratados de manera extensa y especial dentro de los diversos rubros que conforman el contenido de este libro, publicado con motivo, de la conmemoración del 50° aniversario de dicho Tribunal. El tiempo que ha transcurrido desde de la promulgación de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no impide adentrarnos al bagaje histórico del citado tribunal, aún antes de la promulgación de la citada ley.

Es por ello que al hablar de la naturaleza jurídica del concepto de “jurisdicción” diré que tal expresión deviene del latín *iuris dictio*, que significa “decir o declarar el

* Magistrado Representante de los Trabajadores en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

derecho”, lo que se entiende como la potestad derivada de la soberanía o *imperium* del Estado para aplicar el derecho en un caso concreto para resolverlo en forma definitiva e irrevocable; facultad que se confiere para su ejercicio en forma exclusiva por los Tribunales de Justicia, integrados por jueces o magistrados autónomos e independientes, con respecto a los otros poderes del Estado (ejecutivo y legislativo), debiendo expresar desde mi perspectiva, como excepción, que existen aparentes funciones jurisdiccionales que se desarrollan por entidades ajenas al poder judicial; algunas derivan de las funciones legislativas, como por ejemplo el caso de juicio político, y en cuanto a la función ejecutiva o administrativa, algunos casos relativos a procesos instaurados en el ámbito fiscal, y que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En sentido coloquial, la palabra jurisdicción se utiliza para designar o marcar el territorio respecto a las facultades de una autoridad no necesariamente judicial.

El distinguido profesor Eduardo Couture, establece que “la jurisdicción en lo genérico, es la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con arreglo a las leyes, en virtud de la cual se determinan los derechos de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos de relevancia jurídica mediante decisiones determinadas como cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución o declarativa de derechos”; con ello coincido.

Para el Derecho constitucional y la ciencia política, la jurisdicción es una función estatal desarrollada por el poder Judicial. Sin embargo, para el Derecho procesal tal jurisdicción constituye un presupuesto procesal.

Por lo tanto, la jurisdicción tiene como características que emanan de la Constitución el que se extiende por todo el territorio y la ejerce el Estado en todo momento; es de orden público y tiene como principio la legalidad; tal territorialidad se limita a la que le asigne la ley. También tiene gradualidad, en el entendido de que las resoluciones que se emiten pueden ser revisadas por un Juzgador superior mediante diversos recursos, lo que implica la existencia de instancias; el principio de publicidad, consistente en que cualquier persona puede imponerse libremente de los actos jurisdiccionales, siempre y cuando demuestre interés jurídico o legítimo y por ende legitimación procesal.

En relación con la naturaleza jurídica de la Jurisdicción que ejerce el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podemos afirmar que este órgano tiene la facultad y potestad de decir y declarar el derecho respecto de las relaciones laborales entre el Estado (equiparado como patrón) y sus trabajadores, que en lo genérico son denominados como Trabajadores al Servicio del Estado; en esta relación sus principios rectores se sujetan al apartado B del artículo 123 constitucional.

Puedo afirmar que la naturaleza jurídica del tribunal, de acuerdo con sus determinaciones, es de índole administrativa y jurisdiccional.

El estudio de los elementos expuestos relativos a la jurisdicción me conduce a expresar que la competencia es la especie y la jurisdicción el género, por lo tanto viene a ser un límite respecto de la atribución jurisdiccional otorgada a ciertos órganos del Poder Judicial del Estado.

También se debe de entender que la competencia tiene como finalidad determinar el juzgado o tribunal que va a conocer del asunto, con preferencia y exclusión de los demás, de una controversia que pondrá en movimiento la actividad jurisdiccional.

Por un lado, la jurisdicción es la facultad de administrar justicia, y por otro la competencia fija los límites dentro de los cuales se ejerce tal jurisdicción; dicho de otra forma, los juzgadores ejercen su jurisdicción en la medida de su competencia, o en otro sentido, mientras que los elementos de la jurisdicción están fijados en la ley, la competencia deriva en relación a cada juicio (caso concreto).

Es decir, la jurisdicción es un todo, la competencia es una parte de ese todo; la jurisdicción es una actividad que como potestad derivada de la soberanía el Estado ejerce mediante órganos especializados. Sin embargo, la competencia es un complemento de esa potestad; la jurisdicción implica el ejercicio abstracto del poder, la competencia implica el ejercicio concreto de la ley; por eso se dice que puede haber jurisdicción sin competencia pero nunca competencia sin jurisdicción.

La jurisdicción es irrenunciable pero revocable, la competencia es renunciabile de oficio por declinatoria; ambas pertenecen a la autoridad que juzga.

Otro aspecto de la naturaleza jurídica de la competencia radica en la especialidad; es decir, en la segmentación de los conocimientos jurídicos, porque el derecho no puede ser declarado en su globalidad; por eso los agentes del poder judicial (jueces) tienen una determinada especialización por materia, esto es la base de la competencia. Asimismo, tal naturaleza radica en la jerarquía procesal, que puede ser vertical en relación a las diferentes competencias dentro del desarrollo del proceso, lo que da lugar a las instancias, así como horizontal, en donde se visualiza una división del territorio.

Existen factores de la competencia que son tomados en consideración para distribuirla entre los diversos Tribunales del país, como la materia, que puede ser Civil, Mercantil, Laboral, Penal, etc; cuantía, referente al valor económico del objeto litigioso; por grado, se refiere a la estructura y jerarquización de los sistemas judiciales, de donde

surgen las instancias y, por último, por territorio, que se determina por el lugar físico en donde se encuentren los sujetos o el objeto de la controversia.

En conclusión, la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra contemplada de manera específica en la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional; mientras que la competencia del mismo se expresa de manera concreta en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

I. Antecedentes

Es necesario que nos adentremos en la historia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para saber cómo llegamos a la competencia de la cual goza y realiza el citado tribunal, así como su evolución.

El citado Tribunal aparece en razón de la forma en que se fue consolidando la Administración pública federal. Con el surgimiento de instituciones creadas por el Estado mexicano para satisfacer los servicios que la población requería surge, en consecuencia, un grupo social denominado Trabajadores al Servicio del Estado o Servidores Públicos que, en su lucha por desterrar las grandes desigualdades sociales, políticas y económicas de que eran objeto, dio origen a las primeras disposiciones jurídicas para regular las relaciones de trabajadores que prestaban sus servicios para el Gobierno mexicano,

Es así que a finales del siglo XIX aparecen las primeras organizaciones gremiales de carácter mutualista, que surgen en razón de normas aisladas que intentan ofrecer beneficios particularizados para los servidores públicos, sobresaliendo en 1814 la Constitución de Apatzingán misma, que consagró el “juicio de residencia”, que se enfocaba a diversas responsabilidades de los Servidores Públicos de ese entonces. Regulaciones semejantes se establecieron en la Constitución de 1824, y posteriormente en 1870, en la llamada “Ley Juárez”, que se ocupaba de delitos, faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Asimismo, en 1896 con Porfirio Díaz emergen diversas disposiciones relativas al mismo tema disciplinario.

En estas etapas previas se pueden identificar algunas disposiciones como las señaladas, pero no sería hasta el año de 1917 cuando se establece, en el artículo 123 constitucional, un conjunto de normas dirigidas a las cuestiones laborales relacionadas con la producción en un concepto general y sin hacer distinción de las características que pudiera tener un empleador privado con respecto a un servidor público.

En esa etapa (1917-1931), principalmente en el último año, se emite la primera Ley Federal del Trabajo, con la cual se inicia la formalización y una tendencia, pero también una controversia, respecto de los trabajadores al servicio del Estado; tal discusión se discernía en el sentido de que si los Servidores Públicos estaban o no incluidos en las disposiciones laborales consagradas en el texto constitucional. El debate se centraba respecto a la diferenciación entre empleados Públicos y Privados, e inclusive se les excluía del derecho de formar Sindicatos.

Este breve devenir histórico de la normatividad laboral tiene importancia, pues al menos hasta 1931 no se visualizaba una legislación concreta dirigida a normar las relaciones del Estado y sus trabajadores, y por ende no existían indicios de un órgano jurisdiccional con competencia para conocer y dirimir conflictos laborales de carácter burocrático.

Es hasta el año de 1934 cuando se aprecia el primer esbozo de algo parecido a un órgano jurisdiccional con competencia preferencial hacia las relaciones burocráticas; es el 12 de abril de ese año cuando el presidente Abelardo L. Rodríguez propone y decreta el “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, en el que se establece la creación de las Comisiones del Servicio Civil, integradas por un representante del Jefe de la Dependencia que fungiría como Presidente, dos vocales que serían los Directores y Jefes de Departamento decanos y dos representantes de los trabajadores.

Dentro de las atribuciones de las Comisiones de Servicio Civil destacan, entre otras, determinar los requisitos y condiciones respecto de la clasificación de los empleados; formular las bases para exámenes de oposición para ocupar puestos vacantes; dar a conocer de manera oportuna dichas vacantes y los nombramientos correspondientes; conocer sobre asensos, separaciones, remociones y renunciaciones de los trabajadores; conocer de las quejas o denuncias de los empleados que consideraban violados sus derechos. La esencia de todo lo anterior define la existencia de un órgano competente para el efecto de dirimir controversias de estos trabajadores.

Si bien tales comisiones de Servicio Civil no podrían ser consideradas, jurídicamente hablando, como órganos jurisdiccionales con competencia genérica y plena en la materia, también lo es que sientan las bases para los órganos de tal índole pues posteriormente, y como consecuencia de una ardua lucha organizativa y definitiva de sus derechos por parte de los Servidores Públicos, el 5 de diciembre de 1938, a instancia del Presidente Lázaro Cárdenas, se publica en el Diario Oficial de la Federación la “Ley del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”.

Con este estatuto nació un verdadero órgano jurisdiccional con competencia propia, acorde con la naturaleza jurídica de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, con dos instituciones o instancias, las Juntas Arbitrales y el órgano jurisdiccional revisor, denominado Tribunal de Arbitraje. Estas instancias se integran en términos del artículo 92 del citado estatuto, en el cual se establece principalmente la forma de organización su carácter de colegiado y su integración muy parecida a la de la vigencia actual; su competencia se contempla en el artículo 99 de dicho estatuto, y se asemeja a la norma vigente, destacando la diferencia en cuanto a los conflictos de carácter individual, en los que el Tribunal de Arbitraje actuaba *En Revisión*.

En un cuestionamiento tardío, pero oportuno como anécdota en el contexto de nuestro análisis, al establecerse dos instancias no definidas de manera concreta en cuanto a su operación se producía una clara duplicidad del procedimiento arbitral, lo que lógicamente daba lugar al concepto peyorativo de burocratismo. Afortunadamente tal criterio fue modificado con posterioridad, pero lo más importante a destacar en esta parte es que el Tribunal de Arbitraje constituye el antecedente directo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es relevante mencionar que de manera paralela a los órganos instanciales mencionados nace la Comisión sustanciadora del Poder Judicial de la Federación, creada para ventilar los conflictos entre sus trabajadores, figura que subsiste a la fecha.

Efímera vida tuvo el estatuto promulgado el 5 de diciembre de 1938 pues este fue abrogado, dando origen a nuevas reglas con el nuevo estatuto denominado “de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, el cual estableció como cambios más notables la desaparición de las Juntas Arbitrales en cada dependencia, y por ende el otorgamiento al Tribunal de Arbitraje de una jurisdicción y competencia única y genérica respecto de todas las unidades burocráticas, manteniéndose su integración colegiada, este nuevo estatuto fue promulgado a instancia del Presidente Manuel Ávila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1941.

Es oportuno considerar en este punto que la competencia establecida al Tribunal de Arbitraje en el estatuto señalado se asemeja a la actual competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con una diferencia sutil, pues en la legislación actual en la fracción I de su artículo 124 se agrega el concepto de “Entidad” al concepto de “Dependencia”, y dentro de la fracción V se agregan los registros de reglamentos de

escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y estatutos de los sindicatos.

Las leyes de estatutos emitidas por los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho resolvieron parcialmente los problemas de los trabajadores públicos, pero para el orden jurídico mexicano se encontraban en un nivel jerárquico inferior, con respecto al Derecho general del trabajo, cuya base se encontraba en el artículo 123 constitucional.

En este sentido, si bien los estatutos señalados pueden ser considerados como un catalizador para la consolidación de los derechos de los trabajadores públicos, su exclusión con respecto al Derecho laboral genérico también fue la atenuante para que el propio gobierno patrocinara la organización y la unidad de los trabajadores al servicio del estado, y tal patrocinio tuvo frutos con el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, central que al ejercer presión en cuanto a la defensa de los derechos de sus agremiados dio motivos para que el presidente Adolfo López Mateos diera fin a esa inferioridad, y el 29 de diciembre de 1963 promulgara una modificación al artículo 123 constitucional adicionando el apartado B, por lo que al ser elevados los derechos de los trabajadores del estado a la categoría de norma constitucional se colocaron por encima de toda ley reglamentaria interpretativa. Hasta aquí la reseña histórica que nos ayuda a entender el origen de la competencia atribuida al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. Competencia genérica

Ésta se encuentra contemplada en términos del artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se establece:

Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una Dependencia o Entidad y sus Trabajadores.*
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las Organizaciones de Trabajadores a su Servicio;*
- III. Conceder el Registro de los Sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo;*
- IV. Conocer de los conflictos Sindicales e intersindicales, y*

V. *Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.*

De las disposiciones establecidas en las fracciones que integran el artículo 124 de la ley de la materia se desprende que la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe considerarse como una regulación *mixta*, ya que las fracciones I, II y IV se dirigen a controversias que se ajustan al ámbito de lo contencioso jurisdiccional, sujetándose y obligando a las partes a respetar el debido proceso consagrado en sus artículos 125, 127 y 127 bis de la Ley burocrática. Así tenemos que el artículo 125, de la LFTSE se refiere a conflictos colectivos (sindicatos vs titulares de las dependencias o viceversa), el artículo 127 trata de una clara síntesis del proceso en lo genérico, mientras que el 127 bis se encuentra dirigido básicamente a cuando el titular solicita el cese de nombramiento de un servidor público en términos de las diversas causales; por lo tanto, en estas fracciones se hace referencia a la condición arbitral del órgano jurisdiccional.

Así también de las fracciones III y V del citado artículo 124 de la Ley burocrática se desprende una competencia meramente administrativa registral no contenciosa y por ende denominada por el suscrito como paraprocesal.

De lo señalado anteriormente podemos derivar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, concluyendo que dicho órgano ejerce una jurisdicción mediante una competencia de carácter mixto, en la que se observan atribuciones de índole contenciosas o arbitrales respecto de conflictos laborales burocráticos tanto colectivos como individuales.

Por otro lado, tiene una competencia de carácter registral, no contenciosa con respecto a los registros y cancelación de sindicatos, así como de sus estatutos y Reglamentos administrativos; estas atribuciones en términos del artículo 118 de la Ley burocrática, las ejerce mediante órganos internos colegiados que funcionan en pleno y en salas, correspondiendo al pleno conocer de los asuntos a que hacen referencia las fracciones II, III, IV y V (Colectivos), y a las salas conocer de los asuntos referidos en la fracción I (individuales).

Lo anterior no alcanza para considerarlo como un tribunal de carácter administrativo pues su simple connotación de tribunal contradice tal consideración, y si a esa denominación de tribunal agregamos la función arbitral contenciosa, que ejerce de acuerdo con su competencia señalada en las fracciones I, II, y IV del artículo 124 de la

Ley burocrática, esa actividad es suficiente para que de manera genérica y definitiva el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deba ser considerado en el ámbito jurídico mexicano, única y materialmente, como un verdadero órgano jurisdiccional autónomo dentro del sistema judicial, en términos de la materia especial que maneja, y dado que sus resoluciones pueden ser revisadas por el poder judicial mediante el juicio de amparo.

Dicho de paso, e independientemente de lo manifestado en líneas anteriores, para el que suscribe resulta una contradicción el hecho de que el Tribunal se sujete a un sistema de control administrativo, por parte del Poder ejecutivo, a través de la Secretaría de gobernación, lo que obligaría a una prudente revisión respecto a la autonomía presupuestal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3. Competencia prorrogada o delegada

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ejerce también una *competencia prorrogada o delegada*, esto debido a la centralización territorial del órgano jurisdiccional, ya que su funcionamiento se desarrolla únicamente en el Distrito Federal en donde se encuentran sus oficinas, pues aún cuando el artículo 118 de la Ley burocrática previene la posibilidad de que en las entidades federativas podrán funcionar Salas auxiliares, a la fecha no existe ninguna con tales características. Esto, aunado a que un gran número de trabajadores al servicio del estado tienen su residencia dentro de esas entidades, ha dado lugar a esa competencia prorrogada, que se actualiza cuando en auxilio y apoyo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje solicita a diversos órganos jurisdiccionales, principalmente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como a Tribunales Laborales Burocráticos de las entidades federativas, su intervención para el desahogo del procedimiento burocrático federal, ya sea desahogando alguna prueba o simplemente para notificar alguna, proveído en virtud de esa centralización territorial y residencia del trabajador.

Cabe hacer mención que la existencia de tal competencia prorrogada da lugar, desde mi punto de vista, a una clara afectación al ejercicio de una administración de justicia pronta y expedita y por ende a la economía procesal que debe procurar todo órgano jurisdiccional, lo que a su vez perjudica a los trabajadores que se ubican o tienen su residencia en las entidades federativas, pues gran parte del proceso burocrático

federal tiene que desahogarse mediante esa competencia prorrogada *vía exhortos* cuya tardanza en tiempo es considerable.

Al respecto me permito proponer que los Tribunales Burocráticos y de Servicio Civil que actualmente funcionan en las Entidades Federativas, y que conocen de los conflictos laborales de los trabajadores Estatales y Municipales, se convirtieran en Salas Auxiliares como parte de la estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y se les atribuyera una competencia mixta, es decir, con competencia para conocer tanto de trabajadores federales como de trabajadores estatales y municipales, dando lugar a su vez a un Código Laboral Burocrático unificado a nivel nacional y con vigencia en la totalidad del territorio, lo que contribuiría a su vez a dar orden al Sistema Normativo Nacional Laboral Burocrático, y a homogenizarlo.

4. Competencia derivada de la ley

Trataré en lo específico cada una de las fracciones que integran el artículo 124 de la Ley de la materia, iniciando con su fracción I, relativa a la competencia para conocer de conflictos individuales entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores. Es el caso que el andamiaje competencial del Tribunal puede iniciarse a instancia de parte al considerar que los derechos y obligaciones laborales establecidas en el apartado B del artículo 123 constitucional, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado e inclusive en las Condiciones Generales de Trabajo se encuentran en conflicto, de donde surge la acción que como derecho les corresponde a cualquiera de las partes, existiendo al efecto diversas acciones principales, **la primera de ellas consiste en solicitar la reinstalación, la segunda referente a indemnización**, acciones pertenecientes a los trabajadores en caso de considerarse cesados o separados de sus labores de manera injustificada; **la tercera, consistente en la solicitud de cese perteneciente al titular** en caso de actualizarse las causales de cese establecidas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, observándose en este caso circunstancias de excepción como las establecidas en las fracciones I, II, III y IV del mencionado artículo, en donde el nombramiento o designación de los trabajadores deja de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado, sin necesidad de que el titular de la dependencia ejercite acción de cese ante el Tribunal.

La operación de la competencia respecto del procedimiento que corre a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos de índole arbitral contencioso, de carácter individual se reduce a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o “verbalmente por medio de comparecencia”, a la contestación de demanda que deberá realizarse en igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, esto en términos del artículo 127 de la Ley burocrática.

Derecho positivo pero no vigente, ya que en esta parte cabe la observación de que a la fecha no conocemos asunto alguno en que la demanda se haya ejercido de manera verbal, tampoco que en la estructura administrativa u orgánica del propio Tribunal se hubiere habilitado una oficina o área específica para recibir demandas verbales por comparecencia.

Por la propia naturaleza del procedimiento y de las pruebas a desahogar y de la estructura administrativa del Tribunal se hace casi imposible que el desarrollo del procedimiento se desahogue mediante una sola audiencia literalmente hablando, ya que esa sola audiencia en realidad se da mediante prórrogas y cada una de estas se extienden de entre tres, seis o más meses, abonándose a tal temporalidad cuando en el desahogo de tales diligencias se presenta la necesidad de proceder a desahogarlas vía exhortos. En tal sentido, se hace necesario revisar dicho procedimiento respecto a lo que específicamente señala la Ley burocrática en su artículo 127, y en su caso 127 bis, debido a que invariablemente no se cumple con el señalamiento de efectuar una sola audiencia, lo que deriva en que el Tribunal desarrolle su actividad de manera distinta al propósito de administrar una justicia pronta y expedita.

5. Competencia jurisprudencial o derivada

A sí las cosas, la Ley reglamentaria del artículo 123 apartado B, denominada Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en su artículo primero:

La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de

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

De esta disposición se desprende la “Jurisdicción” que se le atribuye, y por ende la competencia para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; aquí me permito señalar que una de **las fuentes del derecho es la Jurisprudencia**, pero lo más relevante de esta es que impacta el actuar del Tribunal; por este hecho la denominaremos *Competencia derivada*. En este sentido hare un comentario de la Jurisprudencia, ya que resulta importante destacar que el ejercicio de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje venía practicándose en los términos normales y en observancia a los dispositivos de la ley, teniendo jurisdicción sobre los conflictos laborales de los trabajadores del sector central (dependencias y entidades de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal) así como de diversos organismos descentralizados señalados en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de diversas empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito (Banca de Desarrollo) y Fideicomisos Públicos, sin embargo a partir del 15 de enero de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba la jurisprudencia 1/96 cuyo rubro establece “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”, por lo que surge la necesidad de analizar esta forma de competencia Derivada, y adentrarnos en el análisis de tal jurisprudencia y otras más, debido a que inciden de manera importante en el entorno del tema que nos ocupa.

La jurisprudencia 1/96 constituye para el que escribe el error de apreciación y determinación más significativo por parte de la Suprema Corte, pues no previó las consecuencias de inseguridad jurídica que provocaría al no tomar en cuenta el entorno social, económico y político y, lo más importante, los derechos adquiridos, principalmente de los trabajadores al servicio de tales organismos descentralizados e inclusive del propio Estado, al establecer que “la inclusión de organismos descentralizados en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional”; el argumento es que contradice los fundamentos establecidos en el apartado

B del artículo 123 constitucional, pues aduce que este va dirigido sólo a la relación laboral entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, no así a los organismos descentralizados, que si bien integran la Administración Pública Federal Descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio, en términos de los artículos 80, 89 y 90 de orden constitucional, son atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la Administración pública centralizada como son las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El planteamiento justificativo y explicativo que se intenta es, por sí mismo, confuso, pues es de explorado derecho y conocimiento público que los organismos públicos descentralizados federales o locales dependen en su accionar directamente de las directrices y lineamientos que al efecto dicte el titular del Poder Ejecutivo, y a tal confusión se abona cuando se establece “que si bien forma parte de las Administración Pública Federal, no forman parte del Poder Ejecutivo”; en este punto cabe la interrogante: ¿Quién dirige la Administración Pública Federal y quién representa al Poder Ejecutivo?

Desde mi perspectiva jurídica, la inconstitucionalidad así planteada deriva de un análisis parcial, carente de integridad analítica, pues sólo considera una observación puramente técnica, que si bien es justificable no deja de ser parcial; es decir, la base de tal planteamiento, sin argumentarlo en la jurisprudencia pero aducido en su exposición de motivos, se soporta en el hecho de que en el apartado A del artículo 123 constitucional dentro de su fracción XXXI, se establece:

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

a) Ramas industriales:

1. Textil....

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.

De ello entendemos que la disposición técnica jurídica considerada deviene de atender el tipo de administración descentralizada de una empresa que es contemplado a nivel constitucional por el apartado A del artículo 123 constitucional, y en relación con los organismos descentralizados por lo establecido en el artículo 1° de la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado; destacando que estos últimos solo son considerados en una ley reglamentaria, el argumentado para la emisión de la jurisprudencia 1/96, se apoyó básicamente en un problema de jerarquización de leyes, que si bien desde el punto de vista técnico resulta indispensable, también es evidente que no se contemplaron en forma integral las implicaciones sociales, económicas e inclusive políticas, ni las consecuencias jurídicas a que se exponía a los actores de la relación laboral, a la cual va dirigida tal determinación jurisprudencial, y que son las siguientes: el concepto de empresa considerado en una normatividad que surge en 1931 no puede ser el mismo al que nace en una normatividad decretada en 1963, y menos aún, con el concepto de empresa actual (2013) es decir 50 años después.

En el caso concreto debemos considerar las diferencias abismales que existen entre el apartado A y la del B, del artículo 123 constitucional, pues en el primero se involucran, principalmente, los conceptos de trabajo, capital y producción, buscando como finalidad por parte del patrón un lucro, mientras que en el apartado B el patrón equiparado, que es el Estado, la finalidad que persigue es la eficiencia y eficacia del servicio público para culminar en el bien común de los gobernados; de ahí que el concepto de empresa en ambos apartados deba tener una concepción diferente.

De lo anterior podemos concluir que no es lo mismo, de acuerdo con su intrínseca naturaleza jurídica, hablar de la relación laboral de un organismo descentralizado perteneciente al Estado que de la relación laboral de una empresa, aún cuando una empresa pudiera ser considerada dentro de las denominadas empresas de participación estatal.

La inconstitucionalidad decretada ha repercutido, desde mi punto de vista, en la seguridad jurídica de aquellos trabajadores al Servicio del Estado, que así deben ser considerados a pesar de prestar sus servicios a organismos descentralizados, pues resulta que en su vida laboral desde su origen, en la mayoría de los casos, su relación se sujetó a los derechos y obligaciones establecidos en el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria. La contradicción se aprecia cuando surge un conflicto individual, que se sujetan al conocimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje bajo el procedimiento establecido en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, con sus reglas y causales de cese que son independientes a las del apartado B, inclusive sus Condiciones Generales de Trabajo; de ahí la inseguridad jurídica en que se coloca a tales trabajadores.

Con lo anterior señalo categóricamente que a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya sea locales o Federales, carecen de legitimación o jurisdicción y por ende no pueden

decir el derecho sobre controversias de los servidores públicos; porque contravienen las disposiciones normativas contempladas en los artículos 16 y 17 constitucionales, estas juntas no pueden conocer de Actos que surgen a la luz del Derecho burocrático, llámese Acta Administrativa o causales consagradas en las Condiciones Generales de Trabajo, y las de cese del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en razón de que las juntas están impedidas para resolver si existió violación o no el Derecho burocrático (Condiciones Generales de Trabajo) ya que esto solo está reservado para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dicho de paso, para aquellos que señalan que es obligatorio para los Órganos Jurisdiccionales aplicar y observar la jurisprudencia en términos de la Ley de Amparo es importante decirles que el no aplicarla no traería ninguna sanción; al menos no existe en la Ley de Amparo disposición expresa que así lo diga, o en algún otro ordenamiento federal (obligación imperfecta, ya que no se señala sanción no aplicarla); luego entonces, y en razón del Control Difuso y convencionalidad, si le depara mayor beneficio al trabajador que no se aplique esa jurisprudencia por sus derechos ya adquiridos los órganos jurisdiccionales deberían inaplicarla, y por consiguiente, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje seguir conociendo de los conflictos laborales que surjan en los organismos públicos descentralizados y por ende con competencia para resolver sobre trabajadores que tienen su origen en los citados organismos, que rijan su relaciones laborales, con Condiciones Generales de Trabajo, actualizándose el principio *pro Homine*.

También se da otra acción contradictoria en el ámbito colectivo, pues resulta que la mayoría de los sindicatos de esos organismos descentralizados se encuentran registrados dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional; es decir, tal registro lo expide el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así también toma nota de las Condiciones Generales de Trabajo, esto es bajo un régimen normativo diferente con respecto a la relación laboral individual, decretada por la citada jurisprudencia.

Considero, por lo anteriormente señalado, que debemos apartarnos de la tesis sustentada en esa ejecutoria en tanto que sostiene que el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es contrario al artículo 123 constitucional en su apartado A fracción XXXI inciso b) y subinciso 1, pues en la discusión de tal jurisprudencia en mayoría se adujo que los organismos descentralizados del Gobierno Federal tienen el carácter de empresas, porque son universalidades de hecho integradas por elementos materiales, trabajo y factores incorpóreos, los cuales son comunes a toda empresa económica, y que no forman parte del poder ejecutivo por no ser parte de la administración pública centralizada.

Diferimos de ese criterio, porque los subincisos 1, 2 y 3 del inciso b) se deben interpretar en conjunto como una triada y no en forma desarticulada y dispersa, y porque su exégesis debe hacerse en concordancia con los artículos 25, 28, 90 y 93 de la Constitución Federal, en armonía con algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la ley Federal de las Entidades Paraestatales. Veamos para su ilustración:

El artículo 25 constitucional señala, en su párrafo cuarto, que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los Organismos que se establezcan, y en el mismo precepto constitucional determina que “no constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas”. Por otra parte, el artículo 90 de la propia Constitución dispone, en lo conducente, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. A su vez, el artículo 93 constitucional dispone en el segundo y último párrafo, que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, y que las Cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos.

De lo anterior podemos deducir de manera lógica que la propia Constitución Federal establece la distinción entre organismos descentralizados y empresas, a pesar de las semejanzas de estructuración que existen entre ambas y sobre las cuales el Gobierno Federal, a través del Poder Ejecutivo, tiene el dominio y el control.

Respecto de la disposición contenida en el artículo 123 constitucional, apartado A inciso b) subinciso 1, se debe indicar que dicha fracción XXXI dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a diversas ramas industriales y servicios, y según el inciso b), a empresas. Considero que la interpretación integral correcta de este precepto debe hacerse analizando conjuntamente los subincisos 1, 2 y 3 de dicho inciso b), para determinar lo que debemos entender por empresas. Veamos:

Los tres subincisos se encuentran sustentados por la palabra “aquellas”, para indicar diversas clases de empresas. El subinciso uno se refiere a las que administra el Gobierno Federal, el dos a las que actúan en virtud de un contrato o concesión federal, y el tres a las que ejecutan trabajos en zonas federales, en aguas territoriales o en las zonas económicas de la nación. Las tres clases tienen el género común de empresas y en ninguna de ellas se hace referencia a organismos descentralizados; y solamente el número 1 establece que las empresas oficiales pueden ser administradas en forma directa o descentralizada, y no existe razón para interpretar que la forma de administración descentralizada de una empresa comprenda o haga referencia necesariamente a los organismos descentralizados, por lo cual estos no pueden identificarse o asimilarse a las empresas, pues no es lo mismo a la forma de administración descentralizada.

Establecida la distinción jurídica entre organismos descentralizados y empresas, distinción que se encuentra elevada expresamente a rango constitucional cuando se aplica a las áreas estratégicas establecidas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, y considerando que además el párrafo quinto del mismo precepto dispone que el estado contará con los organismos y empresas que requiera el eficaz manejo de dichas áreas estratégicas a su cargo, y relacionando estas disposiciones con lo mencionado en relación con los artículos 90 y 93 constitucionales, resulta inobjetable que los organismos descentralizados no están comprendidos en el inciso b) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional.

Así también, se consideró como otra justificación que el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria rigen únicamente las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (Administración Central), y que las relaciones laborales entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores (Administración Paraestatal), al no pertenecer al Sector Central, no forman parte del Poder Ejecutivo, al cual sólo corresponde dirigir dicha Administración Centralizada. Tal aseveración, por ningún motivo, la comparto.

Al realizar una interpretación integral de los artículos 89 fracción I, 90 y 93 de orden constitucional se desprende, indudablemente, que las esferas administrativas de dirección del Poder Ejecutivo comprenden, forzosamente, tanto a la Administración Centralizada como a la Administración Descentralizada (Paraestatal), y tiene a su cargo de manera real, el intervenir en ambas administraciones.

Asimismo, en armonía con los artículos 9, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 8, 9, 10, 15, 17, 21, 46 y 47 de la Ley Federal de las

Entidades Paraestatales, se dispone que el Ejecutivo Federal ejerce su intervención y dirección en la Administración Pública Paraestatal a través de las Secretarías de Estado, las que, para tal efecto, se agrupan en Sectores y Subsectores, considerando el objeto materia de cada entidad perteneciente a la Administración Pública Paraestatal, fungiendo cada Dependencia o Secretaría de Estado como cabeza de sector y coordinadora, correspondiendo la designación de los Titulares de esa Administración Paraestatal (Organismos Descentralizados) al Ejecutivo Federal; todo lo cual los convierte, sin lugar a dudas, en sus subordinados.

Considero suficientes los elementos de convicción expuestos para concluir que el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Estado, como coordinadoras de sector, tiene una absoluta intervención y plena dirección en esas entidades descentralizadas y se encuentra plenamente autorizado por el artículo 90 constitucional para dirigir las en términos de sus facultades administrativas, y por ende tales organismos descentralizados dependen directamente del Ejecutivo Federal, y **por tal razón las relaciones laborales entre dichos organismos públicos descentralizados y sus trabajadores deben regirse por la disposiciones establecidas en el apartado B del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, con lo que indudablemente la competencia para conocer de tales relaciones laborales corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Advierto que existen criterios antagónicos en cuestión a la competencia en las controversias laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados; ya que si su baja es en términos del artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de esa acción, con base en la siguiente jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA 1/99 COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ATENDIENDO A LA ACCIÓN DEDUCIDA, ES EL COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE CESE INTENTADA POR UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON BASE EN EL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Luego entonces, en contrario a la jurisprudencia 1/96 y otras que señalan que la autoridad competente para conocer de las controversias laborales que se susciten entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores es la junta local o federal según

sea el caso; si los tribunales jurisdiccionales están obligados a acatar la jurisprudencia se entra a un verdadero conflicto, ya que el tribunal tendrá que aplicar a discreción cualquiera de ellas, teniendo como consecuencia la inaplicación de la jurisprudencia que contiene un criterio diverso e incumpliendo con lo que se dispone en la Ley de Amparo.

Así también con la jurisprudencia 1/96 y otras con similar criterio, ponen en riesgo al Estado mexicano, ya que si mantenemos vigente la determinación, de que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados se rigen por las disposiciones del apartado “A”; luego entonces, éstos estarían vulnerables a que se les pueda emplazar a huelga para la firma del contrato colectivo y con esto se pondría en jaque a la Administración Pública y la prestación de los servicios.

Algunas de las jurisprudencias que inciden en la competencia del tribunal son las siguientes:

“COMPETENCIA LABORAL. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE TRABAJADORES DE UN ORGANISMO, EN EL QUE INTERVIENEN CONJUNTAMENTE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.”

“COMPETENCIA LABORAL, TRATANDOSE DE PLURALIDAD DE DEMANDADOS, NO DEBE DIVIDIRSE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA.”

Aquí surge el problema cuando en un juicio se tiene como demandado a una Secretaría de Estado y un organismo descentralizado, el competente es el Tribunal Federal, en contravención con la jurisprudencia 1/96.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.”

Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley.”

Es así que se concluye con el análisis sobre la competencia derivada de la jurisprudencia, como aporte a un consenso que con responsabilidad y ética deba realizarse con posterioridad, con la necesaria finalidad de dar orden al Sistema Jurídico Laboral Burocrático y certeza jurídica a los trabajadores.

6. Competencia individual

Analizaremos ahora la competencia individual, la cual se presenta en aquellos asuntos en donde el titular de una dependencia solicita la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que los nombramientos o designaciones de los trabajadores públicos dejen de surtir efectos sin su responsabilidad, en términos de las causales establecidas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se especifica que tales causales se actualizan por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En esta fracción V se determinan diez causales en donde surte efectos la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Lo anecdótico a destacar en este tipo de asuntos consistía en que los titulares de las dependencias, sin realizar ninguna distinción de las causales de cese establecidas en el artículo 46 de LFTSE señalado, cesaban a sus trabajadores y con posterioridad, en vía de excepción, cuando en su caso eran demandados, intentaban demostrar la causal de cese por la cual los habían separado; esta circunstancia irregular tenía apoyo en la tesis jurisprudencial número 564, 5ª. Época; 4ª Sala, Tomo V, p. 371 emitida en 1995, cuyo rubro señala: **“TRABAJADORES EL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE”**, que establecía:

“Cuando el Titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo, para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.”

Este procedimiento anacrónico, propio de la competencia individual del Tribunal, se diversificó, modificó y actualizó en octubre de 1997, cuando se emite por parte de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación la Jurisprudencia 46/97, 9ª. Época, Tomo VI, p. 377, que a su vez es producto de la Contradicción de Tesis 66/96, cuyo rubro es:

*“Trabajadores al servicio del Estado. El titular de la dependencia del ejecutivo **no tiene facultades para cesarlos unilateralmente por las causales que establece la fracción V del artículo 46 de la ley federal de la materia, sino que debe demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (modificación del criterio de la tesis jurisprudencial 564, compilación de 1995, tomo quinto).**”*

En concreto, se determina que el titular de una dependencia no tiene facultades para cesar unilateralmente a un trabajador público de base al que le atribuya haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda de autorización de tal cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que este decida en laudo si se demuestra o no su acción de cese, de tal forma que si tratándose de tales causales el titular separa al trabajador por sí y para sí, éste deberá ser declarado como notoriamente injustificado, si el trabajador decide ejercer acción al respecto.

A la fecha, la consecuencia de tal criterio ya modernizado y adecuado al espíritu real de la Legislación burocrática, define la competencia del Tribunal en dos tipos de causales: aquellas en que los titulares pueden cesar a sus trabajadores sin necesidad de solicitar ante el Tribunal autorización de cese, y que son señaladas en el artículo 46 citado en las fracciones I (por renuncia o abandono de empleo), II (por conclusión del término o de la obra), III (por muerte) y IV (por incapacidad permanente); desde luego quedando a salvo el derecho del trabajador cesado a ejercitar acción en su defensa ante el Tribunal, en donde al titular corresponderá la carga de la prueba respecto al motivo del cese. A diferencia, en las causales señaladas en la fracción V del artículo 64 que nos ocupa, en donde se establecen otras diversas causales que van del inciso a) al inciso j), el titular, antes de separar al trabajador, obligadamente, tendrá que solicitar autorización del cese ante el Tribunal, en donde necesariamente tendrá que agotar los extremos establecidos en el artículo 46 Bis de la Ley de la materia, relativo a la instrumentación del acta administrativa, la cual deberá ofrecer como documento base de su acción.

Cabe hacer mención que en los casos en que se deba solicitar autorización de cese, es decir en relación con las causales señaladas en la fracción V, y específicamente del párrafo penúltimo del artículo 46 citado, se abre la posibilidad del surgimiento de una

“**competencia especial y de carácter extraordinario**”, que depende de que el titular la ejerza, en su caso; teniendo la posibilidad de solicitar incidente de suspensión, mismo que tiene el carácter de previo y especial pronunciamiento, se lleva por cuerda separada, se ejerce en la misma demanda y tiene como finalidad que se suspenda la relación laboral con sus consecuencias, hasta en tanto se resuelva en definitiva el asunto principal, pero lo más importante es que se impide al trabajador recibir sus haberes sin que en definitiva exista una resolución al respecto. Asimismo apreciamos que respecto a tal incidente, se solicita la intervención de los sindicatos para que emitan su **conformidad** o no respecto a tal suspensión, los que poco hacen valer esa atribución.

7. Competencia colectiva

Dentro de la jurisdicción del Tribunal de Conciliación y Arbitraje también se tramitan conflictos de orden colectivo, y estos están debidamente delimitados en las fracciones II y IV del artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estos varían con respecto a los conflictos arbitrales de carácter individual, pues mientras que en estos no existe una etapa conciliatoria integrada al procedimiento, en los colectivos tal procedimiento se inicia precisamente con una etapa conciliatoria integrada a tal proceso, y esto se hace objetivo al considerar lo que al efecto determina el artículo 125 de la Ley burocrática que establece: “Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citara a las partes dentro de la veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación...”

En esta parte cabe hacer mención que la diferencia entre asuntos colectivos e individuales no atiende al número de trabajadores sino a la naturaleza jurídica de las prestaciones, debiendo atender también que la diferencia entre la fracción II y IV, del artículo 124 citado consiste, esencialmente, en que en la primera se hace referencia a los conflictos colectivos entre el Estado y los sindicatos de trabajadores a su servicio, los cuales surgen principalmente cuando la parte accionante se siente afectada respecto de los derechos y obligaciones de carácter colectivo que se establecen en el apartado B del artículo 123 constitucional; de su Ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), y de las Condiciones Generales de Trabajo. Sin embargo, en tratándose de la fracción IV de ese mismo artículo 124, se hace referencia

a los conflictos colectivos entre los sindicatos y sus agremiados y también respecto a otras organizaciones sindicales que surjan al interior de la misma dependencia; estos se presentan principalmente cuando la parte accionante siente afectación respecto de los derechos y obligaciones de carácter colectivo, expresados en la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, así como del Título Cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Estatutos que rigen la vida interna de los sindicatos, e inclusive de las Condiciones Generales de Trabajo.

Es importante destacar, en lo genérico, la operación de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el ámbito colectivo venía desarrollándose normalmente considerando al efecto la Normatividad que integra el Título Cuarto, capítulos I y II de dicho precepto, relativos a la organización colectiva de los trabajadores públicos, así como a las Condiciones Generales de Trabajo, es decir se sostenían criterios jurídicos acordes, en los que sobresalían: Que en una dependencia debía existir un solo sindicato; que los trabajadores una vez que formaban parte de ese sindicato, no podían dejar ser parte de él salvo que fueran expulsados; que quedaba prohibido todo acto de reelección, y que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado debía considerarse como la única central reconocida por el Estado.

La narrativa anterior, en cuanto a los temas señalados, dio un giro de 180 grados, el 27 de mayo de 1999 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba la Jurisprudencia 43/99 cuyo rubro es “SINDICACIÓN ÚNICA, LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123 APARTADO B FRACCION X, CONSTITUCIONAL”.

Esta jurisprudencia toma como base el artículo 9º de orden constitucional, relativo a la libertad de asociación, así como la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, que hace referencia a la Libre Sindicación; además, se apoya principalmente en el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado específicamente Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación. En ese contexto y desde nuestra óptica personal percibimos dos aspectos importantes, uno positivo, en el que se da oportunidad y se respeta la libertad de los trabajadores públicos para que en un ámbito democrático puedan elegir a sus representantes y pertenecer a la organización sindical que mejor favorezca a sus intereses y, por otro lado, surge el aspecto negativo, que consiste en que tal libertad de sindicación permite y da lugar a pseudo líderes que interponen sus intereses personales sobre los de la colectividad, y con ello se pulveriza y debilita el concepto de unidad de los gremios,

que es sustancial y necesario para la defensa de los intereses comunes, pues se encuentra latente la posibilidad de que por cada 20 trabajadores se constituyan más de un sindicato en una misma dependencia.

En cuanto a los criterios tradicionales anteriores al surgimiento de la jurisprudencia relativa a la libertad de sindicación, cambiaron pues a la fecha se permite la existencia del número de sindicatos posibles dentro de una misma dependencia, asimismo se permite que los trabajadores se afilien con plena libertad a cualquier sindicato de la misma Secretaría, también es posible la reelección y ampliación del periodo de las dirigencias, e inclusive a la fecha existe una diversa Federación de Sindicatos, distinta a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Esa nueva Federación, si se nos permite, desde sus inicios se encuentra afectada de nulidad debido a que los sindicatos afiliados al momento de integrarse formaban parte a la vez de la propia Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, es decir quedaron afiliados al mismo tiempo a dos federaciones distintas. Asimismo, sus líderes carecían de facultades, conforme a sus Estatutos, para poder optar por tal afiliación. Así también no existía ni existe a la fecha, competencia por parte del Tribunal para el registro de federaciones, pues en su competencia sólo se dan atribuciones para el registro de sindicatos y no para federaciones. Además, resultaba inaplicable la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo respecto a los registros de federaciones, puesto que en la Ley de la materia no existía ni existe regulado el registro de federaciones, simple y sencillamente porque el Estado, a través de la Ley, sólo reconocía a una federación, con lo que quedaba plenamente justificada tal incompetencia. Aún más, el concepto de libertad de sindicación va dirigido a los trabajadores en lo individual y no a los sindicatos. Por todas estas razones podemos establecer, desde nuestro punto de vista, que el registro de la nueva Federación respondió a cuestiones políticas y no jurídicas.

También es importante señalar que los nuevos criterios tienen efectos dentro de los conflictos colectivos intersindicales expuestos a la competencia del Tribunal, y como consecuencia a la fecha ha permeado el concepto de sindicatos mayoritarios, que si bien en la legislación vigente siempre se ha prevenido, su aplicación no era factible con los criterios anteriores, dada la preeminencia del concepto de sindicación única; es decir, era contemplado pero inoperante. En fin, podemos decir que el impacto que tuvieron las nuevas tesis emanadas de la libertad de sindicación en diversos casos concretos se mantienen en plena evolución, lo que debe ser motivo de un profundo análisis y disenso, para efectos de verificar criterios en relación con

cada caso concreto que se exponga a la competencia colectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la parte registral, que como competencia se atribuye al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en términos de las fracciones III y V, del artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, exponremos que tal competencia resulta ser de eminente trámite administrativo no contencioso y por tanto paraprocesal, destacando que si bien la fracción III del artículo citado sólo hace referencia al registro de nuevos sindicatos, tal competencia se extiende en términos del artículo 77 de la misma Ley, en donde se deriva una competencia específica para efectos de que el órgano jurisdiccional conozca sobre los cambios de las directivas o comités ejecutivos, altas o bajas de sus miembros y reformas estatutarias, y cuyos efectos dan lugar a lo que se denomina como toma de nota de tales eventos.

Aquí se presentan diversas circunstancias que son importantes de destacar; es decir, en la concesión de registro de un nuevo sindicato, el artículo 72 de la Ley burocrática exige como requisitos la presentación de diversos documentos como son: el acta de la Asamblea Constitutiva los Estatutos del Sindicato; el acta de la cesión en que se haya designado a la directiva, y una lista de los miembros en donde se exprese nombre, estado civil, edad, empleo, sueldo y antecedentes como trabajador, y en su párrafo final establece que, para proceder al registro, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje comprobará, por los medios que estime prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia, y que la peticionaria de tal registro cuente con la mayoría de trabajadores de esa unidad.

Es obvio, que a la fecha algunos de los requisitos para tal registro resulta notoriamente improcedente dados los nuevos criterios derivados de la libertad de sindicación expresados con anterioridad.

Pero lo más importante, desde mi óptica resulta cuando, en su proceder, el Tribunal va más allá de esos requisitos y cae en excesos innecesarios, ya que cuando se trata de afiliaciones de agremiados, califica a los trabajadores como de confianza, lo que solo es posible y le está permitido, en el ámbito contencioso, y siempre y cuando quede demostrado plenamente, con carga probatoria del titular, que el trabajador se encuentra en los supuestos del artículo 5° de la Ley de la materia; sin embargo, el órgano jurisdiccional determina tal calificación de confianza, en términos de las claves CF que aparecen en los talones de pago que se exhiben, clave que resulta ser de eminente carácter administrativo. Asimismo, en otras ocasiones considera la denominación del

puesto, lo cual resulta improcedente debido que al respecto existe jurisprudencia expresa de nuestro máximo Tribunal, en donde se determina que tal denominación resulta irrelevante para calificar el concepto de confianza, y aún y cuando en el artículo 70 de la Ley burocrática se determine que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, pues primero tendría que definirse en el ámbito contencioso y con posterioridad en el ámbito registral; si tales trabajadores pueden o no formar parte de los sindicatos; es decir, una vez definida en el ámbito contencioso, debe entenderse que este criterio resulta aplicable también a los trabajadores eventuales, interinos, provisionales, contratados por obra y tiempo determinado e inclusive a los que prestan servicios mediante contratación de servicios profesionales (honorarios) y jubilados, los cuales tienen una ventaja más sobre los de confianza, pues respecto de estos la ley no determina prohibición alguna en cuanto a su libre sindicación.

Antes de finalizar la parte relativa a la competencia colectiva, creemos relevante destacar un caso concreto que repercute tanto en el ámbito de la competencia individual como de la colectiva, y que deriva en específico de la competencia registral del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se refiere en concreto a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, pues resulta que el titular de esa entidad, en términos del artículo 87, 90 y 91, fija y deposita ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sus Condiciones Generales de Trabajo, tomando en cuenta la opinión del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal. En relación con este planteamiento se encuentra vigente un aporte jurisprudencial que es la contradicción de tesis 131/06, cuyo rubro es “**SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITOS FEDERAL...**” En esta se especifica que las relaciones labores entre los trabajadores de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal se entienden con el Titular de las mismas, y no con el Jefe del Gobierno, por lo tanto, si se presenta un conflicto individual o colectivo, donde se requieran prestaciones derivadas de las Condiciones Generales de Trabajo; la interrogante que surge es ¿quién sería el responsable de atender esas prestaciones en caso de laudo condenatorio? Así las cosas, si se declara la inexistencia de la relación laboral entre el titular de la dependencia, y se condena a respetar y cumplir con las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, si de las Condiciones Generales de Trabajo de donde derivan las prestaciones reclamadas las suscribieron el Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, no así con el titular de la dependencia, y por otro lado, si bien el trabajador actor podría

ser miembro del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, ello sería insuficiente para obligar al titular de la dependencia a responder sobre esas prestaciones, puesto que dicho titular jamás fijó y emitió tales Condiciones Generales de Trabajo, y tampoco podría obligarse al Gobierno del Distrito Federal respecto a tales Condiciones Generales de Trabajo que él fijó y emitió, puesto que en juicio se determinó que respecto a tal trabajador no existió relación laboral con el citado Gobierno.

En tal sentido resulta obvio que la problemática planteada repercute en el ámbito de competencia registral de carácter colectivo, más aún cuando a la fecha surgen al interior de la dependencia del Gobierno del Distrito Federal organizaciones sindicales independientes del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

8. Competencia derivada del régimen especial y de excepción

Una vez expuestas, desde mi punto de vista, diversas vicisitudes históricas, anécdotas y cuestiones técnicas jurídicas que hemos considerado importantes en el tratamiento del tema relativo a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, principalmente, en términos del artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creemos necesario e importante interiorizarnos en una materia adjunta a la competencia del Tribunal, de trascendencia actual, y que merece reflexión y discusión, pero que además repercute directamente en el tema; la identificare y denominare como “La Competencia del Tribunal Derivada de los Regímenes especiales y de excepción”, en la cual analizaré aquellas relaciones laborales del Estado con trabajadores especiales, desde luego, enfocado en la competencia del Tribunal, lo cual se desprende, principalmente, del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de los trabajadores bancarios; servidores públicos sujetos a la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos así como trabajadores que atienden a la ley del servicio profesional de carrera. Si bien tales materias merecen un análisis profundo minucioso y extenso, también lo es que el tratamiento a los mismos sólo lo haré en forma sucinta.

Empezaremos por decir que el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que todos los trabajadores regulados por dicha Ley reglamentaria se dividen en dos grupos, y los denomina de base y de confianza. Al respecto, el artículo 5° de la misma ley establece que son de confianza, fracción I, los que inte-

gran la plantilla y son nombrados por la Presidencia de la República; su fracción II añade aquellos que realicen las funciones establecidas en sus incisos que van del a) al l), en su fracción III se refiere a trabajadores del Poder Legislativo y de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la fracción IV hace referencia en forma directa a los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Secretarios del Pleno y de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ve relegada en relación con lo que dispone el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que establece en forma genérica: “quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza ...”. Para el que escribe, tal disposición representa una determinación incongruente, ya que por un lado son regulados en el artículo 5° y por otro los excluye, lo cual se traduce en un absurdo sin ningún matiz de congruencia, cuando en la praxis existen situaciones jurídicas reales que aportan competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual conoce sobre conflictos derivados de las relaciones laborales entre el Estado y los llamados trabajadores de confianza, de donde resulta temeraria la determinación de excluirlos de la Ley.

En relación con la fracción III del artículo 5° de la Ley burocrática, relativa a los trabajadores del Poder Legislativo y de la Contaduría Mayor de Hacienda, aún y cuando a la fecha existen reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como la del tres de marzo de dos mil seis, dirigidas a reconocer las funciones que realizan los trabajadores de confianza como exactamente iguales a las atribuidas a los trabajadores del Poder Ejecutivo, se observa una dualidad; esto es, en cuanto a los trabajadores del Poder Ejecutivo, la calidad de confianza se deriva únicamente de las funciones; en el caso de los trabajadores del Poder Legislativo, como producto de la reforma señalada, se aprecian dos elementos para efecto de determinar la calidad de confianza, uno dirigido a la denominación del cargo y el otro a las características de sus funciones y esto viene al caso porque respecto a la segunda existe jurisprudencia de nuestro alto Tribunal, en el sentido de que la simple denominación del cargo resulta insuficiente para considerar a un trabajador como de confianza.

La fracción IV del artículo 5° de la citada Ley se refiere al Poder Judicial; hace referencia específica a los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y exenta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto a conocer de tales conflictos, pues tal competencia está encargada a una Comisión Sustanciadora de tal Tribunal Supremo, esto en términos de los artículos 152 y 153 de la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no se entiende por qué los trabajadores pertenecientes al Poder Judicial son regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si finalmente quien conocerá de los conflictos laborales entre éstos y el Poder Judicial de la Federación será la Comisión Sustanciadora del citado Tribunal Supremo y no el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la misma tesitura, y a pesar de la exclusión que respecto a los trabajadores de confianza se establece en el artículo 8° de la Ley burocrática, existe otra razón fundamental para determinar, desde nuestro punto de vista, que tal exclusión resulta incongruente, debido a que, al efecto, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional establece “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”; es decir, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, bajo esta norma, no se encuentran excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues tal norma reglamentaria sí protege su salario y el goce de los beneficios de la seguridad social; por lo tanto, no pueden quedar excluidos del régimen de la ley citada, de donde surge plena legitimidad de tales trabajadores para ejercitar demanda ante el Tribunal, inclusive para solicitar su reinstalación o indemnización, no únicamente para proteger su salario y goce de seguridad social, pues en su caso el Tribunal deberá primero definir en términos del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si el trabajador accionante debe o no ser considerado como de confianza, cuya carga probatoria corresponde al titular demandado; de ahí la incongruencia de tal exclusión.

En el caso de que un trabajador de confianza solicita su indemnización constitucional, la connotación jurídica resulta totalmente diferente en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual protege el salario, por lo que tal determinación, considero, provoca confusión, pues una cosa es pagarle al trabajador de confianza los adeudos que tiene respecto a diversas prestaciones de carácter económico en donde no visualizamos protección alguna a su salario, pues estas se refieren a prima vacacional, aguinaldo, antigüedad entre otras. Sin embargo, la protección al salario a que hace referencia la citada fracción se produce bajo otra circunstancia jurídica, en el sentido de que si la palabra indemnización significa resarcir, reparar o compensar un daño, perjuicio o agravio y si a esto agregamos que el apartado B del artículo 123 constitucional se encuentra sujeto a las directrices doctrinales de carácter social y proteccionista de los trabajadores en general, ello redundará en una justicia social. Por

lo tanto, arribamos para sostener, que tal doctrina proteccionista es válida para ambos apartados.

En congruencia con lo anterior, el artículo 5° constitucional prevé que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique al trabajo que le acomode siendo lícito, y que el ejercicio de tal libertad solo podrá vedarse por determinación judicial; además, que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por orden judicial; asimismo establece que el Estado no puede permitir ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo o la pérdida de la libertad de las personas. Si al unísono de las prerrogativas señaladas agregamos que la declaración universal de los derechos humanos, en su artículo 23, establece como derecho humano de todas las personas el del trabajo, así como su protección en caso de desempleo, todo ello nos lleva a establecer que la protección al salario a que hace referencia la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional va dirigida al derecho que tiene el trabajador de confianza a su indemnización constitucional, y por lo tanto, con competencia para el Tribunal.

En abono a lo anterior debemos agregar que la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional establece que los trabajadores (todos) sólo podrán ser separados, suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije su Ley reglamentaria, y que la fracción XIII del mismo apartado B que determina que se regirán por sus propias leyes, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, aunado a que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que ningún trabajador (todos) podrá ser cesado sino por justa causa y en consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores (todos) sólo dejara de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las causas señaladas en el mismo artículo, al observar las causales de cese establecidas en dicho precepto, en ninguna de ellas se determina la calidad de confianza, por lo que podemos concluir con conocimiento de causa que la calidad de confianza no puede ser considerada como motivo de despido, cese, o terminación de una relación laboral entre el Estado y sus trabajadores denominados por éste, como de confianza.

Ahora bien, en concordancia con lo anterior y retomando el concepto de indemnización, podemos entender que tal concepto representa un resarcimiento salarial por perjuicio o daños, que se debe otorgar al acreedor o víctima de ese daño, que viene a ser el trabajador, y que puede exigirlo a su deudor causante del daño, (titular), en una cantidad de dinero equivalente a la utilidad o beneficio que al trabajador le hubiera aportado

el cumplimiento efectivo de su obligación, en el sentido de prestar sus servicios si hubiera permanecido laborando; relación laboral que fue violentada unilateralmente y sin causa justificada por parte del estado patrón, por lo que en concreto podemos sustentar que tal indemnización obviamente resulta ser una protección al salario del trabajador, aun siendo de confianza. Por lo tanto se actualiza la competencia del tribunal para conocer de las controversias laborales que surjan entre estos trabajadores y el Estado mexicano.

Luego entonces puedo concluir que el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta, desde mi perspectiva **notoriamente inconstitucional**, en el sentido de excluir de esa Ley reglamentaria a los trabajadores de confianza, pues su contenido resulta ser incompatible con la norma constitucional, es decir la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. Por lo tanto, la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se debe ampliar en estos casos, al poder erigirse como Órgano Difuso de Control de la constitucionalidad y de Convencionalidad en relación con la protección de los Derechos humanos de los trabajadores catalogados como de confianza. Por lo tanto, debe ser inaplicable el artículo 8 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

9. Competencia derivada de otras leyes

Resulta relevante señalar que la LFTSE, como ya lo mencioné, excluye a los trabajadores de confianza, pero otras legislaciones dan competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como la Ley sobre los Servidores Públicos de Carrera en la Administración Pública Federal, que surge, de acuerdo con su exposición de motivos, con la finalidad de dar protección a los derechos de estos trabajadores, y que determina expresamente que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les es aplicable para dirimir controversias de índole laboral.

Con la emisión de esta ley se refuerza el criterio expuesto en relación a los trabajadores de confianza, y desde luego, coloca a Ley de los Servidores Públicos de Carrera, desde mi punto de vista, en una normatividad contradictoria, frente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con la Nacionalización de la Banca Mexicana se agrega sutilmente una competencia más al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debido a que el 1° de septiembre de 1982, durante su informe presidencial el Lic. José López Portillo anuncia la

nacionalización de la Banca Mexicana; motivo de esto sus Trabajadores pasaron a ser empleados al Servicio del Estado, y por tanto sus conflictos individuales y colectivos derivados de sus relaciones laborales con la Banca Nacionalizada fueron conocidos por dicho Tribunal. Tal circunstancia significó un reconocimiento a sus atribuciones en el ámbito normativo y competencial del Derecho burocrático, con repercusiones en el siguiente periodo presidencial (1982-1988). Eso produjo una carga excesiva de trabajo. Es importante señalar que, como producto de tal nacionalización, se publicó una reforma el 30 de diciembre de 1983, misma que impacta al apartado B del artículo 123 constitucional, agregando la fracción XIII-Bis, que vendría hacer la legislación del trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito. El 12 de enero de 1984, reformándose nuevamente la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se estableció una nueva estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La repercusión de la nacionalización bancaria en los términos descritos fue temporal, debido a que durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la banca se privatizó nuevamente, dejando las cosas, respecto a los Trabajadores Bancarios, como se encontraban hasta antes de tal nacionalización.

No obstante lo anterior, dentro de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se sigue conociendo hasta la fecha sobre los conflictos laborales de la llamada “Banca de Desarrollo”; es decir, de instituciones como Banco de México, del entonces llamado Patronato del Ahorro Nacional, Banrural, Finaza, Bancomex, Banobras, Nacional Financiera, y diversos fideicomisos públicos respecto a los cuales la competencia se sujeta específicamente a los títulos tercero (del escalafón); cuarto (de la organización colectiva y de las condiciones generales de trabajo); séptimo (del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo); octavo (de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos) y décimo (de las correcciones disciplinarias y de las sanciones), expresando que en lo no previsto en estos títulos les es aplicable, supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo. Desde mi punto de vista, toda esta normatividad será aplicable a tal Banca de Desarrollo siempre y cuando no se trate de organismos descentralizados, pues en tal caso tendrá efectos la jurisprudencia 1/96 (ya analizada), caso en el cual las relaciones laborales se sujetan al apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que sus conflictos laborales los conocerá la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Respecto de los trabajadores que en términos del artículo 8° de la Ley burocrática se califican como excluidos, como son aquellos pertenecientes al Ejército, Armada y personal Militarizado, que prácticamente laboran en la Secretaría de la Defensa

Nacional y de Marina, así como los miembros del Servicio Exterior Mexicano pertenecientes a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por efectos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, según se determina, se rigen por sus propias leyes observo una excepción a tal regla de exclusión, pues respecto a los trabajadores de carácter civil y aquellos que realizan funciones de carácter administrativo, sus relaciones serán consideradas de carácter laboral, y por lo tanto los conflictos que surjan serán conocidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, incluyendo a los que con tales características presten servicios a las instituciones policiales.

En relación con la exclusión de los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil (contrato de prestación de servicios profesionales) sujetos al pago de honorarios, mi postura sobre estos trabajadores es que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sí tiene competencia para dirimir sus conflictos dado que su exclusión sólo se actualiza hasta en tanto dicho Tribunal determine que se trata de verdaderos contratos de prestación de servicios profesionales, lo que obliga que el titular de la dependencia lo demuestre. En tal sentido, debe observarse que en relación con estos trabajadores acontece lo mismo que con los trabajadores de confianza ya analizados, pues si bien se encuentra excluidos en términos del artículo 8° señalado, también lo es que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional no los contempla, o al menos no determina que se registrarán por sus propias leyes, lo que en consecuencia analítica de carácter jurídico sería lógico, pues son parte de un régimen civil.

El problema que se observa en relación con estos trabajadores es que en la mayoría de los casos se presenta una autentica simulación jurídica, ya que en muchos la relación con los titulares es de subordinación, permanencia y continuidad de la materia del trabajo, horarios y obligaciones diversas, por lo que los titulares están obligados, conforme a derecho, a emitir el nombramiento respectivo; no obstante ello otorga ilegalmente y mediante una clara simulación evasivos contratos de prestación de servicios profesionales, cuando en realidad se trata de verdaderas relaciones laborales. Así también, tal actitud evasiva se establece mediante documentos temporales de designación, lo mismo sucede con aquellos trabajadores a los que se les impone figuras simuladas como la eventualidad, por obra o tiempo fijo en donde la materia de trabajo nunca llega a su fin, asimismo, mediante nombramientos provisionales o interinos, en donde no se respeta las determinaciones que respecto a estos tipos de designaciones establecen las leyes laborales. Todo esto lo observamos diariamente en el ámbito de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Abordaré el tema de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De esta Ley se desprende competencia para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, concretamente con los trabajadores de base, ya que de ésta se desprende una disposición especial para estos trabajadores, señalando el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo siguiente: “Tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutará por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación aplicable”. Esto implica que cuando se suscite una causal de inhabilitación o suspensión de índole administrativa, el titular deberá iniciar a cabo el procedimiento laboral en términos de las causales previstas en las Condiciones Generales de Trabajo, luego entonces convertirse en causal de naturaleza laboral; insistiendo en que, cuando se trate de trabajador de base, forzosamente tendrá que acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que el citado artículo 30 otorga al Tribunal competencia para conocer de esas controversias, que se gestan a la luz de la Legislación de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ese orden de ideas, con los trabajadores denominados de confianza existe la posibilidad, ante una sanción impuesta por el Órgano Interno de Control o Función Pública, y agotado el procedimiento ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de obtener resolución favorable; dicho trabajador podrá ejercitar acción laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y este declararse competente; inclusive podría estar en controversia su calidad de confianza.

No podía faltar, en esta parte y de manera breve, el análisis de algunos aspectos de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en relación con los trabajadores sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, normatividad que desde mi punto de vista va dirigida a otorgar cierta estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza, en cuanto a su operación, la aplicación, ha resultado un verdadero fracaso, al menos en su finalidad principal, pues sigue teniendo prioridad el aspecto político.

Se aprecia que existen contradicciones en esta Ley, pues por un lado en su artículo 10, fracción I establece que los trabajadores de confianza sujetos a esta Ley tendrán derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio, siempre y cuando subsista a los sistemas de evaluación instaurados en la misma; sin embargo, el artículo 63 establece que la pertenencia del servicio no implica inamovilidad; es decir, que la simple perte-

nencia a esa normatividad no garantiza su inamovilidad, aclara que lo que sí garantiza es que no podrán ser removidos por razones políticas.

En fin, pasemos a la parte que interesa a nuestro tema, donde se actualiza la competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La citada Ley contempla conflictos que se dividen en laborales y administrativos, pero esto no se encuentra debidamente delineado o aclarado expresamente; lo que resulta es que estos dependen de las causales de separación a que alude su artículo 60, en donde se establece que el nombramiento respectivo dejará de surtir efectos sin responsabilidad de las dependencias cuando se susciten y demuestren debidamente las causales ahí descritas.

Cabe hacer mención que el artículo 76 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal prevé un recurso de revocación que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto, pero este solo puede ser utilizado en los casos de inconformidad relativos a la aplicación del procedimiento, y resulta inoperante respecto a los criterios de evaluación. Asimismo, dicho recuso no será materia en los conflictos de índole laboral, lo que trae como consecuencia que tratándose de conflictos laborales podrán ser recurridos directamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos del artículo 79 de la Ley en comento, que establece: “el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta ley”, en estos casos tendrá aplicación la Ley Federal al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

De todo lo anteriormente planteado surgen diversas cuestiones interesantes e importantes; veamos:

Reforzando que tal situación resulta un motivo más para sustentar lo ya señalado respecto de la inconstitucionalidad del artículo 8 ° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluir a los trabajadores de confianza de la Ley burocrática, si la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la administración Pública Federal sostiene como derecho de los trabajadores de confianza el de recibir una indemnización cuando son despedidos injustificadamente se actualiza mi hipótesis jurídica; tal circunstancia representa un motivo más para determinar, como lo he sostenido, que a todos los trabajadores de confianza; les asiste el derecho pleno a su indemnización cuando sean despedidos injustificadamente o por el simple hecho de tener la calidad de confianza, ello en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, que hace referencia a la protección al salario de dichos trabajadores.

Por último, en los pocos asuntos o conflictos planteados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se toma como base la siguiente aportación jurisprudencial cuyo rubro es “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ES INSUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE TIENEN TAL CARÁCTER LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EN EL NOMBRAMIENTO SE SEÑALE QUE OCUPAN ALGUNO DE LOS RANGOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SI NO ACREDITAN QUE EN LA PLAZA Y PUESTO DESEMPEÑADO REALIZABAN FUNCIONES DE CONFIANZA CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO”. Desde mi óptica, esto aun y cuando al trabajador se le ubique dentro de la Ley de los Servidores Públicos de Carrera en la Administración Pública Federal, si el titular de la dependencia no acredita la calidad de trabajador de confianza en términos del artículo 5°, su separación tendrá que determinarse como infundada e injustificada, e inclusive dichos trabajadores tendrán derecho a la inamovilidad en el empleo.

Si la pretensión de la Ley de los Servidores Públicos de Carrera en la Administración Pública Federal era la de proteger los derechos de los trabajadores de confianza, desde mi punto de vista dicha ley resulta ineficaz e innecesaria, toda vez que ya se encuentra establecida en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional en donde, se desprende el derecho a la indemnización y la protección de su salario.

10. Comentarios finales

Como se aprecia en el desarrollo del análisis genérico de la problemática planteada que se expone, podemos darnos cuenta de que la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emana, en esencia, de la propia Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, pero además, la misma deriva también de diversos criterios jurisprudenciales y normatividades diversas, esto en razón de la propia evolución del Derecho en general y del Burocrático en lo especial, por lo que debemos estar en la misma dinámica, ya que en el futuro este tribunal podría sostener otras competencias en las cuales despliegue y aplique su jurisdicción.

Es así que en el desarrollo y tratamiento del tema expuesto he tratado de integrar todas y cada una de las circunstancias jurídicas, históricas, anecdóticas y políticas

adherentes al mismo; inclusive he tocado problemas y propuestas dirigidas a provocar discusión o en su caso disenso o aceptación, y lo único que nos resta es agradecer la oportunidad que se nos ha dado para participar de esta forma en la conmemoración del 50 Aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en espera de que a los interesados en el tema les sea útil ¡muchas gracias!

Quiero dar los créditos a la aportación que en ideas para el desarrollo de este tema brindó el Lic. Victor Alejandro Romero Mastache, Secretario de Estudio y Cuenta de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, México, 1995.
- ALCALDE JUSTINIANI A., “La Legislación laboral burocrática: una legislación de excepción” in: Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del trabajo, Puebla 14-16 de noviembre 1990, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1990.
- ARROYO HERRERA, J., *Régimen Jurídico del Servidor Público*, Porrúa, México, 1995.
- CANTON MOLLER M., *Derecho del trabajo burocrático*, PAC, México, 1988.
- DÁVALOS MORALES J., *Derecho del trabajo I*, 4ª ed., Porrúa, México, 1992.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Los trabajadores de banca y crédito. Exégesis y tendencias*, Porrúa, México, 1993.
- DELGADO MOYA R., “Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático”, *Revista Laboral*, No. 8, México, 1993, p. 95.
- MATUTE GONZÁLEZ, C., “Seguridad Social y Sector Público”, *Revista Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1995.
- MORA ROCHA, M., *Elementos Prácticos de Derecho del trabajo burocrático*, Méndez Cervantes de, México, 1995.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, *La Responsabilidad Laboral de los Servidores Públicos*, Revista Alegatos, No. 34, UAM, México, 1996, p. 687
- *Los Régimenes Laborales Especiales*, UAM-Azcapotzalco Colección Libro de Texto, México, 1992.
- TENA SUCK, R. e ItaloMORALES H., *Derecho de la Seguridad Social*, PAC, México, 1986.
- ZORROLLA MARTINEZ, P., *et al*, *La Administración Pública Federal*, Serie Estudios, núm. 26, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1972.



Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Dr. Porfirio Marquet Guerrero*

SUMARIO: *Introducción: A. Idea general del Derecho del trabajo burocrático; B. Principales antecedentes del Derecho del trabajo burocrático. 1. Las autoridades laborales en el Derecho Procesal del Trabajo Burocrático. 2. El contenido del Derecho del trabajo burocrático. 3. El contenido del Derecho Procesal del Trabajo Burocrático: 3.1. Las normas procesales generales en el Derecho del trabajo burocrático. 3.2. Los procedimientos laborales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 3.3. Consideraciones finales.*

Introducción.

El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, vigente a partir del día siguiente. Eso significa que a finales de este año 2013 ese ordenamiento legal cumplirá cincuenta años de haber entrado en vigor. Con ese motivo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ha organizado diferentes eventos conmemorativos, entre los que se incluye la publicación de una obra colectiva en la que participan diferentes especialistas que se han dedicado de diversas maneras al estudio y práctica de este ordenamiento. Por lo antes expresado, hemos recibido con especial agrado la invitación del Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Doctor Álvaro Castro Estrada y del Magistrado Doctor Carlos Quintana Roldán, para participar en dicha obra

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Director del Seminario de Derecho del trabajo y Seguridad Social en dicha institución.

colectiva con una colaboración en la que se puedan plasmar algunos comentarios relacionados con esta normatividad, derivados del estudio académico de la misma y de algunas experiencias prácticas, producto del ejercicio profesional de más de cuarenta años del que esto escribe.

A. Idea general del Derecho del trabajo burocrático

Cuando se trata cualquier tema relacionado con la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), surge la polémica de si se trata de un ordenamiento que en su momento significó un acierto y un logro para los servidores públicos o si, por el contrario, dicha normatividad, incluyendo su antecedente y sustento constitucional expresado en la adición al texto del artículo 123 de un apartado B con sus catorce fracciones originales, representó un retroceso en la evolución del Derecho del trabajo o, en todo caso, el establecimiento de un régimen laboral de excepción en el que, según se sostiene por algunos especialistas, se disminuyen los derechos laborales de los servidores públicos. Como sea, la praxis de esta normatividad ha propiciado la creación, el reconocimiento y el desarrollo de una disciplina o asignatura cuya denominación misma no es uniforme, ya que algunos le denominan “Derecho burocrático”, otros “Derecho burocrático del trabajo” o bien, “Derecho del trabajo burocrático”.

Desde nuestro personal punto de vista, las denominaciones que se han utilizado con mayor frecuencia y reconocimiento de quienes participan de alguna manera en la aplicación de esta normatividad son las tres citadas, si bien cada una puede tener un significado preciso diferente. En efecto, la expresión “Derecho burocrático” pudiera ser considerada un tanto ambigua para los efectos que se comentan, ya que, independientemente de que la palabra “Derecho” pueda entenderse en general como “un conjunto de principios, normas e instituciones relacionadas con una determinada parte o disciplina del orden jurídico”, la palabra “burocrático” proviene del francés “*bureau*”, que significa literalmente “oficina”, “despacho” o incluso “escritorio”¹, así como de la etimología griega *cratos*, que significa “poder”; es decir, “el poder de la oficina” o “el poder del escritorio” o de quienes desarrollan su actividad en una oficina pública o en

1 García-Pelayo y Gross, Ramón. *Dictionnaire Moderne Francais-Espagnol*. Librairie Larousse. París, France, 1967. p. 114.

un escritorio, de tal modo que propicia la idea de que las personas que prestan sus servicios para el Estado, en sentido amplio, lo hacen preponderantemente en una oficina, o más específicamente, tal vez detrás de un escritorio.

Por otra parte, las actividades de estas personas y su relación con los órganos del Estado habían sido estudiadas tradicionalmente por el Derecho administrativo, el cual se ocupa de estas tareas, además de otras facetas, de modo que la expresión “Derecho burocrático” rebasa los aspectos relativos sólo a los servicios personales, por lo que resulta más preciso cualquiera de las otras dos denominaciones, “Derecho burocrático del trabajo” o “Derecho del trabajo burocrático”, quedando por analizar si el orden de las palabras tiene alguna importancia o trascendencia o si resulta intrascendente.

Al respecto, algunos invocarían la clásica frase, dicho popular o expresión matemática de que “el orden de los factores no altera el producto”; sin embargo, esta conclusión no es exacta en ocasiones. De nuevo desde nuestro particular punto de vista, el utilizar primero la palabra “Burocrático”, significaría proponer la existencia de una disciplina que podría denominarse genéricamente “Derecho burocrático”, que pudiera ser dividida en dos asignaturas, una para regular los aspectos relacionados estrictamente con los servicios personales a la que se agrega la expresión “del trabajo”, y otra que se ocupa de los aspectos materiales, administrativos y aún políticos, cuyo estudio y análisis seguiría en el ámbito del “Derecho administrativo”, o incluso en el del “Derecho constitucional”. La otra denominación, que propone anteponer “del trabajo” a la palabra “burocrático”, lleva implícita la idea de que esta asignatura es parte del “Derecho del trabajo” y que la regulación particular de la actividad de algunos servidores públicos implica sólo el reconocimiento de un régimen laboral especial que no significa su desvinculación de la aplicación de los principios generales del Derecho del trabajo. En lo personal, es preferible la expresión “Derecho del trabajo burocrático”, considerando que en la actualidad prevalece la tendencia de que el contenido de esta asignatura se aproxima cada vez más a los principios del “Derecho del trabajo” que a permanecer dentro de los que caracterizan al “Derecho administrativo”, del cual indiscutiblemente proviene. En la actualidad existen factores que permitirían incluso sustentar la tesis de la autonomía del “Derecho del trabajo burocrático”; factores que pueden calificarse como normativos, doctrinales, académicos y orgánicos.

En efecto, desde el punto de vista normativo las relaciones entre el Estado, en sentido amplio, y los llamados genéricamente “servidores públicos” están previstas en textos expresos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concre-

tamente en el llamado apartado B del artículo 123 por lo que hace a los Poderes de la Unión y al actual Gobierno del Distrito Federal; así como en los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116 fracción VI del mismo ordenamiento constitucional, respecto de la relación entre los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios con sus respectivos servidores públicos, si bien estos últimos regímenes fueron incorporados al texto constitucional hasta 1983² y reordenados posteriormente en 1987.

Por lo que se refiere al aspecto doctrinal, cabe señalar que en los últimos años se han editado algunas importantes obras sobre el Derecho del trabajo burocrático. La mayor parte de ellas se ocupan de los aspectos sustantivos, como es el caso de los estudios llevados a cabo por Miguel Acosta Romero³, Carlos Reynoso Castillo⁴, Juan Francisco Arroyo Herrera⁵, Sergio Pallares y Lara⁶ y Alma Ruby Villarreal Reyes⁷, entre otros. Algunos otros autores han incluido en el contenido de sus obras algunos aspectos relacionados con la parte procesal de esta disciplina, aunque no específicamente con la descripción de los procedimientos regulados por la LFTSE, sino con el análisis de los principios generales del proceso en general, así como con las diversas etapas en las que se desarrollan la generalidad de los procedimientos, no sólo los laborales ni únicamente los que se desprenden de la LFTSE. Es el caso, por ejemplo, de las obras de Rigel Bolaños Linares⁸ y de León Magno Meléndez George⁹.

Desde el punto de vista académico, el “Derecho del trabajo burocrático”, cualquiera que sea su denominación particular, ha sido considerado como asignatura optativa dentro de los programas de estudio de las escuelas y facultades de derecho, lo cual propicia que una minoría de estudiantes la cursen en detrimento de su útil conocimiento en el ejercicio profesional, ya que en la actualidad se tramitan varias decenas de miles de conflictos sobre esta materia sólo en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,

-
- 2 Cfr. Marquet Guerrero, Porfirio, “Bases Fundamentales para la expedición de la legislación local que regule las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios con los trabajadores a su servicio”, en: *Instituciones de Derecho burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático*, Porrúa. México, 1987, pp. 231 a 243.
 - 3 Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.
 - 4 Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2006.
 - 5 Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 4ª ed., Porrúa, México, 2004.
 - 6 Pallares y Lara, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, Porrúa, México, 2007.
 - 7 Villarreal Reyes, Alma Ruby, *Derecho colectivo burocrático*, Porrúa, México, 2011.
 - 8 Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2007.
 - 9 Meléndez George, León Magno, *Derecho burocrático*, Porrúa, México, 2005.

(TFCA), además de las que conocen, tramitan y resuelven los tribunales burocráticos locales. Se le considera dentro de las asignaturas afines en el Seminario de Derecho del trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México para efectos de elaboración de tesis profesionales, y para efectos similares se le agrupa en la competencia de las comisiones dictaminadoras que evalúan a los aspirantes a profesores de asignatura en la Facultad de Derecho ya mencionada.

Por lo que hace al aspecto orgánico, la propia normatividad ha creado algunas autoridades que específica y exclusivamente se ocupan de su aplicación, pudiendo citarse principalmente al TFCA, a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de otras autoridades cuya participación será comentada posteriormente.

Para los propósitos de este trabajo, esta discusión quedará pendiente, ya que al margen de cuál de las opiniones pudiera ser la correcta, lo cierto es que la citada LFTSE está vigente desde el 29 de diciembre de 1963, y en términos generales se aplica a un número considerable de relaciones de trabajo que se desarrollan en el ámbito del servicio público federal y del Distrito Federal.

En lo particular, el tema se refiere a aspectos relacionados con el Derecho Procesal del Trabajo o, para ser más preciso, al tema de Derecho procesal del trabajo burocrático, por cierto relativamente poco tratado, pero que en la actualidad rige el trámite de varias decenas de miles de conflictos que se han manifestado en el sector público. Varios de los aspectos relacionados con el tema son similares a los que forman parte del llamado Derecho procesal del trabajo en lo general, que se entiende se desarrolla, si no de manera exclusiva, sí en forma principal, en torno de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, (LFT) y en todo caso de los diversos contratos colectivos de trabajo que han surgido en el ámbito de la Ley laboral últimamente citada. Otros aspectos sin embargo, son originales del ámbito del Derecho laboral burocrático, como también se le denomina coloquialmente en el medio.

Es igualmente pertinente precisar que existe una importante diferencia entre analizar aspectos generales del Derecho procesal del trabajo Burocrático y abordar los procedimientos laborales previstos en la misma legislación, ya que en la primera expresión se incluye el estudio de figuras procesales generales y su adaptación al ámbito de la legislación que se comenta, tales como los principios procesales generales, las notificaciones, la nulidad de actuaciones, la personalidad procesal, las competencias, la pluralidad de partes en el proceso, los terceros, los incidentes, la caducidad de la acción,

los impedimentos, las excusas y las recusaciones, las correcciones disciplinarias y los medios de apremio, las infracciones, entre otras, así como la descripción de los procedimientos que, como la propia expresión lo indica, se refieren al análisis de las normas que determinan la concatenación secuencial de diversos actos en dirección de alcanzar conclusiones específicas relacionadas con un conflicto laboral.

Es oportuno señalar que la LFTSE regula concretamente seis procedimientos. Uno esencialmente administrativo, que se desarrolla en el ámbito interno de las dependencias y entidades empleadoras, constituyéndose, sin embargo en un requisito de procedencia sin cuyo estricto cumplimiento las acciones de cese de nombramiento carecerían de eficacia jurídica. Otros tres procedimientos son plenamente jurisdiccionales y se llevan a cabo en el ámbito del TFCA y, en su caso en el de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación (CSUPJF), según se trate de conflictos en los que sea parte alguna de las dependencias, entidades u órganos del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Legislativo Federal o del Gobierno del Distrito Federal en general, o bien de alguno de los órganos del Poder Judicial de la Federación. El procedimiento de huelga se lleva a cabo ante las instancias jurisdiccionales, sin que estas tengan sin embargo facultades resolutorias respecto del fondo del conflicto, aunque sí las tienen para calificar la legalidad, ilegalidad o inexistencia de la huelga; por lo demás, sólo actúan como tramitadoras, a semejanza de cómo está regulado el procedimiento relativo en la LFT. Respecto del procedimiento de ejecución, este sólo se aplica para hacer posible el cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal en los procedimientos de instrucción y resolución esencialmente jurisdiccionales, de modo que en ellos no se resuelve propiamente ninguna controversia.

B. Principales antecedentes del Derecho del trabajo burocrático.

Al expedirse la Constitución Mexicana de 1917, se incluyó el título sexto al artículo 123, dedicado a la temática “Del Trabajo y de la Previsión Social”, cuyo párrafo inicial original establecía textualmente:

“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 las bases

siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:"¹⁰.

Del texto citado se discutió durante la década siguiente si incluía o no al Estado como patrón y a los servidores públicos como trabajadores, tema que resultó aún más complejo en atención a que durante dicha década la reglamentación de las fracciones que formaban el contenido del artículo 123 correspondía a las entidades federativas, cada una de las cuales podía expedir su propia legislación laboral, de modo que el sentido de dichas legislaciones podía ser, como ocurrió en efecto, específicamente diferentes.

Así por ejemplo, las leyes de Veracruz, de Nayarit y de Yucatán, las tres de 1918; la de Michoacán, de 1920; la de Chihuahua, de 1922 y la de Aguascalientes, de 1928, excluyeron expresamente de su aplicación a los servidores públicos, en tanto que estos fueron incluidos en las leyes laborales de Sinaloa y de Coahuila, ambas de 1920, en la de Puebla, de 1921 y en la de Durango de 1922¹¹, de tal manera que la opción excluyente prevaleció en la mayoría de las leyes laborales locales, así como también en la doctrina y en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Al respecto Felipe Remolina Roqueñí señala:

*“En la legislación del trabajo emitida en los Estados de la República, en el periodo de 1917 a 1928 en materia de derechos laborales de los burócratas se dieron dos tendencias, en una campeó un espíritu de restricción para reconocer los derechos de los empleados públicos; en tanto que en otras sí se establecieron normas que regulaban la relación del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores, las legislaciones que no lo hicieron, consideraron que éstos eran sujetos de una legislación especial, la del servicio civil”*¹².

Al reformarse el artículo 123 constitucional en 1929, en el sentido de federalizar la facultad para reglamentar las disposiciones contenidas en dicho precepto, estableciendo que la expedición de las leyes sobre el trabajo correspondería exclusivamente al

10 Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *La Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, México, 2001, p. 318.

11 Cfr. Remolina Roqueñí, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, t. I., Secretaría de Gobernación. México, 2006, pp. 17 y 18.

12 *Ibidem*. p 16.

Congreso de la Unión y ya no a las legislaturas de las entidades federativas, se propició la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo, lo cual ocurrió el 18 de agosto de 1931, cuyo artículo 2º expresamente excluyó de su aplicación a los servidores públicos, previendo que las relaciones entre éstos y el Estado “se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”, con lo cual legalmente esta discusión quedó resuelta en el sentido comentado.

No obstante lo anterior, la inseguridad que propiciaba la aplicación general de la facultad de los gobernantes para nombrar y remover libremente a los servidores públicos, derivada básicamente de lo dispuesto por el artículo 89, fracción II de la Constitución, aunque aplicable específicamente al Poder Ejecutivo Federal, criterio de naturaleza administrativa, provocó un ambiente de inconformidad entre los propios servidores públicos, en particular aquellos que no ejercían funciones que implicaban el ejercicio del poder público y cuyo número se fue incrementando gradualmente, de modo que llegó un momento en que los propios gobernantes, servidores públicos que sí ejercían el poder público, llegaron a la determinación de que era conveniente reconocer algunos derechos de carácter laboral de los demás servidores públicos, principalmente los que podrían denominarse “operativos”. En este mismo orden de ideas, el ilustre administrativista Gabino Fraga expresó en su clásica obra sobre Derecho administrativo, lo siguiente:

“Se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos, no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables si discrecionalmente el Ejecutivo puede remover al empleado”¹³.

El mismo autor agregó:

“La objeción así presentada carecía de toda fuerza, pues el mismo precepto que autoriza al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus empleados sólo concede facultad discrecional absoluta para ese nombramiento y para esa remoción respecto

13 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1966, p. 136.

de los altos funcionarios públicos (Secretarios de Despacho, Procurador General de la República y del Distrito Federal), pero respecto a los demás empleados, la facultad de nombrar y remover libremente, se otorga siempre que el nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.¹⁴

Fraga concluye esta idea diciendo:

“Se llegó a la conclusión de que una Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la libertad de acción del Ejecutivo sería perfectamente admisible por haber sido prevista en el mismo texto constitucional”¹⁵.

En coincidencia con estas ideas fue que el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934, publicándose en el Diario Oficial el día 12 del mismo mes y año, el célebre Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año. En dicho Acuerdo, el Ejecutivo prácticamente abdicaba de su hasta entonces discrecional facultad de remover a todos los servidores o empleados de la Administración Pública Federal y establecía un régimen interno con normas sobre admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, así como la separación sólo por causa justificada.

Cuatro años más tarde, durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas, el titular del Poder Ejecutivo Federal promueve ante el Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley que se conoce con la denominación de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue expedido el 5 de noviembre y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938, y tiene la principal virtud de aplicarse en forma generalizada a los servidores públicos federales de los tres Poderes y no sólo a los del Ejecutivo, estableciendo no sólo algunas reglas relacionadas con el ingreso mediante la figura del nombramiento, sino también condicionando la separación a la concurrencia de causa justificada; es decir, incorpora el principio de estabilidad en el empleo. Posteriormente, el 4 de abril de 1941, durante la presidencia del General Manuel Ávila Camacho, se expidió un nuevo Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial el día 17 del mes y

14 *Ibidem.* p. 137.

15 *Idem.*

año citados, el cual reiteró, con algunas modificaciones, la esencia del contenido de su antecesor.

En diciembre de 1960, el Presidente de la República, Adolfo López Mateos, promovió ante el Poder Revisor de la Constitución una propuesta de adición al artículo 123 en la que sugería un apartado B, que, como dijera el Maestro Mario de la Cueva: “contuviera la Declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito Federal y Territorios”¹⁶. El mismo Mario de la Cueva agregó al respecto:

“La adición aprobada en el año de mil novecientos sesenta, es uno de los más bellos efectos del poder expansivo del Derecho del trabajo; en virtud de ella, se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el estado y sus servidores, transformándola en una forma de la relación de trabajo. La nueva Declaración que es también la primera afirmación constitucional de la historia a favor de los servidores del estado, es el anuncio de que no está lejano el día en que el derecho mexicano del trabajo se transforme en el estatuto universal para el trabajo, independientemente de la naturaleza de éste, de su forma de realización y de la persona a quien se preste”¹⁷.

El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del artículo 123 apartado B constitucional cuya vigencia está por cumplir cincuenta años, y en cuyo contenido se desarrollan las instituciones de derecho individual, de derecho colectivo, de derecho administrativo y de derecho procesal del trabajo, aplicables a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal. Tanto el texto constitucional con el ordenamiento legal citado han experimentado algunas reformas en el transcurso del medio siglo de su vigencia, si bien, en especial el texto legal, ha sufrido también los embates de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en particular en las últimas dos décadas, ha calificado de inconstitucionales varios de sus preceptos, específicamente de la parte que corresponde al derecho colectivo del trabajo.

16 De la Cueva, Mario, *Síntesis de Derecho del trabajo*, UNAM. México, 1965. pp. 33 y 34.

17 *Idem*.

Ahora bien, considerando la naturaleza de la temática central de este ensayo, se estima conveniente incluir un apartado dedicado a analizar someramente a las autoridades del trabajo que funcionan en el ámbito laboral burocrático, ya que en buena medida representan un antecedente para que puedan aplicarse las normas del Derecho procesal del trabajo burocrático.

1. Las autoridades laborales en el Derecho procesal del trabajo burocrático

En el ámbito del artículo 123, apartado A de la Constitución y su reglamentaria Ley Federal del Trabajo, se han creado y desarrollado un importante conjunto de autoridades dedicadas en forma exclusiva, principal o accesoria a la aplicación de esta normatividad, las cuales están mencionadas en el artículo 523 del ordenamiento laboral antes citado. En el ámbito del mismo precepto constitucional pero específicamente en lo que concierne al apartado B y su reglamentaria LFTSE, también se han creado y desarrollado algunas autoridades con características similares, es decir, algunas que se dedican a la aplicación de esta normatividad en forma exclusiva, otras que lo hacen de manera principal y para algunas más esta tarea tiene un carácter accesorio, según se podrá observar en las próximas líneas.

Pueden mencionarse entre las autoridades laborales en el ámbito del Derecho del trabajo burocrático a las siguientes: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), la Comisión Única Substanciadora del Poder Judicial de la Federación (CUSPJF) y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

El TFCA es, sin duda, la autoridad más importante en el ámbito laboral burocrático, al grado que puede considerársele la autoridad emblemática en relación con esta normatividad. Con una denominación más restringida, la de Tribunal de Arbitraje, este órgano jurisdiccional fue creado desde la primera Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, en cuyo artículo 92 se establecía:

“El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integran: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre sí los dos representantes citados. Además, en cada unidad gubernamental existirá una Junta Arbitral que también será colegiada y estará integrada por un representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada”¹⁸.

El texto anteriormente citado sirvió de base para la versión original del artículo 118 de la vigente desde diciembre de 1963, LFTSE, en cuya versión actual, que data de las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1984, vigentes noventa días después, se incorporaron algunas figuras nuevas como las salas y las salas auxiliares, ya que durante los primeros años de su vigencia el Tribunal denominado como Federal de Conciliación y Arbitraje funcionaba sólo en pleno y con únicamente tres magistrados, tal como se decía en el texto del ordenamiento de 1938, de modo que al establecerse la figura de las salas el artículo en comento determinó que se integrarían cuando menos tres salas, aunque también se indicaba que podrían aumentarse cuando así se requiriera, de modo tal que primero se creó una cuarta sala y posteriormente en forma simultánea, aunque por otros motivos específicos, se crearon otras cuatro, para un total de ocho.

Por lo que se refiere a las denominadas “salas auxiliares”, el precepto citado señala que el Pleno del Tribunal podrá crearlas en las capitales de las entidades federativas en el número que se consideren necesarias e integradas de igual forma que las otras salas, si bien hasta ahora no se ha creado ninguna, no obstante que sería no sólo útil sino necesario, considerando el volumen de conflictos que actualmente se tramitan, además de que un buen número de ellos se originan fuera del Distrito Federal. En este aspecto es evidente que, principalmente por razones presupuestales, este Tribunal ha quedado notoriamente rezagado en comparación, por ejemplo, con la JFCA, cuyas primeras Juntas Especiales, dotadas casi con plena jurisdicción, excepto en materia de conflictos colectivos, ubicadas fuera de la capital de la República, empezaron a funcionar desde 1976 en Hermosillo, Sonora; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Tuxtla Gutiérrez,

18 Remolina. ob. cit., p. 166.

Chiapas; Jalapa, Veracruz y Mérida, Yucatán. En la actualidad funcionan 66 juntas especiales en la Federal de Conciliación y Arbitraje; 21 con competencia por rama de actividad económica o industrial, con sede en el Distrito Federal y 45 ubicadas en diversas localidades del país fuera del Distrito Federal, con competencia territorial específica, según se desprende de la Convocatoria que para la elección de representantes de los trabajadores y de los patrones respectivos emitió la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de octubre de 2012 y en vigor a partir del 1º de enero de 2013, iniciando sus funciones los nuevos representantes por un periodo de seis años, a partir del primer día hábil del citado año de 2013.

Por su parte, el Presidente del TFCA y los presidentes de las Salas durarán en su cargo seis años, en tanto que los magistrados representantes del Gobierno Federal y los de los trabajadores al servicio del Estado podrán ser removidos libremente por quienes los designaron, según el artículo 120 de la Ley laboral burocrática. Por otra parte, la designación de nuevos magistrados del mismo TFCA, en casos de vacantes, se hará de conformidad con las mismas reglas establecidas en el ya citado artículo 118 de la LFTSE.

En relación al personal jurídico del Tribunal Burocrático, el artículo 122 determina que contará con un Secretario General de Acuerdos, con el personal que sea necesario para atender los asuntos del Pleno; en cada Sala habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, actuarios y personal administrativo que se requieran para atender el volumen de asuntos en trámite. El mismo precepto alude en su texto vigente al servicio público de conciliación, el cual deberá ser atendido por el número de conciliadores que sean necesarios, pudiendo intervenir y dar fe pública en los convenios que las partes pudieran llegar a celebrar con su intervención. Dichos conciliadores serán designados por el Presidente del Tribunal.

La competencia del Tribunal está determinada por lo que indica el artículo 124 de la LFTSE, que incluye facultades esencialmente jurisdiccionales, tales como conocer de conflictos individuales, colectivos, sindicales e intersindicales, como también de asuntos de carácter administrativo, como es el caso del registro de los sindicatos o la cancelación de los mismos, así como del registro de las condiciones generales de trabajo, de los reglamentos de escalafón y de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos. Aunque la Ley en comento no lo precisa expresamente, el Tribunal también se ocupa de conocer y tomar nota, como acto administrativo, de las reformas estatutarias, de los cambios en la integración de las directivas sindicales, así como de las altas y bajas de sus miembros.

De lo dispuesto por los artículos 124-A, 124-B y 124-C de la misma Ley, se desprenden como competencias específicas que los asuntos colectivos corresponden al Tribunal funcionando en Pleno, incluidos todos los de carácter administrativo; a las Salas Auxiliares (que no existe hasta ahora), los conflictos individuales cuando se susciten en su jurisdicción territorial, pero sólo en la etapa de instrucción, debiendo turnar los expedientes al Presidente del Tribunal para que éste los turne a la Sala correspondiente, que puede ser cualquiera, para que emita el laudo respectivo. Por lo que hace a las ocho Salas que funcionan en el Distrito Federal, su competencia es indistinta en materia de conflictos individuales, de tal manera que los asuntos se les remiten por turno o de acuerdo con los criterios que emita el propio Tribunal.

El tercer párrafo del artículo 122 de la Ley laboral burocrática determina, desde las reformas y adiciones vigentes a partir de abril de 1984, la existencia y funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual estará integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares necesarios para la defensa y asesoría gratuita de los trabajadores, teniendo facultades para procurar soluciones conciliatorias, cuyos resultados se harán constar en actas autorizadas. Corresponde al Presidente del TFCA llevar a cabo los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se constituye en autoridad en esta materia en el caso a que se refiere el artículo 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando esta dependencia federal deba intervenir para autorizar las prestaciones económicas establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo, en el supuesto que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que se refiere a los conflictos entre el PJF y sus servidores, desde la época en que estaba vigente el primer Estatuto Jurídico, la SCJN, al haber sido emplazada para contestar una demanda presentada ante el entonces Tribunal de Arbitraje por un empleado de la propia Corte, desconoció categóricamente la competencia de aquél, argumentando no podía aceptar que dicho Tribunal tuviera facultad constitucional para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del PJF, en especial a la SCJN, pues como Tribunal Máximo del país ningún otro Poder puede revisar o juzgar sus resoluciones, que constituyen el ejercicio de su soberanía, y menos un Tribunal secundario, como es el de Arbitraje, puede tener facultades para

enjuiciar a la SCJN¹⁹. El texto de esta resolución puede ser consultado en el Informe del Presidente de la SCJN correspondiente al año de 1941. Con base en este criterio, en el texto original de la fracción XII del apartado B del artículo 123, adicionado en 1960, se estableció expresamente que sólo la propia SCJN podría resolver los conflictos entre el PJJF y sus servidores. Posteriormente, al crearse el CJF en el contexto de varias reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994, se modificó también la fracción antes citada en su segundo párrafo para establecer la competencia del citado Consejo para resolver los conflictos en general, entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, acotando la atribución de la SCJN a la resolución de los conflictos con sus propios servidores, de tal manera que en la actualidad ambos órganos judiciales federales son autoridades en el ámbito laboral burocrático. El texto vigente del segundo párrafo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional establece:

“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”.

Por su parte, el artículo 152 de la LFTSE indica textualmente:

“Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

De la lectura de ambas disposiciones se advierte una inconsistencia entre ellas, toda vez que lo dispuesto por la Ley no coincide con lo establecido en el texto constitucional. Esta situación tiene una explicación histórica, aunque también es evidente que existe una omisión del legislador en adecuar la norma legal al texto constitucional. En efecto, el texto original de la fracción constitucional citada, que data de 1960, sólo se refería, como ya se comentó, al Pleno de la SCJN, incorporándose al CJF en la reforma constitucional de diciembre de 1994, sin que el legislador haya efectuado el ajuste correspondiente en el citado artículo 152 de la Ley laboral burocrática, prevaleciendo desde luego el texto constitucional.

19 Cfr. Fraga. ob. cit., pp. 155 y 156.

Al establecer la norma constitucional comentada que los órganos judiciales mencionados resolverían los conflictos indicados, se entiende que no les corresponde el trámite de los mismos, para lo cual se creó la denominada Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, la cual está regulada actualmente por los artículos 153 a 157 de la LFTSE, en los que se establece que se integrará por un representante de la SCJN, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación (STPJF) y un tercero, ajeno a ambos, designado por ellos de común acuerdo. No obstante lo anterior, al haber incorporado la reforma constitucional de 1994 al CJF como autoridad resolutoria de los conflictos suscitados en el ámbito del PJF con excepción de los que afectan directamente al Máximo Tribunal, la integración de la Comisión Substanciadora Única se hizo más compleja, ya que la representación de la parte equiparable a la patronal se divide en dos, designándose uno por la SCJN y el otro por el CJF, según corresponda a la adscripción del demandante, lo cual sólo se estableció en Acuerdos Generales del propio CJF. Adicionalmente se establece también que la Comisión que se comenta contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 122 de la Ley laboral burocrática establece que los trabajadores al servicio del TFCA están sujetos a dicha Ley, pero los conflictos que se susciten respecto de ellos con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo, es decir, la JFCA, la que se constituye en autoridad en la materia en comento. La Convocatoria que distribuye específicamente las competencias de ésta en Juntas Especiales, vigente a partir del 1º de enero de 2013, establece que corresponde la tramitación de estos asuntos a la Junta Especial Número Once²⁰.

2. El contenido del Derecho del trabajo burocrático.

Al respecto, a semejanza del contenido del Derecho del trabajo derivado del artículo 123 apartado A de la Constitución, puede igualmente considerar como partes: una Introducción al Estudio del Derecho del trabajo burocrático; una Teoría General del Derecho del trabajo burocrático; un Derecho individual del trabajo burocrático; un

20 Diario Oficial de la Federación de 1º de octubre de 2012. p. 51.

Derecho colectivo del trabajo burocrático; un Derecho administrativo del trabajo burocrático y un Derecho procesal del trabajo burocrático, parte esencial de este ensayo.

3. El contenido del Derecho procesal del trabajo burocrático.

De la misma manera que se trató el apartado anterior, el relativo a la parte procesal del Derecho del trabajo burocrático puede ser dividido para sistematizar la información en una Teoría general del proceso laboral burocrático, que comprendería el análisis de las normas procesales generales aplicables al tema que se comenta, como son las notificaciones, la nulidad de actuaciones, la personalidad, la competencia, la pluralidad de partes, la intervención de terceros, los incidentes, la caducidad de la acción, los impedimentos, las correcciones disciplinarias, los medios de apremio y las infracciones. Una segunda parte se referiría a los procedimientos laborales en el ámbito burocrático, los que están regulados en la LFTSE, como son el administrativo de cese, el aplicable a conflictos individuales generales, el que se aplica a los conflictos individuales derivados del cese, el relativo a los conflictos colectivos, el procedimiento de huelga y el procedimiento de ejecución.

3.1. Las normas procesales generales en el Derecho del trabajo burocrático

Por lo que se refiere a las notificaciones, de lo dispuesto por el artículo 142 de la Ley laboral burocrática se desprende que éstas pueden ser personales y por estrados. Las primeras se refieren a la demanda, la cita para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, en tanto que las demás resoluciones pueden ser notificadas por medio de estrados. Es pertinente comentar que también se practican algunas notificaciones personales invocando supletoriamente la LFT en su artículo 742, por ejemplo, el auto que recaiga al recibir una sentencia de amparo.

En materia de personalidad, el artículo 134 de la misma Ley determina que los trabajadores pueden comparecer por sí o por medio de representantes acreditados mediante poder simple, en tanto que los titulares pueden designar apoderados o representantes mediante simple oficio. Para acreditar la personalidad de los representantes sindicales, se aplica supletoriamente el artículo 692 de la LFT, el que establece que

deberá hacerse con la certificación que expida la autoridad registradora, en este caso el mismo TFCA.

En relación con la competencia, el artículo 139 establece que el Tribunal debe declararse incompetente de oficio cuando proceda. En esta materia la competencia puede fundarse en relación con el apartado del artículo 123 constitucional aplicable, así como si el conflicto es colectivo y corresponde conocerlo al Pleno o si es individual le corresponde a cualquiera de las Salas.

El artículo 141 de la Ley laboral burocrática establece que los incidentes se resolverán de plano, es decir, sin que se celebre una audiencia, aludiendo a que las cuestiones incidentales pueden ser por competencia, personalidad, nulidad de actuaciones o interés de terceros.

Respecto de la caducidad, el artículo 140 de la Ley en comento la regula como desistimiento tácito de la acción y determina su procedencia al transcurrir tres meses sin promoción de la demandante, siempre que sea necesaria para continuar el procedimiento. En la práctica difícilmente se aplica porque el Tribunal señala fechas de nuevas audiencias para continuar el procedimiento al terminar la anterior.

En materia de impedimentos, excusas y recusaciones, el artículo 145 de la Ley laboral burocrática se limita a señalar que no procede.

En relación con las correcciones disciplinarias y con los medios de apremio, los artículos 143 y 162 a 164 establecen la posible aplicación de amonestaciones o multas, éstas por cierto de poca cuantía ya que no se ha adoptado el sistema de calcularlas en múltiplos de salario mínimo como acontece en la LFT y han permanecido estáticas por mucho tiempo en un máximo de mil pesos. En materia de infracciones, el artículo 165 de la Ley en comento establece que se castigarán con una multa de hasta mil pesos.

Es importante señalar que, al igual que en el ámbito de la LFT, en el procedimiento laboral burocrático las resoluciones del Tribunal no admiten ningún recurso, expresado en el artículo 146 con la frase “serán inapelables”, palabra incorrecta porque alude a un recurso específico que no está regulado y que se aplica en materia civil. En todo caso, la única forma de impugnación de estas resoluciones es por medio del Juicio de Amparo, que puede ser Directo o Indirecto, según las reglas y criterios aplicables en dicha materia.

Finalmente, es pertinente comentar que muchas otras cuestiones procesales que la Ley laboral burocrática no regula, el Tribunal las resuelve aplicando supletoriamente la LFT.

3.2. Los procedimientos laborales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado²¹

La Ley laboral burocrática regula los procedimientos siguientes:

A. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CESE DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Al respecto, es pertinente precisar que la LFTSE regula en el mismo artículo las diferentes causas de disolución de la relación de trabajo en el ámbito burocrático, independientemente de que se trate de los que la LFT identifica como causas de rescisión, que implican un incumplimiento grave de obligaciones por parte de alguno de los sujetos de la relación de trabajo, o bien de aquellas otras que la citada Ley considera como causas de terminación en un sentido estricto, en las que no se suscita incumplimiento alguno.

En efecto, en el artículo 46 de la LFTSE se enumeran indiscriminadamente ambos tipos de causas de disolución o cese de la relación laboral burocrática en cinco fracciones diferentes, la última de las cuales incluye diferentes incisos que se ocupan cada uno de una hipótesis también diversa.

Para mayor claridad de lo expuesto, resulta conveniente transcribir el texto del precepto citado, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la sus-*

21 Se ha tomado como base para esta parte del trabajo, el texto de un diverso artículo nuestro publicado en “Cultura Jurídica”, Revista de los Seminarios de la Facultad de Derecho de la UNAM. Año II, Número 5 y 6, Enero-Diciembre de 2012, pp. 201 a 219.

pensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

- II. *Por conclusión del término o de la obra determinante de la designación.*
- III. *Por muerte del trabajador.*
- IV. *Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.*
- V. *Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos siguientes:*
 - a) *Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.*
 - b) *Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*
 - c) *Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*
 - d) *Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*
 - e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
 - f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.*
 - g) *Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.*
 - h) *Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.*
 - i) *Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.*
 - j) *Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.*

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible,

hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h) el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho a los salarios caídos”.

Como puede observarse, en la fracción I del artículo que se comenta se incluyen tanto hipótesis de rescisión que implican incumplimiento(s) de parte del trabajador público, como es el caso tanto del abandono de empleo como del abandono de labores, así como también la renuncia, que supone una decisión unilateral y espontánea del propio trabajador público, en la que no se presenta una situación de incumplimiento. En las fracciones II, III y IV del mismo artículo 46 que se analiza, se contemplan causas de terminación en las que no se presenta incumplimiento alguno. En la fracción V, en cambio, se incluyen diez incisos, en todos y cada uno de los cuales se advierten situaciones de incumplimiento por parte del trabajador público. Desde un punto de vista de técnica legislativa, las hipótesis de abandono contempladas en la fracción I deberían ser materia de un inciso más de los que están comprendidos en la fracción V.

Lo anterior resulta atendible si se observan las repercusiones procesales, ya que cuando concurre alguna o varias de las causales de la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, la misma disposición establece que el cese de los efectos del nombramiento requiere de una resolución del TFCA, lo que implica que el titular de la dependencia o entidad empleadora debe previamente ejercer la acción correspondiente ante el citado órgano jurisdiccional o ante la CSUPJF en su caso, y en tanto éste no emita el laudo o la resolución correspondiente en términos generales el trabajador público sigue siéndolo, es decir, la relación laboral se mantiene vigente.

En cambio, cuando se presenta alguna de las causas previstas en las demás fracciones del mismo precepto legal no se establece el requisito de que el TFCA resuelva previamente, lo que supone que dichas hipótesis permiten la disolución inmediata e incondicional de la relación de trabajo.

Al respecto, es importante comentar que durante varios años prevaleció el criterio del PJJ que permitía, aún en los casos actualmente previstos por la fracción V del comentado artículo 46 de la LFTSE, así como en la hipótesis similar que estaba contemplada en el artículo 44 del antiguo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1941, el cual a su vez tuvo como antecedente la original Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938, que contenía también una disposición similar en su artículo 44,²² la determinación del cese del nombramiento de manera unilateral, directa e incondicional por parte del titular de la dependencia o entidad empleadora, es decir, sin necesidad de acudir previamente al TFCA en vía de acción, determinándose que dicha disolución podía justificarse en vía de excepción al contestarse la demanda que eventualmente hubiera presentado el trabajador público cesado.

Posteriormente, la SCJN cambió el criterio para ajustarse al texto gramatical del precepto que se comenta, determinándose el requerimiento legal de que el titular de la dependencia o entidad empleadora debe demandar el cese de los efectos del nombramiento del trabajador público, en vía de acción ante el mencionado TFCA. En efecto, desde 1951 la anterior Cuarta Sala de la SCJN, interpretando el ya citado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, había adoptado el criterio que se integró jurisprudencialmente que permitía que los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal pudieran cesar espontánea e inmediatamente, sin necesidad de acudir previamente al órgano jurisdiccional competente, a los trabajadores públicos a su servicio. La referida tesis, originalmente numerada como la 1089, establecía lo siguiente:

22 Cfr. Remolina Roqueñí, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, Secretaría de Gobernación. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, t. I. México, 2006. pp. 149 y siguientes, así como 173 y siguientes.

“TRABAJADORES DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE”

Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener una resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Tomo XCVIII	Secretaría de Educación Pública.	1274
Tomo CII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	284
Tomo CIII	Secretario de Educación Pública.	3045
Tomo CV	López Martínez María Rosaura.	1831
Tomo CVII	Secretario de Educación Pública.	344” ²³

El criterio antes citado prevaleció sin variación durante más de cuatro décadas, considerándose implícitamente aplicable en relación a la LFTSE vigente a partir del 29 de diciembre de 1963, publicándose en las compilaciones posteriores del PJP, con diferentes números: como 189 en la de 1965, Quinta Parte; como 270 en la de 1975, Quinta Parte; como 314 en la de 1985, Quinta Parte; como 1969 en la de 1988, Segunda Parte; así como 564 en la de 1995, Tomo Quinto;²⁴ en las que, si acaso cabe mencionar, se precisaron los números de cada uno de los cinco expedientes en los que se estableció el criterio que se comenta, los cuales eran, respectivamente, el A. D. 6116/46, el A. D. 2471/49, el A. D. 7536/49, el A. D. 4396/47, el cual se repite en todas las publicaciones aludidas como quinto expediente, seguramente por un error involuntario, en la actualidad intrascendente.

Fue hasta el 5 de septiembre de 1997, habiéndose reformado para entonces la estructura de la SCJN a solo dos Salas, que precisamente la Segunda Sala modificó este criterio al resolver la Contradicción de Tesis 66/96 entre las sustentadas por el Sexto y el Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, adoptándose la Tesis de Jurisprudencia 45/97 por unanimidad de cuatro votos.

23 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en los fallos pronunciados de 1917 a 1954. Volumen I. Imprenta Murguía. México, 1955. p. 1962.

24 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, t. V, Cuarta Sala, Materia del Trabajo. Mayo Ediciones. México, 1995. p. 371

La referida nueva Tesis quedó redactada en los términos siguientes:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).

Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte), 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal”. La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley

reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que deben promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste sería injustificado si lo demanda el empleado.

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz²⁵

La propia LFTSE establece en el artículo 46 bis el procedimiento materia del presente análisis, que resulta aplicable sólo en los casos en que el trabajador público incurre en alguna de las hipótesis previstas en la fracción V del artículo 46 del mismo ordenamiento legal. Al respecto, es pertinente transcribir el texto del citado artículo 46 bis de la LFTSE, en los términos siguientes:

“Artículo 46 bis. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

25 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. t. V. Materia del Trabajo. Volumen 1. México 2000. pp. 534 y 535.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma”.

Por lo que hace propiamente al primer procedimiento materia de análisis en el presente ensayo, se identifican las etapas siguientes:

- El trabajador público incurre presuntamente²⁶ en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la LFTSE.
- Actualizado el supuesto anterior, el *jefe superior de la oficina* procederá a levantar acta administrativa. En este punto, puede entenderse como tal al superior jerárquico del trabajador público sujeto al procedimiento o bien al que tenga un puesto de dirección dentro del área de adscripción del propio trabajador público, aunque en algunos casos la dependencia o entidad pueden normativamente asignar esa tarea a un área especializada para ello, aunque resulta conveniente que sea también con la intervención del superior jerárquico, quien se supone tuvo el primer conocimiento de la presunta irregularidad materia del procedimiento, imputable en principio al trabajador público sujeto del procedimiento.
- El levantamiento del acta administrativa debe producirse *con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo*, lo cual implica que necesariamente deba citarse tanto al trabajador presuntamente responsable de la irregularidad, como al Sindicato al que esté afiliado. Al respecto, es pertinente comentar que haberse incorporado este precepto a la LFTSE, subsistía cabalmente el principio de la sindicación única previsto por el artículo 68 del mismo ordenamiento legal, el cual fue declarado inconstitucional en 1999 por la SCJN²⁷, de tal modo que actualmente debe entenderse por *Sindicato respectivo* aquel al que esté afiliado el trabajador sujeto al procedimiento.

26 Se emplea el término *presuntamente* considerando que, precisamente, el objetivo fundamental de este procedimiento es el de acreditar que efectivamente el trabajador público incurrió en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, de modo que si ese propósito no se concreta, el Titular de la dependencia o entidad empleadora tendría que abstenerse de demandar el cese de los efectos del nombramiento del trabajador público sujeto de este procedimiento.

27 9ª Época; Pleno; S: J: F: y su Gaceta; IX, Mayo de 1999; p. 28.

- Debe entenderse que si no se cita fehacientemente tanto al trabajador como al Sindicato respectivo el acta administrativa carecería de validez y propiciaría la ineficacia jurídica de la acción de cese que el titular intentara ante el TFCA. A este respecto cabe comentar la conveniencia de que el titular de la dependencia o entidad empleadora actualice periódicamente el domicilio personal de los trabajadores, a efecto de facilitar una notificación personal adecuada, en particular en aquellos casos en que el trabajador sujeto del procedimiento se ausenta o deja de asistir al centro de trabajo, lo cual es evidente en la hipótesis del inciso b) de la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, que alude a las faltas de asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
- Una vez iniciado el levantamiento del acta administrativa, verificada la presencia o por lo menos la debida notificación al trabajador público sujeto del procedimiento, así como al Sindicato respectivo, se asentarán los hechos materia del procedimiento, incluyéndose particularmente la declaración del propio trabajador público afectado, así como las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, es decir, los que aporten elementos de información en contra y los que aporten elementos de información a favor del trabajador afectado, debiendo firmar el acta todas las que personas que hayan intervenido en su levantamiento, así como dos testigos de asistencia que sólo escucharon las declaraciones de los demás, debiendo entregarse una copia al trabajador y otra al representante sindical, conservando el titular el original correspondiente.
- Concluida la etapa anterior, el titular de la dependencia o entidad empleadora analizará su contenido y determinará, a su juicio, si procede o no a demandar ante el TFCA la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador. En caso afirmativo, deberá acompañar a la demanda, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que se hayan agregado a la misma, lo cual será materia de otro procedimiento, el cual se analizará a continuación.

Es pertinente resaltar la importancia de este procedimiento, ya que su omisión o cualquier defecto en su levantamiento, incluidas posibles irregularidades de notificación, afectan irremediabilmente la viabilidad del procedimiento de autorización de cese que en su caso pudiera intentar el titular de la dependencia o entidad empleadora, sin importar cuál haya sido la verdad histórica auténtica de los hechos en los que el trabajador al servicio del Estado, sujeto del procedimiento, pudo haber incurrido.

Desde el texto constitucional contenido en la original fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la previsión de posibles conflictos tanto de carácter individual como de naturaleza colectiva, de donde la reglamentaria LFTSE reguló procedimientos diferentes para unos y otros, según se tratará en el curso del presente trabajo.

Se advierte que la Ley citada regula específicamente dos procedimientos sutilmente diferentes para la tramitación y resolución de conflictos individuales y otro, también diverso, que se ocupa de manera particular de los conflictos de carácter colectivo, incluyéndose entre ellos los que se suscitan entre los sindicatos de trabajadores en contra de la dependencia o entidad empleadora, como los intersindicales que se plantean entre dos sindicatos e intrasindicales, que se gestan y manifiestan en el seno interno de una sola organización sindical, manifestándose en ocasiones por controversias de carácter electoral.

Así, se abordará primero el procedimiento aplicable a la tramitación y resolución de los conflictos individuales en general, por ser los más numerosos, para posteriormente comentar el procedimiento correspondiente a la tramitación y resolución de los conflictos también individuales, pero en los que la característica específica que lo distingue de la generalidad es que el titular de la dependencia, entidad u órgano público empleador, demanda ante el órgano jurisdiccional correspondiente declare y determine el cese de los efectos del nombramiento de un determinado trabajador, por haber presuntamente incurrido en alguna de las hipótesis previstas por la fracción V del tantas veces citado artículo 46 de la LFTSE.

B. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES EN GENERAL EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Es oportuno comentar, de manera preliminar, que en relación con los dos procedimientos regulados por la LFTSE en los que se tramitan y resuelven conflictos individuales, la competencia específica corresponde indistintamente a cualquiera de las Salas que funcionan en el TFCA (en la actualidad son ocho), según lo determina el artículo 124-B del ordenamiento legal citado. Desde luego, tratándose de los conflictos entre el PJJF y sus servidores, el conocimiento y tramitación de los conflictos en general corresponde a la denominada Comisión Substanciadora, en tanto que su resolución compete al Pleno de la SCJN o bien al CJF, dependiendo de si interviene específicamente el

Máximo Tribunal de la República o alguno de los otros órganos que forman el ya mencionado PJF, sin perjuicio de que las normas relativas propiamente al procedimiento son las mismas. Por lo que hace propiamente a las reglas que rigen el procedimiento que se analiza, su ámbito de aplicación se refiere a los conflictos individuales en general, excepto aquellos en los que el titular de la dependencia, entidad u órgano público haya decidido demandar ante el órgano jurisdiccional correspondiente el cese de los efectos del nombramiento de algún trabajador público que haya presuntamente incurrido en alguna de las hipótesis previstas en la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, casos en los que resulta aplicable otro procedimiento que se analiza por separado.

A efecto de contar con los elementos básicos para describir el procedimiento que se comenta, resulta conveniente transcribir el texto del artículo 127 de la LFTSE, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 127. El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo”

Del texto del precepto antes citado, complementado por lo que disponen los artículos 129 a 147 de la misma LFTSE, se pueden resumir las etapas de este procedimiento en los términos siguientes:

- La demanda, teóricamente, se puede hacer por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, si bien en la práctica sólo aplica la primera forma. El escrito se presenta entonces en la oficialía de partes de la autoridad jurisdiccional, debiendo ofrecer las pruebas que considere pertinentes el demandante.
- El órgano jurisdiccional que recibe la demanda debe dictar el acuerdo de admisión respectivo, salvo que adolezca de alguna omisión respecto del contenido que establece el artículo 129 de la Ley, caso en el cual eventualmente se emite alguna prevención, si bien esta posibilidad no está expresamente prevista en la normatividad aplicable. En el mismo acuerdo de admisión de la demanda, se ordena notificar al

demandado, informándole que cuenta con cinco días a partir del día siguiente de la notificación para producir su contestación y ofrecer sus pruebas.

- Acto continuo, se deberá notificar personalmente al demandado, a efecto de que éste formule y presente su contestación y ofrecimiento de pruebas dentro del término mencionado con anterioridad.
- Una vez que el demandado presenta el escrito de contestación y ofrecimiento de pruebas, el órgano jurisdiccional dictará el acuerdo que tenga por presentado dicho escrito, por contestada la demanda y por ofrecidas las pruebas, a menos que el demandado omita hacerlo o lo haga fuera de término, o no acredite su personalidad, caso en el cual se le tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, según indica el artículo 136 de la LFTSE. En el mismo acuerdo se señalará fecha y hora para la audiencia, la cual, aunque la Ley le denomina de recepción de pruebas y alegatos, es en la práctica una audiencia de objeciones a las pruebas de la parte contraria y de admisión de las mismas por parte del TFCA o de la CSUPJF en su caso.
- En la audiencia antes referida, las partes formularán sus objeciones a las pruebas de la contraparte, agotado lo cual la Secretaría de Audiencias resolverá sobre la admisión de las mismas y ordenará las medidas pertinentes para preparar el desahogo de las que lo ameriten. En contra de esta resolución, las partes pueden presentar un recurso de revisión ante la Sala respectiva.
- Concluida la audiencia antes reseñada, se procederá al desahogo de las pruebas que se hayan admitido de acuerdo con la naturaleza de cada una.
- Una vez desahogadas todas las pruebas, las partes formularán sus alegatos, ya sea en la última audiencia o por escrito, según las circunstancias procesales.
- Agotada la etapa de alegatos, aunque el artículo 127 indica que se dictará resolución, en la práctica, siguiendo lineamientos previstos en la LFT que frecuentemente se aplica de manera supletoria, se turna el expediente a dictamen, a efecto de que se elabore un proyecto de laudo.
- Elaborado el dictamen a que se refiere el párrafo anterior, se turna a los Magistrados de la Sala y estos, una vez que estudian el proyecto y las constancias que integran el expediente respectivo, se reunirán para deliberar y resolver, dictándose entonces formalmente el laudo que resuelve el conflicto.

- Concluida la audiencia o sesión de discusión y resolución por parte de los Magistrados que integran la Sala, en la práctica se devuelve al proyectista para que en su caso haga los ajustes acordados, lo que se conoce como “el engrose”.
- Emitido y firmado el laudo por los Magistrados de la Sala correspondiente, se ordena se notifique personalmente a las partes, concluyendo con ello el procedimiento que se comenta.

C. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES DE CESE DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El ámbito de aplicación de este procedimiento corresponde a los conflictos individuales que se generan cuando el titular de una dependencia, entidad u órgano empleador deciden solicitar la intervención del órgano jurisdiccional competente para que se determine el cese de los efectos del nombramiento de un trabajador que presuntamente haya incurrido en alguna de las causales previstas por la fracción V del artículo 46 de la LFTSE.

Como ya se ha comentado, al igual que en el procedimiento anterior, cuando la dependencia, entidad u órgano sean parte del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo Federal o del Gobierno del Distrito Federal²⁸, el procedimiento será competencia de cualquiera de las Salas del TFCA, en tanto que si se trata de un órgano del PJJF, el trámite corresponde a la CUSPJF hasta la elaboración del dictamen o proyecto de resolución, en tanto que la resolución última y definitiva corresponde al CJF, salvo que sean partes la SCJN y alguno(s) de los servidores públicos directamente adscritos a ella, caso en el cual es el Pleno del Máximo Tribunal el competente para ello. Por lo que hace a la previsión legislativa, el artículo 127 bis de la LFTSE establece lo siguiente:

“Artículo 127 bis. El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

28 La situación de los organismos públicos descentralizados, que administrativamente en cierto sentido forman parte del Poder Ejecutivo, ya sea el Federal o el del Distrito Federal, es compleja por múltiples razones, entre otras la emisión de la Jurisprudencia 1/96 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que requeriría de un estudio por separado, que excede los límites de este ensayo.

- I. *La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude en el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.*
- II. *Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda, se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a que se refiere la fracción siguiente.*
- III. *Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días”.*

Como puede advertirse, las etapas de este procedimiento son casi las mismas que se mencionaron respecto del procedimiento anterior, excepto por los puntos siguientes:

- Por lo que hace a la primera etapa que corresponde precisamente a la presentación de la demanda, tanto la legislación como la jurisprudencia determinan que a dicha demanda inicial debe acompañarse como documento base de la acción el acta administrativa.
- Por lo que se refiere a la segunda etapa, el término para que el demandado presente su contestación por escrito se amplía a nueve días hábiles, en vez de cinco que se aplican para el procedimiento anteriormente aludido.

Por otra parte, la jurisprudencia de la SCJN también se ocupa de este procedimiento, en los términos siguientes:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO, AL DEMANDAR EL CESE DE AQUÉLLOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (ÚNICA VÍA QUE TIENE PARA OBTENER SU BAJA), DEBE ACOMPAÑAR COMO DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN EL ACTA ADMINISTRATIVA, EN ACATAMIENTO DE LA LEY DE LA MATERIA Y DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Como de la interpretación de los artículos 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución; 46, 46 bis y 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no puede, jurídicamente, cesar por sí y ante sí a los empleados de base a los que atribuya conductas que configuran alguna de las causales que establece la fracción V del mencionado artículo 46, sino que debe ejercitar una acción de cese mediante demanda que presente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha de estimarse necesario que acompañe a su demanda, como documento base de su acción, el acta administrativa que especifica el citado artículo 46 bis, y en acatamiento, además, a la tesis jurisprudencial 560 (compilación de 1995, Tomo Quinto), que se titula: ‘TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS’

Contradicción de Tesis 66/96.- Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito.- 5 de septiembre de 1997.- Ausente. Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Ponente. Juan Díaz Romero.- Secretario. Aristeo Martínez Cruz”²⁹.

D. EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Respecto de este procedimiento, cabe señalar que desde el punto de vista de la competencia, la LFTSE determina en sus artículos 124 fracción II y 124-A fracción III que

29 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000. cit. t. V. Materia del Trabajo. Jurisprudencia. Volumen I. pp. 533 y 534. La diversa Tesis de Jurisprudencia citada como la 560 correspondiente al Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, aparece también publicada en el Apéndice 1917-2000 con el número 650 en la p. 528 del último citado.

la tramitación y resolución de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio corresponde al Pleno del TFCA.

El artículo 125 regula el procedimiento en los términos siguientes

“Artículo 125. Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes, de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo”.

Como puede observarse, la única variable consiste en el señalamiento de una audiencia de conciliación previa a que se emplace al demandado para que conteste la demanda, de modo que una vez que ésta se lleva a cabo, si las partes no concretan un acuerdo conciliatorio, la Secretaría General de Acuerdos acordará turnar el asunto al Pleno del TFCA, el cual, en su oportunidad, ordenará emplazar al demandado para que conteste la demanda de la misma forma que para los trámites relativos a los conflictos individuales; es decir, concediendo al demandado un término de cinco días hábiles para que produzca su contestación por escrito, en tanto que el resto del procedimiento es igual al ya mencionado con anterioridad.

En la práctica, el Pleno del TFCA, al notificar al demandado para que acuda a la audiencia de Conciliación, sólo le comunica las pretensiones o prestaciones de la parte demandante, pero no así los hechos, ni las pruebas ofrecidas, ni tampoco los demás argumentos que en su caso se contengan en el escrito de demanda inicial.

E. EL PROCEDIMIENTO DE HUELGA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Independientemente de las consideraciones de carácter general en torno del reconocimiento desde diciembre de 1938, por parte del Gobierno Federal, de la naturaleza esencialmente laboral de las relaciones entre las dependencias y órganos de los Poderes de la Unión con sus servidores públicos; mismas que con anterioridad no sólo el mismo

Gobierno Federal, sino también la doctrina y la jurisprudencia consideraban como parte del Derecho administrativo, la determinación más específica de reconocerles o no el derecho de huelga significó en cierta forma una decisión de contenido político, toda vez que implicaba que el propio Estado reconociera la validez y elevara a la categoría de un acto jurídico, y por lo tanto de un derecho, un instrumento de lucha social que eventualmente podría ser utilizado en su contra. Probablemente por esas razones, tanto la iniciativa como el texto finalmente aprobado por el Poder Legislativo Federal en 1938 optó por un reconocimiento formal de la huelga, pero al mismo tiempo imponiéndole requisitos y condiciones difíciles de lograr.

En efecto, en el Derecho del trabajo burocrático la huelga fue reconocida formalmente como un derecho de los trabajadores al servicio del Estado desde la expedición de la Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1938, ordenamiento que la reguló en sus artículos 66 a 83, determinándose en el primeramente mencionado que:

“Artículo 66. Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece”³⁰

Parece evidente que esa fórmula normativa fue tomada de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual indicaba en su artículo 259 lo siguiente:

“Artículo 259. Huelga es la suspensión legal y temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores”³¹

La expresión : “ *en la forma y términos que esta Ley establece*” que aparecía en el citado artículo 66 de la Ley del Estatuto Jurídico de 1938, implicaba que esta figura, para poder ser reconocida y ejercida como un derecho de los trabajadores, debía cumplir cuestiones de fondo y de forma, incluyendo aspectos de carácter procesal. La fórmula legal citada, fue reiterada con el mismo numeral en el Estatuto de los Trabajadores al

30 Remolina Roqueñí. ob. cit., t. I. p. 161.

31 De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, t. II, Séptima ed. (reimpresión), Porrúa, México, 1966. p. 784.

Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 1941³². Posteriormente, al adicionarse el artículo 123 constitucional con el apartado “B”, en su fracción X se incluyó el reconocimiento de la huelga como un derecho de los trabajadores al servicio del Estado, al establecer en la parte conducente:

“...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”.

Desde el texto constitucional se incluyen una causal de difícil realización y la remisión a la Ley reglamentaria de requisitos previos y procedimientos.

Considerando los objetivos de este ensayo, sólo cabe señalar que la doctrina en general considera que la hipótesis constitucional antes referida es prácticamente de imposible realización, por lo que se trata de un supuesto “derecho” meramente declarativo. Independientemente de que la regulación jurídica de las causas de huelga adolecen del señalamiento anteriormente expresado, la LFTSE establece además las normas que rigen un procedimiento previo al hipotético y eventual estallamiento de una huelga, que es precisamente el que constituye la materia de este apartado.

Ley laboral burocrática regula el aspecto procesal del derecho de huelga en el capítulo IV del Título Cuarto, concretamente en los artículos 99 a 109, en los cuales se alude principalmente a lo que en el Derecho del trabajo que podría denominarse *general*, el contenido en la LFT, se conoce como *procedimiento de prehuelga*, porque se tramita antes del *estallamiento de la huelga*. La regulación procesal relativa a la etapa que se inicia con el *estallamiento de la huelga*, implícitamente se ocuparía de los aspectos relacionados con la calificación de la huelga, como se establece en la LFT, la cual tendría que invocarse supletoriamente, sin que haya habido oportunidad de hacerlo, en atención a la dificultad extrema para que pudiera llegarse a ese momento en un caso práctico.

De la lectura de los ya mencionados artículos 99 a 109 de la LFTSE se desprende que el procedimiento de huelga materia de este apartado, referido como se ha comentado al periodo de la prehuelga, se puede desglosar en las etapas siguientes:

32 Remolina Roqueñí. ob. cit., t. I. p. 184.

Los trabajadores, antes de suspender las labores, deberán presentar al Presidente del TFCA su pliego petitorio con la copia del acta de la asamblea en la que se haya acordado, por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia u órgano afectado, declarar la huelga. Lo anterior implica que la coalición o el sindicato que haya decidido emplazar a huelga debe de haber celebrado una asamblea y en ella haber obtenido la decisión por una mayoría de dos terceras partes de la totalidad de los trabajadores de la dependencia afectada; es decir, en ese sentido se alude a una *mayoría especial calificada*, ya que es superior a la mayoría absoluta y se calcula sobre la totalidad de los trabajadores y no sólo respecto de quienes hayan acudido a la asamblea. Ambos factores elevan el grado de dificultad para el ejercicio de este derecho. Estas consideraciones se desprenden de lo dispuesto por los artículos 99 fracción II y 100 de la LFTSE.

El Presidente del TFCA, una vez recibido el escrito y sus anexos, deberá correr traslado a los servidores públicos de mando de quienes dependa la concesión de las peticiones, requiriéndoles para que resuelvan al respecto en el término de diez días, a partir de la fecha de la notificación del emplazamiento. Lo anterior está claramente determinado en la segunda parte del artículo 100 de la LFTSE.

De manera independiente y paralela al trámite referido en los párrafos anteriores, el TFCA, como órgano colegiado, decidirá dentro de un término de 72 horas, computado desde la hora en que se haya recibido la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según se hayan o no satisfecho los requisitos antes reseñados, los que implican su carácter de fondo en cuando a los objetivos, y de forma en relación a los términos, así como a la celebración de la asamblea en los términos comentados y, exhibición de la copia del acta correspondiente. Lo expresado está contenido en el artículo 101 de la LFTSE. Si el TFCA declara que la huelga es legal, deberá citar a las partes involucradas en el conflicto a una audiencia de conciliación, a la cual las partes deberán acudir personalmente. Al respecto se advierten imprecisiones o lagunas legales en relación con cuestiones de capacidad y personalidad procesal, si bien se entiende que si la parte que emplaza es un sindicato, tendrá que comparecer por conducto de su representante legal, en tanto que respecto de la dependencia u órgano empleador tendría que acudir el titular o la persona a quien le delegue facultades o le otorgue poder. Lo antes referido se establece igualmente en el artículo 101 de la LFTSE.

Si el TFCA declaró que la huelga es legal y transcurre el plazo de 10 días sin que la dependencia u órgano empleador y los trabajadores hayan alcanzado un “entendimiento”, estos últimos podrán suspender sus labores. Esta previsión está contenida en el artí-

culo 102 de la LFTSE. Al producirse la conciliación entre las partes o en caso contrario al suspenderse las labores, se entiende que concluye el procedimiento antes reseñado.

Los siguientes artículos del capítulo IV del Título Cuarto de la LFTSE, particularmente del 103 al 107, se ocupan de determinar los efectos de la calificación de la huelga por parte del TFCA, con alguna imprecisión respecto de las expresiones *legal*, *ilegal e inexistente*, aunque en el caso de incumplimiento de los requisitos, términos y formalidades de procedimiento, se alude a una declaración de *inexistencia*, la cual propicia que el TFCA prevenga a los trabajadores para que no suspendan sus labores si esta calificación se produce en la etapa de la prehuelga, o bien que reanuden los trabajos en un plazo de 24 horas, en el supuesto de que las labores ya se hubiesen suspendido, apercibiéndolos de cese en ambos supuestos. En caso de que la calificación de la huelga sea la de ilegal, asimilándola a los casos de que la mayoría de los huelguistas hayan incurrido en actos de violencia contra las personas o las propiedades, el efecto sería el cese de los trabajadores huelguistas. En el artículo 109 de la LFTSE, se establece que el TFCA determinará el número de trabajadores huelguistas que deban continuar laborando después de estallada la huelga calificada de legal, a efecto de que se ocupen de lo que en la doctrina laboralista se identifica como *servicios básicos a la comunidad*.

Finalmente, en el artículo 108 de la LFTSE se indica que la huelga terminará por avenencia entre las partes, lo que se equipara a la conciliación que deberá hacerse ante el TFCA o, en su caso, haciéndolo de su conocimiento para dar por concluido el procedimiento que se comenta; por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros, sin que se precise que esa mayoría sea especial, por lo que debe entenderse que la absoluta es suficiente; requiriéndose en todo caso desde el punto de vista procesal el desistimiento respectivo; así como por laudo de la persona o tribunal que a solicitud de las partes y se entiende que de común acuerdo, se avoque al conocimiento del conflicto, lo que supone que no necesariamente tiene que ser el TFCA.

F. EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En atención a que los bienes nacionales no son susceptibles de embargo, la LFTSE no regula los procedimientos de embargo ni de remate, y por lo tanto tampoco los accesorios a éstos, como es el caso de las tercerías. En este orden de ideas, el procedimiento de ejecución se limita al requerimiento del Tribunal a solicitud de la parte que obtuvo y en todo

caso a la aplicación de los medios de apremio. El procedimiento que se comenta está regulado en los artículos 148 a 151 de la LFTSE, de los que se desprenden las etapas siguientes:

- Cuando el TFCA dicta un laudo que contenga uno o varios conceptos de condena, la parte que obtuvo puede solicitar al referido Tribunal la ejecución respectiva.
- El Tribunal despachará auto de ejecución, comisionando a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la parte condenada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, aplicará los medios de apremio, que en el texto de la LFTSE sólo contempla la aplicación de multas hasta por mil pesos³³.

La regulación en materia de ejecución referida, constituye una de las debilidades de la parte procesal de la LFTSE que merece una reforma urgente.

3.3. Consideraciones finales.

Se estima que al igual que la parte sustantiva de la LFTSE, tanto la individual como la colectiva, la parte procesal merece una revisión integral a efecto de hacerla congruente con la práctica y con los criterios de jurisprudencia que de alguna manera han integrado ciertas lagunas legislativas. Entre otros aspectos, es evidente por ejemplo que deben revisarse los términos, ya que por las actuales cargas de trabajo resulta materialmente imposible respetarlos cabalmente. La audiencia inicial, que según la Ley es de desahogo de pruebas, en realidad es de objeciones y admisión de pruebas, por lo que la norma debería ajustarse en ese sentido. Habría muchas otras sugerencias en esta materia, pero se apartarían del tema y de los propósitos de este ensayo, pudiendo quedar pendientes para un trabajo distinto en el que se analicen las propuestas más importantes de reformas que merece la legislación que rige el tema materia de este trabajo.

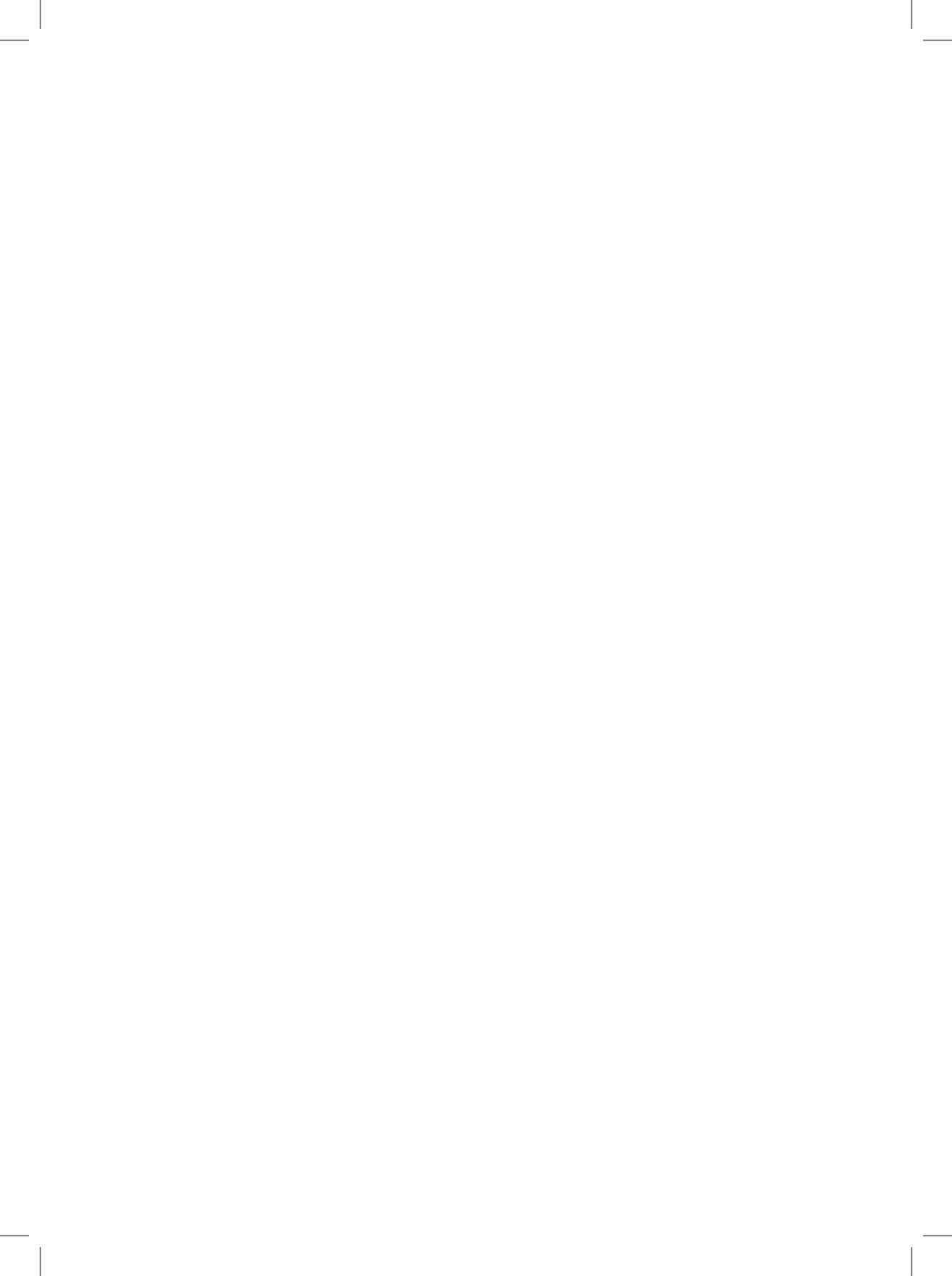
33 Al respecto, se han sostenido algunos criterios en el sentido de que el Tribunal puede aplicar otros medios de apremio previstos en la Ley Federal del Trabajo, invocando su aplicación supletoria, como puede ser por ejemplo el arresto administrativo. En la práctica, algunos han intentado otros medios de apoyo a la ejecución, aunque no están contemplados expresamente en la LFTSE.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.
- ARROYO HERRERA, José Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*, Cuarta ed., Porrúa, México, 2004.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2007.
- Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. *La Constitución del pueblo mexicano*. Miguel Ángel Porrúa, libero-editor. México, 2001.
- DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo II. Séptima ed.. (Reimpresión). México, 1966.
- DE LA CUEVA, Mario. *Síntesis de Derecho del trabajo*, UNAM, México, 1965.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1966.
- GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. *Dictionnaire Moderne Francais-Espagnol*, Librairie Larousse. Paris, France, 1967.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio. “Bases Fundamentales para la expedición de la legislación local que regule las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios con los trabajadores a su servicio”, en: *Instituciones de Derecho burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho burocrático*, Porrúa. México, 1987.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio. “Los procedimientos laborales en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado”, en: *Cultura Jurídica. Revista de los Seminarios de la Facultad de Derecho de la UNAM*, año II, núms. 5 y 6, enero-diciembre de 2012, UNAM, México, 2012.
- MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho burocrático*, Porrúa. México, 2005.
- PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, Porrúa. México, 2007.
- REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El Derecho burocrático en México*,. Secretaría de Gobernación. TFCA, t. I, México, 2006.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos *Curso de Derecho burocrático*, 2ª ed., Porrúa. México, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en los fallos pronunciados de 1917 a 1954. Volumen I. Imprenta Murguía. México, 1955.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, t. V., Cuarta Sala, Materia del Trabajo, Mayo Ediciones, México, 1995.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. V, Materia del Trabajo, vol. 1, México, 2000.

VILLARREAL REYES, Alma Ruby, *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa. México, 2011.



Principales aspectos procesales del juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Magda. Martha Segovia Cázares*

SUMARIO: *Introducción. 1. Aspectos generales. 2. Procedimiento individual, problemática operativa y propuestas. 3. Principios que rigen la materia y problemática de la estructura interna del Tribunal. 4. Etapas del procedimiento individual: a) Problemática; b) Medidas que se proponen; c) Forma que se propone para el desarrollo de la Audiencia de pruebas, alegatos y resolución; d) Procedimiento para la autorización de cese; e) Procedimiento contencioso de carácter colectivo; f) Actividad registral y, g) Laudos.*

Introducción

Hablar de Derecho laboral en la sociedad trae, por lo general, a la mente, como referencia, a la Ley Federal del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, en forma paralela a este derecho existe otra rama de igual importancia que involucra a un grupo de la población más pequeño, constituido por personas físicas que tienen un doble carácter, ya que por una parte son trabajadores al servicio del Estado y por la otra, al desarrollarse dentro de las actividades de los tres órdenes de gobierno, son servidores públicos.

Antes de referirme a los aspectos relevantes, en mi concepto, que privan en los procedimientos que se ventilan en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quiero señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consta solamente de 165 artículos y algunos transitorios, y del contenido de ellos podrá apreciarse que abarcan normas de carácter sustantivo, adjetivo y orgánico, lo que desde luego trae como

* Magistrada Presidenta de la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

consecuencia dificultades en el procedimiento. No quiero decir con ello que sea necesario contar con un ordenamiento con demasiados artículos y que todo esté previsto y actualizado, pero sí con los indispensables, sobre todo en medidas de apremio eficaces para el cumplimiento de laudos, providencias precautorias, procedimientos paraprocesales, etc., que permitan un conocimiento claro y lo más preciso posible de los procedimientos ante el Tribunal y que una vez dictado el laudo, puedan ejecutarse las condenas que contenga, ya que la falta de disposiciones expresas ha dado lugar a interpretaciones diversas, tanto por el pleno como por las Salas que integran este órgano de justicia laboral y el Poder Judicial de la Federación, a través del resultado de las ejecutorias de amparo que se conceden a los quejosos.

Como podrá observarse del título primero de la Ley de la materia, relativo a disposiciones generales, en el artículo 11 de la citada Ley se prevé la supletoriedad, al señalar que, en lo no previsto por esa ley o por disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad; lo que de entrada nos coloca en un escenario complicado, tanto a juzgadores como a litigantes y trabajadores en general, ya que los textos de Derecho burocrático que existen poco o nada aportan al respecto, pues contienen antecedentes históricos, muy importantes por cierto, y se refieren a principios generales del Derecho del trabajo comunes entre los dos apartados, además de citar diversas tesis de jurisprudencia; de tal manera que a los estudiosos e investigadores de esta rama del derecho, a los trabajadores o a los litigantes poco les son útiles, ya que la mayoría de los que litigan, lo hacen en la materia del apartado A y la Ley Federal del Trabajo, opinando muchos de ellos que todo es lo mismo y al litigar en este Tribunal se llevan grandes sorpresas y desengaños, ya que como veremos más adelante la ley contempla procedimientos sumarios. Todo lo establecido hasta ahora, nos lleva a concluir que el conocimiento de esta materia se encuentra encriptado en la experiencia jurisdiccional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es donde día a día se nutre con el ejercicio de la función jurisdiccional, con la experiencia de litigantes y la orientación de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, a través de las ejecutorias y tesis de jurisprudencia que emiten y que van despejando el camino dentro de los procedimientos. Eso me ha llevado a considerar indispensable la elaboración de una nueva ley, acorde con la importancia y la naturaleza de la materia y su evolución, ya que el Derecho

laboral burocrático viene a constituir una especialidad dentro del Derecho laboral, y dentro de ésta existe otra subespecialidad que es la legislación bancaria, por lo que mi propuesta es en el sentido de que se sistematicen y ordenen las normas, separando los tres contenidos en sustantivas, adjetivas y orgánicas, complementándose las figuras jurídicas que se encuentran defectuosamente reguladas e introduciendo aquéllas que resultan indispensables en toda rama del derecho, como son, por ejemplo, las providencias precautorias, medidas de apremio eficaces, procedimientos paraprocesales, etc.; a efecto de crear certidumbre en los justiciables, limitando hasta donde sea posible la supletoriedad, que como está en la actualidad puede tener el alcance de nulificar el espíritu del apartado B del artículo 123 constitucional, que considera diferentes a los trabajadores de las empresas y los de las dependencias públicas, y cuya existencia se justifica dado el doble carácter del trabajador al Servicio del Estado, uno como trabajador propiamente dicho y otro como servidor público, que es precisamente lo que hace pública esta rama del derecho y diferente al derecho del apartado “A”, además de que en las dependencias donde se presta el servicio no existe lucro, sino servicio público, y todo gasto se encuentra condicionado a la disposición presupuestal, por lo que el cumplimiento de las condenas decretadas en los laudos o resoluciones incidentales de liquidación de prestaciones y en especial la creación de plazas definitivas no depende totalmente de la voluntad de la dependencia obligada, sino que se encuentra estrechamente vinculada con la función del Poder Legislativo Federal o Local, que es quien dispone el destino de los recursos al aprobar y modificar el Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo Federal y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El ejercicio profesional del Derecho laboral de los trabajadores al Servicio del Estado, tanto desde el interior de la institución que administra justicia como desde afuera, implica además un dominio previo mínimo del Derecho constitucional, laboral, administrativo, civil, procesal y amparo; para poder identificar, entender y resolver en un momento dado, las relaciones de los trabajadores y servidores públicos en general con el Estado en un plano de igualdad y no de subordinación.

Visto lo anterior, nos encontramos ante un panorama que aparenta ser fácil pero que no lo es, pues hay casos en que el Tribunal no solo aplica la supletoriedad e interpreta la ley o sigue los criterios contenidos en las jurisprudencias, sino que nos encontramos ante un vacío legislativo y realmente se integrara a la ley, so pena de denegar justicia y violentar derechos humanos, criterios que con el tiempo se han plasmado

en jurisprudencias, como es la siguiente en materia administrativa, y que se aplica por analogía en materia laboral:

“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.” [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2; p. 1065

Eso incluso cuando la creación de las leyes compete al poder legislativo. Por ello me refería a la necesidad de contar con una ley que de acuerdo a la técnica jurídica procesal cuente con las normas necesarias para que sirvan de base para sustanciar los procedimientos en forma clara y precisa, todo ello sin soslayar que algunos de los preceptos de la ley han sido declarados inconstitucionales, por ejemplo el artículo 1º, que norma las relaciones jurídicas respecto de algunos organismos descentralizados o de participación estatal, ya que dicho precepto al efecto establece:

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

Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

y la jurisprudencia de la corte establece:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION 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.” [I]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Febrero de 1996; p. 52.*

Otros artículos no tienen aplicación completa, como es el artículo 11 de la Ley, que prevé la supletoriedad, pues su ámbito de aplicación quedó reducido ya que aunque no existan determinadas figuras jurídicas, debe existir un pronunciamiento en términos de lo dispuesto por artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplica-

ción supletoria, que establece que los jueces no podrán negarse a resolver los conflictos que se sometan a su consideración, salvo los casos de incompetencia, y aplicado tal precepto a nuestro caso, será únicamente por razón de la materia.

Otros artículos sobre todo en materia colectiva, también han sido declarados inconstitucionales, como el artículo 68, dada la evolución de esta rama por la aplicación de los tratados internacionales, de los que México es parte.

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Como ejemplo en materia colectiva, se encuentra la siguiente tesis de jurisprudencia, cuyo efecto práctico fue la derogación del citado artículo 68 de la Ley, en aplicación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por México, al permitir la posibilidad de que en una dependencia pueda existir más de un sindicato, además de que los trabajadores quedan en libertad de pertenecer al sindicato de su preferencia o a no pertenecer a ninguno; con lo que queda derogado también el artículo 69 de la mencionada Ley, que establecía que una vez que un trabajador solicite y obtenga su ingreso a un sindicato no podrá dejar de formar parte de él salvo que fuera expulsado.

En relación con el tema que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en los siguientes términos:

“SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. *El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad*

de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Mayo de 1999; p. 5.

En materia individual la propia jurisprudencia y la Ley de amparo obligan a los órganos jurisdiccionales a la aplicación de los principios de convencionalidad, a tener en cuenta el principio de “intuitu personae” y al control difuso de los derechos humanos, lo que se traduce en la no aplicación de normas que sean contrarias a los derechos humanos y a las garantías constitucionales, para hacerlos efectivos cuando sean contrarias a dichos tratados internacionales.

1. Aspectos generales

Para regular las relaciones jurídicas laborales entre los trabajadores y el Estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagró como garantía social el derecho al trabajo, dividiéndolo en dos grandes apartados:

- I. El A, relativo a los trabajadores y patrones como personas de carácter privado, como son los dueños de empresas privadas y algunas entidades paraestatales que se describen, entre ellas el Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.
- II. El B se encarga de regular las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores a su servicio, comprendiéndose los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal.

La Constitución establece un catálogo general de derechos de los trabajadores, encaminados a garantizar la convivencia pacífica de un grupo de la sociedad, que son los trabajadores al servicio del Estado.

Así, *grosso modo*, la Constitución define jornada de trabajo, salario, seguridad social, etc., y a su vez fija las bases para las leyes reglamentarias, que en la materia son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B (Legislación bancaria).

Ahora bien, al desenvolverse las relaciones jurídicas laborales en la sociedad, en muchas ocasiones entran en conflicto los trabajadores con el patrón Estado, y es aquí cuando cobra vigencia la aplicación de las leyes de que hemos venido hablando; el referido apartado B del artículo 123 constitucional también hace referencia a un tribunal para dirimir las controversias que se susciten, que es precisamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dividiendo la Constitución a los trabajadores en dos grandes categorías, de base y de confianza, siendo precisamente la ley reglamentaria quien se encarga de desarrollar tales figuras jurídicas.

Así, las controversias que puedan surgir entre el Estado y sus trabajadores son de dos tipos, individuales y colectivas y los medios o instrumentos para hacerlas valer, se encuentran plasmados en los procedimientos previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y son tres: a) el individual, b) el que se refiere a la autorización de cese sin responsabilidad para las dependencias y c) el colectivo, mismo que se rige por principios específicos y que a su vez comprenden también la acción registral.

Es de destacarse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es único y su jurisdicción abarca toda la república, actuando con una doble función; la jurisdiccional propiamente dicha, que es la de todo juzgador, y otra de carácter administrativo, que desarrolla como autoridad registral. Es decir, nos encontramos ante diversos procedimientos contenciosos individuales y colectivos, y otro cuyo trámite es de naturaleza administrativa y no contenciosa y que comprende toda la actividad registral de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, todo lo cual se encuentra previsto en los artículos 124, 124 A y 124 B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 124 C, que se refiere a Salas Auxiliares, mismas que no existen materialmente ya que la idea del legislador fue que se instalaran en diversas partes de la república, lo que hasta la fecha no se ha hecho, por lo que la jurisdicción del Tribunal, como dije abarca todo el país en donde haya dependencias de carácter Federal, aunque la sede se encuentra en esta Ciudad de México, Distrito Federal y ha servido de inspiración o modelo a las Entidades Federativas, quienes a la fecha cuentan con sus propios Tribunales burocráticos y leyes locales.

Otra cuestión que merece comentario especial es la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que si bien desde el punto de vista material es un organismo eminentemente jurisdiccional, pues el grueso de los expedientes que se tramitan en el mismo son de naturaleza contenciosa, individuales o colectivos, cuenta con plena autonomía jurisdiccional, sus resoluciones no admiten recurso ordinario alguno, tal y como lo dispone el artículo 146 de la Ley, y sus resoluciones solo pueden ser modificadas durante el procedimiento mediante el recurso de revisión que se interpone dentro del mismo tal como lo prevé el artículo 128, y mediante el juicio de amparo directo o indirecto, según el caso; pero administrativamente, más bien presupuestalmente depende de la Secretaría de Gobernación, lo que le da formalmente la naturaleza de un órgano administrativo *sui generis*, ya que así se encuentra previsto en el artículo 123 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el Presupuesto de Egresos de la Secretaría de Gobernación; por lo que sería sano que en la nueva ley que llegara a expedirse se incluyera también la autonomía presupuestaria del Tribunal, para transformarlo en un órgano impartidor de justicia totalmente autónomo, ya que si bien lo es de hecho, dada la absoluta libertad para resolver los juicios que se someten a su consideración, las trabas administrativas, tratándose de plantillas de personal y recursos, a veces traen complicación para la operación de la institución.

A la fecha el Tribunal opera en tres edificios, el primero que es su sede, en Avenida del Imán 660, Colonia Pedregal del Maurel, Delegación Coyoacán, Código Postal 04720, en donde se encuentran la Presidencia del Tribunal, cuatro Salas (de la Uno a Cuatro), la Unidad de Actuarios y la Oficialía de Partes Común, entre otras; el segundo edificio se encuentra ubicado en Periférico 5000, Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, Código Postal 04530, y alberga la Dirección General de Administración y otras áreas administrativas, y el de Calzada del Hueso 160, Colonia Ejidos de Santa Úrsula, Delegación Coyoacán, Código Postal 04850, en donde se ubican las Salas de la Quinta a la Octava.

El Presidente del Tribunal y los Magistrados del Gobierno Federal son nombrados por el Poder Ejecutivo Federal los Magistrados Representantes de los Trabajadores, por las Federaciones de Sindicatos, y ambos representantes de los mencionados sectores en las salas nombran a un Magistrado Tercer Arbitro, que funge administrativamente

como Presidente de la Sala, es el representante legal de dicho órgano colegiado y responsable de la operación y funcionamiento del mismo, lo que se traduce en una clara autonomía e independencia del Tercer Arbitro al resolver, en caso de empate en la votación, el sentido de las resoluciones, siendo indispensable aclarar que el legislador se preocupó y previó que la expedición de justicia laboral fuera imparcial. Por otra parte debo mencionar que si bien los Magistrados Representantes del Gobierno Federal o de los Trabajadores al ingresar a la institución provienen cada uno de un sector diferente, también lo es que una vez que protestan el cargo ante el Pleno del Tribunal se desligan de su origen, al quedar investidos de una autentica función jurisdiccional y administrativa registral, que les permite actuar en consecuencia en forma imparcial y como verdaderos pares en el Pleno del Tribunal, en donde las resoluciones se toman por unanimidad o mayoría, con derecho cada uno de los Magistrados a voz y voto, y en caso de empate dado el número par de los integrantes, el Presidente del Tribunal, tiene voto de calidad, para desempatar la votación.

En las Salas los juicios se resuelven, al igual que todas las cuestiones procesales importantes y el laudo, por unanimidad o por mayoría; por lo que la institución funciona en Pleno o en Salas y éstas a su vez también, en los asuntos trascendentales que más adelante se mencionan, en Pleno o en forma individual a través del Presidente de la Sala, generalmente en acuerdos de mero trámite, actos de ejecución, actos administrativos relativos a la organización y operación de la Sala, en la dirección del procedimiento y el orden y disciplina, tal como lo dispone el artículo 120 B de la ley invocada.

A efecto de no alargar más estos comentarios, a continuación paso a referirme a los procedimientos contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado destacando, cuando lo considere, los aspectos relevantes o novedosos que aprecio y que los hace diferentes a la Ley Federal del Trabajo. Por último, en forma concomitante haré referencia a la necesidad de cambiar no sólo la estructura orgánica e interna del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que el diseño actual en mi opinión impide en gran parte que se cumpla con el principio de impartición de justicia expedita, todo lo cual redundaría en que se diluya la responsabilidad, causando grave daño a la sociedad y al Estado. Por otra parte haré alusión también a la actitud y falta de compromiso de algunos de los servidores públicos que laboramos en el mismo, al dilatar los juicios durante periodos muy largos.

2. Procedimiento individual, problemática operativa y propuestas

Los juicios individuales se encuentran previstos en los artículos 127 al 147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y tienen por objeto resolver las diferencias que surjan en la relación jurídica entre los trabajadores y el Estado patrón.

Del contenido de los referidos artículos se aprecia que estamos ante un procedimiento de carácter sumario, ya que este se reduce a la demanda, contestación, una sola audiencia y el laudo; es decir, debe privar la rapidez y celeridad en el procedimiento el legislador también previó, acertadamente, un medio de defensa ordinario, tendiente a sanear el procedimiento, que es el recurso de revisión a que se refiere el artículo 128 de la referida Ley, que establece que el Secretario General de Acuerdos del Tribunal y los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas resolverán todas las cuestiones que se susciten en las audiencias y en caso de que haya inconformidad las partes podrán interponer el recurso de revisión. Esta disposición, desde mi punto de vista, si bien es eficaz para ir depurando el procedimiento, la considero incorrecta en su redacción pues con una simple observación se aprecia que quienes presiden las audiencias y tramitan el procedimiento en la realidad son los Secretarios de Acuerdos del Tribunal y los Secretarios de las Salas y no el Secretario General del Tribunal ni los Secretarios Auxiliares de las Salas, quienes fungen administrativamente como Jefes de los Secretarios y resuelven las incidencias que puedan presentarse. Finalmente es el Pleno del Tribunal o de la Salas quienes conocen y resuelven el recurso de revisión con las inconformidades que los contendientes plantean y que se suscitan durante el procedimiento, por ello insisto en la revisión integral de la Ley y la expedición de una nueva, acorde con la realidad y la verdadera función del Secretario de Acuerdos de un tribunal.

El precepto establece, también, la competencia del Pleno de las Salas para conocer las resoluciones que versen sobre personalidad, competencia, admisión de pruebas, nulidad de actuaciones, el laudo, y las que versen sobre el desistimiento de la acción.

En concordancia con el principio de celeridad, el artículo 141 señala que los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano; lo que significa estas cuestiones que deben resolverse de inmediato, sin necesidad de mayor trámite y sin sustanciar incidentes; sin embargo, esto no es posible muchas veces ya que el juzgador, haciendo uso de su arbitrio judicial y de los principios del derecho de audiencia contenidos en los artículos

14 y 16 de la Carta Magna, a petición de parte o de oficio puede ordenar dar vista a la contraria con la cuestión planteada incidentalmente y abrir dicho incidente a prueba antes de resolver, pues no olvidemos que las resoluciones tienen que estar fundadas y motivadas, como rezan los principios constitucionales invocados, y no obstante que en el artículo 137 de la misma ley se establece que el Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y que resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar las consideraciones en que funda su decisión. Los Tribunales de amparo día a día nos marcan el camino para resolver conforme a los principios de legalidad respecto de la valoración de las pruebas, conforme a lo establecido en las leyes aplicables y principios generales del derecho, pues de no hacerlo así las resoluciones del Tribunal serían arbitrarias.

3. Principios que rigen la materia y problemática de la estructura interna del Tribunal

Del establecimiento de un juicio sumario derivan los principios de celeridad y sencillez en el procedimiento. Desde ahora debo señalar que no operan así en la realidad, aunque reconozco que lo ideal es que así debían operar. Como lo señalé antes, la estructura tradicional de las Salas del Tribunal complica la situación, ya que en los muchos años que llevo de laborar en la institución me he percatado que la división del trabajo en la Secretaría General Auxiliar ha dado como resultado infinidad de problemas que traen como consecuencia dificultad para fincar responsabilidades al personal de las Salas cuando no son diligentes, ya que un Secretario es quien acuerda la demanda, contestación y diversos escritos que se presentan, otros son los que presiden las audiencias, admitiendo, desechando y desahogando pruebas, es decir llevan la parte oral del juicio, y otros diversos son los que elaboran el proyecto del laudo, aparte se encuentra el personal administrativo, que es el que elabora las cédulas de notificación, etc. Todo esto constituye por sí mismo un desperdicio de energía; cuando la audiencia es una unidad, al igual que el juicio que se contiene en un expediente, y debe haber secuencia desde un principio con el estudio de la demanda y contestación y demás documentos hasta concluir el procedimiento, por lo que considero que un solo Secretario debe conocer desde la demanda hasta el cierre de instrucción, y al final la elaboración del proyecto de laudo correspondiente, estará a cargo de otro Secretario,

quien debe tener un perfil especial, primero de responsabilidad, mayor conocimiento que los Secretarios de la Sala, capacidad de concentración, estar en un cubículo a solas para que pueda estudiar y analizar el expediente, es decir todas y cada una de las reclamaciones de las partes, sus argumentos y defensas, valorando todas y cada una de las pruebas que fueron admitidas, las objeciones que haya y el alcance de éstas, el perfeccionamiento de la pruebas, las presunciones humanas y legales y así llevar a cabo el proceso intelectual que lo conduzca a formular su proyecto en forma sencilla, clara y completa, pronunciándose respecto de todos y cada uno de los puntos controvertidos, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad establecidos en las leyes y en los criterios del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, sería conveniente que gozaran de mayores ingresos respecto de los demás Secretarios, ello en forma de bonos otorgados con base en su productividad y la calidad de sus proyectos, medida en relación con las correcciones y ejecutorias concedidas a los mismos.

Al respecto, el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, se refiere a los principios citados en el párrafo anterior en los siguientes términos:

“Artículo 81. Todas las resoluciones sean decretos, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del tercer día. Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.”

Cobra relevancia por analogía el siguiente criterio de jurisprudencia:

“LAUDO DICTADO EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, ÉSTE DEBE COMPRENDER EL ESTUDIO INTEGRAL

DE TODAS LAS ACCIONES PLANTEADAS EN LA MEDIDA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. *La sentencia que concede el amparo, impone a la Junta responsable el deber de dictar el laudo correspondiente en un solo acto, en el que analice todos los elementos de la litis, tanto las pretensiones principal y accesorias que ya fueron analizadas por virtud del juicio de garantías, como las desvinculadas con la principal que serán motivo de la reposición del procedimiento; es decir, debe agotar el estudio de todas las pretensiones formuladas por el quejoso en su demanda a través de un estudio integral de la controversia, en observancia de los principios de congruencia y exhaustividad establecidos, entre otros, por el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que es incorrecto que al dictar la resolución en la que se concede la protección constitucional el Tribunal Colegiado de Circuito ordene a la Junta que divida la continencia de la causa, en virtud de que ello daría lugar a la coexistencia de dos laudos con distintas pretensiones que ejecutar y limitaría su ámbito de actuación, imposibilitándola para valorar nuevamente todos los elementos aportados en el proceso originario.” SEGUNDA SALA Contradicción de tesis 33/2005-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 4 de mayo de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez. Tesis de jurisprudencia 60/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de mayo de dos mil cinco. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Mayo de 2005; p. 482.*

En el apartado B, se desprenden de la misma Ley reglamentaria, siendo en esencia los mismos del apartado A: gratuidad, oralidad, publicidad, celeridad en el procedimiento y al momento de resolver a verdad sabida, y buena fe guardada, ello sin olvidar el principio de legalidad y el carácter de servidor público de cada trabajador al servicio del Estado.

4. Etapas del procedimiento individual

a) Problemática

El procedimiento individual, de conformidad con el artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado da inicio con la demanda escrita o verbal por comparecencia del trabajador. La contestación se hará en igual forma y una sola

audiencia, en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo.

Sin embargo en la realidad tanto la demanda como la contestación se presentan por escrito. Dado que para reclamar las prestaciones derivadas de la relación laboral especializada hace falta el conocimiento de la ley y de otras ramas del derecho como se planteó al principio, afortunadamente para los trabajadores la institución cuenta con una Procuraduría de la Defensa de los Derechos de los Trabajadores, que se ha especializado en la materia, por lo que la mayoría de éstos acuden a ella a efecto de ser orientados y patrocinados en los juicios que promueven o cuando son demandados ante este Tribunal.

El escrito de demanda en sí debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 129 de la Ley, debiendo contener el nombre y domicilio del reclamante; el nombre y domicilio del demandado; el objeto de la demanda; una relación de hechos y la indicación del lugar en donde se puedan obtener las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda se acompañarán las pruebas de que se disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante si no concurre personalmente.

Visto literalmente, el planteamiento anterior, parece sencillo pero no lo es, y el primer obstáculo que se aprecia frecuentemente es la falta de claridad en las reclamaciones; en cuanto a la relación de los hechos, generalmente también son incompletas y oscuras; por lo que las Salas debemos estar atentas a estos defectos con el propósito de evitar a futuro llevar un procedimiento que va a culminar con un laudo y que al final de cuentas alguna ejecutoria de amparo nos obligue a reponer el procedimiento y regresar hasta el escrito de demanda para decretar alguna prevención, generalmente al trabajador, con el propósito de corregir irregularidades u omisiones como es por ejemplo: el hecho de que no indiquen el monto del salario y exactamente que prestaciones son las que el demandado les adeuda, para lo cual la prevención deberá fundarse en los artículos 686 y 873 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley de la materia.

Para el caso de que la demanda no sea susceptible de prevención o subsanada ésta, se dictará auto de radicación, ordenando el emplazamiento, y deberá ser contestada por parte de la dependencia en un término que no exceda de cinco días hábiles o en caso de

ser demandado el trabajador, en un término de nueve días hábiles contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y ofrecer pruebas en la misma forma que en la demanda; sin embargo aun cuando el precepto no lo dice, el demandado deberá referirse por separado a todas y cada una de las prestaciones reclamadas, so pena de perder su derecho al no controvertir o negar determinada prestación o hecho, ya que muchas veces si bien lo hacen al referirse a los hechos, hay cuestiones que se pasan por alto y a la hora de examinar determinada prestación la Sala fija una pequeña litis y en ocasiones no se encuentran argumentos tendientes a controvertir y demostrar la improcedencia de la referida prestación, ni pruebas al respecto.

A la demanda y a la contestación, o en su caso reconvenición, deberán acompañarse las pruebas de que dispongan las partes y los documentos que acrediten la personalidad de sus representantes, si no promueven por su propio derecho.

Una vez que se tiene la demanda y la contestación queda legalmente fijada la litis y ésta ya no podrá variarse durante el transcurso del juicio, siendo importante aclarar que la litis se cierra exactamente al momento en que se produce la contestación o vence el término para ello, no pudiendo las partes ampliar sus respectivos escritos de demanda o contestación ni ofrecer nuevas pruebas, salvo en las excepciones expresamente establecidas, como son: la prueba confesional, la que en términos del artículo 133 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado puede ofrecerse hasta antes del cierre de la instrucción o también cuando se trata de las pruebas supervenientes a que se refiere el artículo mencionado, siempre y cuando se refieran a hechos que hayan ocurrido después de presentar la demanda o contestación, o tengan por objeto probar las tachas contra testigos o las objeciones a las pruebas previamente admitidas, en cuyo caso deberán observarse las reglas establecidas en los artículos 811 y 818 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, sirviendo de ilustración a lo señalado, por analogía, la siguiente tesis:

“DESECHAMIENTO DE LA PRUEBA DOCUMENTAL. SI EL QUEJOSO NO COMPARECIO A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION, DEMANDA, EXCEPCIONES Y OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PRUEBAS, UNICAMENTE PUEDE OFRECER PRUEBAS RELATIVAS A HECHOS SUPERVENIENTES O TACHAS DE TESTIGOS DE AHI QUE SI LAS CONSTANCIAS NO REUNEN ESOS REQUISITOS, ES CORRECTO EL.

Si el quejoso no compareció a la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, es claro que su derecho de ofrecer pruebas se encontraba precluido y por tanto, si éste ofreció pruebas documentales y la Junta responsable las desechó, tal proceder es correcto, porque de conformidad con lo preceptuado por el artículo 881 de la Ley Federal del Trabajo, los únicos elementos de convicción que podía ofrecer después de concluida la etapa procesal de mérito, son las relativas a hechos supervenientes o de tachas de testigos; debiendo entenderse por los primeros, la existencia de nuevos datos surgidos con posterioridad a la celebración de la audiencia de referencia, o en su caso, de aquellos que existiendo previamente no se tenía conocimiento legal de su existencia y por tacha de testigos, las circunstancias personales que concurren en éstos con relación a las partes y que pudiera afectar su credibilidad y que la Junta debe conocer para normar su criterio y estar en posibilidad de darle el valor que legalmente le corresponda”. [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo XIII, Junio de 1994; p. 556.

Recibida la contestación o una vez transcurrido el plazo para contestar la demanda o reconvenición, se fijará fecha para la celebración de la Audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución; sin embargo, el precepto no contiene el término para que se lleve a cabo la audiencia, por lo que, si se trata de un procedimiento sumario, se entiende que tiene que hacerse de inmediato.

Sin embargo, en el término general de tres días a que se refiere el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, resulta prácticamente imposible llevar a cabo la audiencia, primero porque todas las resoluciones deben publicarse en los estrados de la Sala, en términos del artículo 745 de la mencionada Ley, surtiendo sus efectos al día siguiente, en donde quedan a disposición de las partes los autos para que se impongan de su contenido; por otra parte, no hay manera de aplicar la Ley Federal del Trabajo de manera supletoria, en virtud de que los procedimientos son distintos y el artículo 873 de dicha Ley señala que dentro de las veinticuatro horas siguientes contadas a partir del momento en que se reciba el escrito de contestación a la demanda se dictará acuerdo, que señalará el día y hora para la celebración de la audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, que deberá efectuarse dentro de quince días siguientes al en que se haya recibido el escrito de demanda, conteniendo una serie de reglas específicas respecto de las tres etapas de que consta la audiencia; por lo tanto no es posible la aplicación supletoria, y en cuanto al

Código Federal de Procedimientos Civiles, contiene un procedimiento de carácter ordinario; pero de lo que no cabe duda es que al tratarse de un procedimiento de carácter sumario, la audiencia debe fijarse lo más pronto posible, y es aquí donde, entre otros aspectos, deberá ser definido por la nueva ley que llegara a expedirse.

b) Medidas que se proponen

Ante el vacío de la ley, en caso de aceptarse las propuestas que someto muy respetuosamente a la consideración del Pleno del Tribunal tendría que modificarse, en primer lugar, el Reglamento Interior y los Manuales de Organización del Tribunal, en términos del artículo 124 A fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y eventualmente tendría que expedirse una nueva ley, con todo lo que he señalado, junto con una intensa capacitación ética de los que laboramos en el Tribunal para que se asimile con claridad la misión de impartir justicia a nuestros semejantes y se ponga en relieve la enorme responsabilidad en que se incurre cuando no se cumple con la labor para la que fuimos contratados, pudiendo inclusive incurrir en delitos y responsabilidades administrativas.

Para solucionar la problemática anterior se propone fomentar el gusto y la importancia de capacitarse continuamente, estando al tanto de las reformas a la Constitución, las leyes y la jurisprudencia, para lo cual el Tribunal deberá promover la exposición de conferencias con temas novedosos, y sobre todo aprender de los errores y autoevaluaciones diarias a través del estudio de las ejecutorias que conceden el amparo a los quejosos.

Ahora bien, el día en que se celebra por primera vez la audiencia, que en mi concepto no debe ser fijada en más de diez días hábiles siguientes a la contestación de la demanda o reconvenición, salvo mejor opinión, en principio el Secretario declarará abierta la audiencia y dará el uso de la voz por una sola vez a las partes, quienes independientemente de las cuestiones que pudieran plantear, por ejemplo la del reconocimiento de su personalidad en caso de nuevos apoderados, también podrán objetar las pruebas de su contraria, si es que no lo han hecho por escrito antes, o ampliaran sus argumentaciones al respecto.

A continuación, el Secretario declarará cerrado el periodo de recepción de pruebas y proveerá lo conducente, desechando o admitiendo las pruebas, fundando y motivando el desechamiento; admitiendo las que así procedan, desahogando de una vez por su propia y especial naturaleza las que no necesiten desahogo especial y ordenando la preparación de las que así lo requieran.

Es pertinente establecer que si a la audiencia concurren absolventes, testigos o peritos, ahí mismo deberán desahogarse la prueba confesional, la de ratificación de documentos, la testimonial y la toma de protesta y discernimiento del cargo a los peritos, otorgándoles el plazo para que rindan su dictamen.

Para el caso de que haya necesidad de desahogar pruebas fuera de la Ciudad de México, desde ese momento deberá ordenarse el exhorto correspondiente, y no esperarse hasta que estén desahogadas todas las pruebas y después de mucho tiempo ordenar el mismo, su elaboración y posteriormente su envío y de ahí en adelante esperar todo el tiempo que quiera la autoridad exhortada para devolverlo.

Otra cuestión relevante que se aprecia durante el desarrollo del procedimiento, y que desde mi punto de vista es incorrecto pues ha ocasionado dilaciones, es que una vez que se elabora un acuerdo en la audiencia o fuera de ella, trae como consecuencia la confección de oficios, cédulas de notificación, etc. que llevan anexos; en este caso los secretarios, divididos en las salas de acuerdos o de audiencias, envían el expediente a un área interna que aparece en el Manual de Procedimientos del Tribunal, conformada por diversos empleados, sin un jefe, y que se encargan de la elaboración material de la documentación antes citada sin supervisión alguna y la envían a la Unidad de Actuarios Común del Tribunal, habiendo demostrado el tiempo que van con un sin número de errores en domicilio, nombres y anexos; si a eso agregamos el cúmulo de trabajo en la Unidad de Actuarios, retrasa la circulación de las notificaciones en todo el Tribunal, pues una notificación que debía de salir a la primera, debido a los errores apuntados se hace en diversas ocasiones.

Para solucionar la problemática anterior, propongo que el personal administrativo adscrito a cada Sala en el área de apoyo procesal, se adscriba como auxiliar a cada Secretario, o uno para dos Secretarios, aparte de la mecanógrafa con que cuente para llevar las audiencias, a efecto de que al final de las mismas, se elaboren materialmente las cédulas de que hablamos con los anexos correspondientes y se turnen debidamente revisadas y rubricadas por el Secretario a la Unidad de Actuarios, evitando con ello que la agenda se llene con audiencias que tienen muy poca posibilidad de desahogar pruebas por el problema de las notificaciones, con lo que se van llenando con puras audiencias de “paja”; además de que en caso de suspenderse la audiencia es difícil fincar responsabilidades, tanto al Secretario o al personal administrativo que elaboró las cédulas o al Actuario que no hizo la notificación por diversas circunstancias, ya que el paso del expediente de una área a otra lleva en algunos casos hasta semanas, por ser

optimistas. Por todo eso, a futuro tendrá que realizarse una verdadera reingeniería por parte de las autoridades del Tribunal a efecto de adscribir a los actuarios a las diversas salas, para que se supervise, inspeccione y evalúe su trabajo día con día y en caso de que no se aceptara la propuesta de desaparecer el área de Apoyo Procesal, debe dotarse de un Secretario de Acuerdos, como Jefe del Área, supervisando el envío de cédulas y oficios; claro que con ello se desperdiciaría al personal jurídico en un jefe de Apoyo Procesal, quien tendría la desagradable función de exclusivamente revisar expediente por expediente, verificar el contenido de las cédulas y anexos y rubricar, lo que resultaría muy problemático y desalentador para el abogado que tuviera esta función como única, además de lo restringido de las plazas en la institución.

También es conveniente que sean los mismos secretarios que llevaron la audiencia quienes resuelvan los recursos de revisión en contra de sus acuerdos, en un máximo de tres días a la fecha en que se interpongan, en primer lugar para que si hay algún error aprendan de él, perfeccionándose en el manejo del proceso; también deben elaborar los cumplimientos de ejecutoria que se concedan por violaciones procesales con la finalidad apuntada, ya que en caso de que los recursos o cumplimientos de ejecutorias en materia procesal sean resueltos por diversos secretarios eso dará lugar a que se sigan cometiendo los mismos errores y no se avance en la agilidad y especialidad del procedimiento; todo ello lo apunto con el propósito de que la justicia sea pronta y expedita, además de que cualquier tema sobre la imparcialidad del Secretario al resolver sus propios recursos se encuentra salvaguardado con la revisión por parte del Secretario General Auxiliar, quien en su caso señalará los errores, modificará o corregirá la parte que lo amerite, para que posteriormente sea discutido y votado en el Pleno de la Sala, con lo cual se obtiene mayor calidad y agilidad en el procedimiento.

Otra cuestión importante que he apreciado es que la dilación del procedimiento se debe a la dispersión de las funciones de los Secretarios, como lo he venido apuntando; falta de orden, método y disciplina, hace necesaria una supervisión y vigilancia más estrecha por parte tanto del Secretario General Auxiliar como de la Presidencia de las Salas, y desde luego con todas las observaciones que puedan formular los Magistrados Representantes del Gobierno Federal y de los Trabajadores, pues como lo establece la ley estamos ante un procedimiento sumario que se reduce a una sola Audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución. Como la ley tampoco nos establece términos, mientras se expide una nueva, habremos de dictar los presidentes de las salas en concordancia con el Pleno del Tribunal, las medidas necesarias a efecto de proveer lo

conducente, para que el procedimiento sea lo más corto posible, no debiendo exceder en mi concepto de más de seis meses, ya que no debemos olvidar que si el procedimiento es largo se causa grave perjuicio a la sociedad, primero porque el trabajador, en el caso de que haya sido cesado, está sin el sustento para su familia, por lo que habrá que determinarse en un lapso breve si le asiste derecho o no; si lo tuviera para que sea reinstalado a la brevedad posible, se le paguen las prestaciones que procedan y no se generen cantidades excesivas en los salarios caídos, pudiendo el trabajador reanudar su vida normalmente; si no tuviera derecho, también para que tome sus medidas y se dedique a otra actividad y no tenga falsas esperanzas, derivadas de un procedimiento que a la fecha es muy dilatado, y por último, si habrá que pagarle algunas cantidades, para que el Estado pueda hacerlo de manera sencilla y rápida, y no con condenas onerosas que de por sí complican el ejercicio del presupuesto ya que, hasta donde sé, la mayoría del dinero asignado a las dependencias viene etiquetado y el margen de maniobra es demasiado pequeño, lo que trae como consecuencia que las gestiones sean largas y aumente todavía más el monto de la condena.

c) Forma que se propone para el desarrollo de la Audiencia de pruebas, alegatos y resolución

Lo hasta aquí señalado me ha llevado a la necesidad de trazar un camino para que el desarrollo de Aa audiencia de pruebas, alegatos y resolución sea más ágil y eficiente, aclarando que se trata de medidas sencillas que a mí, en lo personal, me han dado resultado; si bien no el óptimo, porque subsiste la carencia de personal calificado y el mal funcionamiento en la Unidad de Actuarios siento que, no obstante ello, vamos por el camino correcto, y que con un poco de apoyo administrativo en las plazas que conforman las plantillas del Tribunal, resolviendo la problemática de Actuarios, con las medidas al interior de las Salas que he propuesto y con orden y disciplina, estaríamos en posibilidad de marchar con paso firme, continuo y veloz, por lo que paso a enumerar aspectos simples, no sin antes dejar de reconocer que puede haber otras propuestas y soluciones para remediar los problemas del Tribunal:

- I. Establecer que el Secretario de la Sala conozca del expediente desde que se recibe la demanda hasta el cierre de la instrucción; acordando la demanda, la contestación y todos los escritos que se presenten, fijando fecha para la audiencia y desahogando las pruebas.

- II. Que se distribuya físicamente el personal del área de apoyo procesal en cada una de las mesas de los secretarios, a efecto de cumplir con el principio de inmediatez, y que sea a continuación de la audiencia cuando se elaboren físicamente las cédulas y el Secretario pueda revisar los datos y los anexos, enviándolas de inmediato a la Unidad de Actuarios, en donde habrá que darles seguimiento con el auxilio de la Presidencia y la Contraloría del Tribunal.
- III. Que se implante, por parte de la Dirección de Informática, un sistema de avisos o alarmas que pueda detectar, por ejemplo, que ha transcurrido el término para el emplazamiento, y por tanto debemos continuar con el procedimiento.
- IV. Que la audiencia inicial se fije durante los diez días siguientes a la contestación de la demanda o reconvencción.
- V. En el desarrollo de la audiencia, después de las objeciones que hagan las partes a las pruebas de su contraria, sin perjuicio de que pudieran hacerlo antes o por escrito, que el Secretario provea respecto de la admisión o desechamiento de pruebas; tenga por desahogadas las que no requieran preparación especial, desahogue las que se encuentren preparadas, como pueden ser confesionales y testimoniales, y ordene la preparación de las que así lo ameriten, fijando fecha breve para la continuación de la audiencia, la que desde luego no podrá exceder de treinta días, que es el término que los Tribunales Federales consideran apropiado; en los amparos concedidos por dilaciones que se traducen en violaciones procesales.
- VI. Si existen pruebas a desahogar fuera de la Sala, se ordenará su preparación en la misma audiencia inicial, como lo son exhortos, oficios, cotejos, etc., y a continuación el personal de apoyo procesal que tengan adscritos los secretarios cumplirán con la elaboración física de exhortos, cédulas, copias para cotejo o inspección, etc., y en la forma señalada se turnarán por paquetería a su destino o a la Unidad de Actuarios, o en caso de confesionales para hechos propios a cargo de las partes, la notificación podrá hacerse por conducto de apoderado dentro de la misma audiencia, tal como lo establece el siguiente criterio jurisprudencial, aplicado por analogía a nuestra materia:

“PROCEDIMIENTO LABORAL. ES VÁLIDA LA NOTIFICACIÓN A LOS ABSOLVENTES DEL PROVEÍDO QUE TIENE POR ADMITIDA LA CONFESIONAL A SU CARGO, CUANDO SE EN-

TIENDE CON EL APODERADO DE LA DEMANDADA. *Conforme a los artículos 11, 692, 749, 787 y 788 de la Ley Federal del Trabajo, dada la estrecha vinculación que existe entre los directivos y administradores de las empresas con los patrones, en virtud de que actúan al cuidado del negocio, se prevé la posibilidad de que se les cite a absolver posiciones personalmente, cuando los hechos que originaron el conflicto les sean propios y se les hayan atribuido en la demanda o contestación, o bien, que por razones de sus funciones les deban ser conocidos. En consecuencia, es válida la notificación practicada a los absolventes del proveído por el que se admite la prueba confesional para hechos propios y se señalan día y hora para su desahogo, cuando se entiende con el apoderado legal de la demandada*". CONTRADICCIÓN DE TESIS 257/2010. *Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y el entonces Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del mismo circuito. 24 de noviembre de 2010. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.- Tesis de jurisprudencia 205/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil diez.- [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; p. 874.*

- VII. Dado el cúmulo de diligencias que tiene la Unidad de Actuarios, considero conveniente que los cotejos e inspecciones se realicen en la mesas de las salas donde se llevan las audiencias, a efecto de agilizar el procedimiento, en términos de la obligación establecida para los titulares por el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, aplicando por analogía la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

“PRUEBA DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI SE OFRECE PARA EXAMINAR LOS DOCUMENTOS QUE EL PATRÓN TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO, PUEDE SEÑALARSE VÁLIDAMENTE PARA

SU DESAHOGO EL LOCAL DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. *Si se toma en consideración que conforme a lo dispuesto en los artículos 784 y 804 de la Ley Federal del Trabajo, es obligación de la parte patronal conservar y exhibir en juicio los documentos que en el numeral últimamente citado se precisan, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador y, asimismo, que el artículo 827 de la propia ley únicamente establece que la parte que ofrezca la prueba de inspección debe señalar, entre otros requisitos, el lugar donde deba practicarse, resulta inconcuso que si dicha prueba se ofrece para examinar los aludidos documentos, puede señalarse válidamente para su desahogo el local de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Lo anterior es así, porque con ello se colma la intención del legislador, en el sentido de que, por una parte, se exhiban en juicio los documentos que establece el referido artículo 804 y, por otra, se cumplan los requisitos para ofrecer la prueba de inspección, entre ellos, el señalar el lugar donde ha de practicarse. Además, ningún precepto de la Ley Federal del Trabajo prevé que la indicada probanza deba desahogarse, necesariamente en el domicilio donde se encuentren los documentos materia de la misma, por lo que si el legislador no distinguió, el juzgador tampoco puede hacerlo. Lo anterior no descarta la posibilidad de que la Junta designe como lugar de desahogo el domicilio del patrón cuando exista causa justificada". [I]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; p. 495.*

- VIII. Se procurará siempre notificar a las partes que acudan a las audiencias las obligaciones que queden a su cargo, como son por ejemplo: presentar a sus absolventes, peritos, testigos, entrega de oficios, etc., salvo los casos de excepción que serán considerados por el Secretario, en cuyo caso se despacharán las cédulas y demás en forma inmediata como se asentó anteriormente.
- IX. Deberá haber una vigilancia permanente por parte del Secretario General Auxiliar, a efecto de que una semana antes de que se lleven a cabo las audiencias supervise que las notificaciones estén realizadas, y en caso de que no estén, tendrá que disponer lo conducente a efecto de que no se suspenda la audiencia.

- X. Tratamiento especial merece el tema de los exhortos, ya que en estos casos habrá de cerciorarse el Secretario de Acuerdos, recabando el acuse de recibo, de que el exhorto haya llegado a su destino.
- Una semana antes de la audiencia deberá el Secretario de Acuerdos comunicarse vía telefónica con la autoridad exhortada para que le informe del exhorto, asentando constancia en el expediente.
 - Si llegada la audiencia no obra diligenciado el exhorto, se llamará nuevamente por teléfono asentando constancia y se girará oficio recordatorio, con copia al superior jerárquico de la autoridad exhortada, fijando nueva fecha de audiencia en un término que no exceda de treinta días.
 - Si en la nueva fecha de audiencia aún no se recibe el exhorto, habrá que requerir al superior jerárquico de la autoridad exhortada a efecto de que comine a ésta a que devuelva el exhorto diligenciado, y antes de que llegue el día de la audiencia habrá que hablar nuevamente por teléfono.
 - Si llegada la nueva fecha de audiencia no se ha diligenciado el exhorto, habrá que continuar con otras medidas a efecto de lograr su desahogo, sin perjuicio de que para el caso de que alguna de las partes promueva amparo por la dilación en el procedimiento habrá que vincular a la autoridad exhortada en el informe justificado, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo.
- XI. Estimo que, cerrada la instrucción, el plazo razonable para dictar el laudo es de quince días.

d) Procedimiento para la autorización de cese

Todo lo hasta aquí dicho procede tanto en el procedimiento de autorización de cese de los efectos del nombramiento y en los conflictos colectivos, en lo que les sea aplicable, con la aclaración de que para el procedimiento de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores la Ley sí señala algunos términos, como por ejemplo, para que el trabajador conteste la demanda cuenta con nueve días hábiles, se fijará fecha para la audiencia dentro de los quince días siguientes, recibida la contestación a la demanda o reconvencción y se dictarán los puntos resolutiveos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la fecha de la audiencia, salvo

que se requiera la práctica de diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días, tal y como lo dispone el artículo 127 Bis de la ley invocada.

e) Procedimiento contencioso de carácter colectivo

Tratándose del procedimiento contencioso de carácter colectivo, en términos generales deben regir los mismos principios que para el procedimiento individual general, debiendo procurar que los juicios no queden sin materia dado lo largo del procedimiento, ya que ello se traduce en una denegación de justicia, porque cuando se dicta laudo muchas veces ya transcurrió el periodo sindical respecto del cual se formularon reclamaciones por parte de los agraviados.

f) Actividad registral

Por lo que hace a la actividad registral del Tribunal, deberá realizarse en términos breves, ya que únicamente hay que verificar con las documentales exhibidas que se cumpla con las normas aplicables.

g) Laudos

Por último, en el laudo deberán cumplirse estrictamente los principios de fundamentación, motivación y exhaustividad, resolviendo además de la acción principal todas las demás prestaciones accesorias, dividiendo en un considerando las que son accesorias y por tanto consecuencia de la procedencia o improcedencia de la acción principal.

Pero lo más delicado es resolver las prestaciones autónomas, cada una en un considerando distinto, en donde deberá fijarse una pequeña litis con las alegaciones de las partes y habrán de analizarse las pruebas al respecto; estoy consciente que esto parece una obviedad, pero si se analizan los rubros de los amparos directos concedidos para que se resuelvan este tipo de prestaciones, veremos que es un gran volumen; por lo tanto debemos ser cuidadosos y ahondar en el análisis de horas extras y demás prestaciones devengadas y de carácter social que se reclamen en las demandas, liquidando todo lo que sea posible, fijándose periodos, cantidades y sobre todo bases para liquidar; de lo contrario, ante la generalidad de dicha resolución se complica la ejecución y muchas veces tarda más que el juicio, ya que hay que revisar nuevamente el expediente para saber cuál es el salario y periodos para obtener cantidades líquidas si a

eso agregamos los amparos que se promueven, todo ello perjudica la conclusión del procedimiento en la etapa de ejecución.

Es importante que el Secretario Técnico realice una supervisión muy completa respecto de los temas de los amparos concedidos, a efecto de tener reuniones con los secretarios generales auxiliares y los secretarios de acuerdos, compartir los criterios emitidos por las autoridades federales, estando pendiente de que las ejecutorias se cumplan en tiempo y forma.

Propongo también la reestructuración de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal; no quiero dejar de señalar que la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, dado el cúmulo de asuntos que maneja, sería conveniente que se dividiera en dos secretarías, una para conocer de la actividad registral y la otra para conocer de los conflictos colectivos, pues no debe perderse de vista la importancia de que esta área sea realmente operativa, y desde ahí controle efectivamente las áreas de apoyo comunes, como son, principalmente: Unidad de Actuarios, Unidad de Amparos, Oficialía de Partes y Archivo, fungiendo como enlace y coordinación de las salas con la Presidencia del Tribunal respecto de los criterios jurídicos y logísticos, junto con la Dirección de Administración del Tribunal, para obtener resultados eficientes y oportunos.

Hasta aquí mis comentarios y espero que sean de utilidad para mejorar el funcionamiento de nuestro Tribunal.



Comisiones substanciadoras del Poder Judicial de la Federación

Magdo. Juan Bautista Reséndiz*

SUMARIO: *Introducción. 1. De la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación: 1.1. Definición y naturaleza jurídica; 1.2. Antecedentes históricos; 1.3. Conformación, competencia y procedimiento. 2. De la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 2.1. Definición y naturaleza jurídica; 2.2. Antecedentes históricos; 2.3. Conformación, competencia y procedimiento.*

Introducción

Durante largo tiempo, los empleados públicos o burócratas, a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 la Carta Magna llaman trabajadores al servicio del Estado, permanecieron en sus relaciones jurídicas con la Federación sin un tratamiento protector similar al que ya tenían los trabajadores al servicio de los patrones privados, conforme al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917.

Situación que se debía en su totalidad a que a los empleados públicos antaño no se les reconocían ni concedían ninguna clase de derechos laborales pues no existía legislación alguna que regulara esas relaciones; sin embargo, podríamos inferir que también a causa del movimiento obrero es que paulatinamente se fue legislando al respecto, y

* Magistrado Representante de los Trabajadores en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

los servidores públicos han ido prosperando en el reconocimiento legal de los derechos de que, como trabajadores, deben gozar.

Dicho avance cobró mayor importancia con la creación e inclusión en el artículo 123 de la Constitución del apartado B, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, el cual contiene las bases que norman las relaciones de trabajo existentes entre los poderes que integran el Estado y las personas que les prestan sus servicios subordinados, y que a su vez sirvió de fundamento para la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres.

Del texto actual de dicho apartado del mencionado precepto constitucional destaca, para el estudio que habrá de ocuparnos, la disposición contenida en su fracción XII, que es el sostén de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, excepción hecha respecto de los que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, pues en esos casos la competencia para emitir la resolución correspondiente se surte a favor de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

Sumado a lo anterior, no puede pasarse por alto la diversa norma constitucional contenida en la fracción VI, del artículo 99 constitucional, conforme a la cual el Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, se encuentra dotado de competencia para resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores.

Precisamente, atendiendo a esa distinción fueron creadas la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación y la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del propio Poder, cuya naturaleza, estructura, competencia y facultades han de precisarse en el desarrollo de este trabajo.

1. De la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación

1.1. Definición y naturaleza jurídica

Respecto a la definición de qué es la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, debemos señalar que es posible establecerla de la interpretación de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismos que integran los capítulos I y II de su título décimo “*De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores*”.

Partiendo de ello, se establece que la Comisión Substanciadora es un órgano del Poder Judicial de la Federación, encargado de substanciar el procedimiento respectivo en relación con los conflictos de trabajo suscitados entre el propio Poder Judicial y sus servidores, así como de emitir un dictamen, mismo que servirá como base para la resolución definitiva por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, es de comentarse que, aunado al concepto legal precisado en líneas anteriores, se encuentran un par de definiciones más respecto de qué debemos entender por Comisión Substanciadora, las cuales se encuentran contenidas tanto en el Reglamento de Trabajo de ese órgano, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Acuerdo Plenario 8/89, de veinte de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve y publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Primera Parte, julio a diciembre de 1989, página 409; como en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el citado periódico oficial el tres de febrero de dos mil doce.

Así, en ambas normativas se contienen disposiciones en las que se describe al órgano colegiado materia de este estudio; el citado reglamento en su numeral 1º, mientras que el referido acuerdo del Pleno del Consejo en el artículo 174, mismos que a continuación se reproducen:

Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora.

“Artículo 1o. La Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación es el órgano administrativo encargado de tramitar los conflictos que se susciten entre el

Poder Judicial de la Federación y sus servidores, así como de elaborar, con absoluta independencia, los dictámenes correspondientes, los que pondrá a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo.

“Artículo 174. La Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación es el órgano administrativo encargado de tramitar los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos; así como de elaborar, con absoluta independencia, los proyectos de resolución correspondientes, los que se pondrán a consideración del Pleno.”

De lo anterior debe destacarse que las acepciones propuestas por tales dispositivos vienen a complementar la precisada primeramente, misma que derivó de la interpretación de la ley, pues de ellas se desprenden otros elementos que enriquecen el primer concepto; podemos hablar, particularmente, de: la naturaleza jurídica (órgano administrativo) y la independencia en la elaboración de los dictámenes.

Así pues, sumando los referidos componentes a la definición legal asentada con anterioridad, resulta que la Comisión Substanciadora es el órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación encargado de tramitar o substanciar los conflictos de trabajo suscitados entre el propio Poder Judicial y sus trabajadores así como de emitir con absoluta independencia un dictamen, mismo que será la base para la resolución definitiva en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otro lado, respecto a la naturaleza jurídica de la Comisión Substanciadora, puede abundarse que tiene un carácter formalmente administrativo, conforme los disponen los artículos recién transcritos; no obstante ello, las funciones que desarrolla son materialmente jurisdiccionales y de instrucción de los conflictos de trabajo.

Lo que se afirma en razón de que no resuelve las cuestiones que le son planteadas, toda vez que esa facultad no le corresponde, sino que, como se anticipó y en su momento se profundizará a ese respecto, esa es una atribución exclusiva de los Plenos tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Consejo de la Judicatura Federal, cada uno en el ámbito que le corresponde; sin embargo, se en-

carga de tramitar un procedimiento jurisdiccional a través de una demanda laboral que le es presentada, en el que se desahogan todas las etapas inherentes al mismo, el cual concluye con la emisión de un dictamen de la Comisión Substanciadora que ha de discutirse y resolverse en sesión que celebren uno u otro de los mencionados cuerpos colegiados.

Tan es así que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su numeral 158 dispone que la Comisión Substanciadora se sujetará a las disposiciones del capítulo III del título séptimo de la propia ley, para la tramitación de los expedientes, el cual se denomina “*Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo*”, y en el capítulo de referencia se contienen todas las disposiciones que regulan los procedimientos contenciosos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así las cosas, resulta viable establecer que la Comisión Substanciadora es un órgano formalmente administrativo, encargado de desempeñar funciones materialmente jurisdiccionales.

A ese respecto, Miguel Acosta Romero, en su obra *Derecho burocrático mexicano*, señala que la Comisión Substanciadora es un claro ejemplo de lo que la doctrina francesa llama Tribunal de Justicia Retenida¹, en razón de que se trata únicamente de un ente instructor encargado de la formulación de un dictamen, mismo que se someterá al conocimiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es quien en el fondo ejerce la jurisdicción; en otras palabras, retiene su facultad de resolver en única instancia los conflictos de trabajo.

1.2. Antecedentes históricos

El cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual abrogó el diverso de cinco de noviembre de mil novecientos treinta y ocho; dicho ordenamiento (estatuto de 1941) otorgaba al entonces Tribunal del Arbitraje competencia para conocer de los conflictos individuales que se suscitaban entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, de los colectivos que ocurrieran entre las organizaciones al servicio del Estado y éste, y de los intersindicales

1 Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, 2ª ed., México, 1999, p. 528.

que ocurrieran en cualquier unidad burocrática o entre organizaciones de empleados al servicio del Estado. Al respecto, es de mencionarse que entonces no había en ese cuerpo normativo distinción alguna —tal como existe en la actualidad en la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado— respecto a que los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados eran de la competencia del Tribunal de Arbitraje, pues éste era el encargado de tramitarlos y resolverlos.

No obstante lo anterior, en el mismo año de mil novecientos cuarenta y uno, al haber sido emplazada a juicio con motivo de una demanda laboral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se negó a aceptar la competencia del Tribunal de Arbitraje para dirimir las controversias suscitadas entre aquélla y sus servidores, lo que hizo en los términos que se consignan en el oficio que dirigió el presidente de ese Máximo Tribunal a su homólogo del órgano mencionado en último lugar, el cual en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“Dí cuenta al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el oficio de usted de fecha 19 de junio último, que me fue entregado el día de hoy por el Secretario Particular de esta Presidencia, funcionario con quien se entendió la notificación hecha el mismo día de hoy, en que fue recibido el citado oficio de usted, girado bajo el número 2491, expediente número 811-941. En el repetido oficio se me comunica, por vía de notificación, la resolución dictada por ese Tribunal de Arbitraje con fecha 12 de junio último, por la que el Tribunal que usted preside, manda tener por presentada la demanda del señor Máximo Morín Castillo, contra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Juez Segundo de Distrito del Distrito Federal, en Materia Penal y se ordena, a la vez, correr traslado a esta misma Suprema Corte, para que en el término de tres días, conteste.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, enterado que fue de tal emplazamiento, acordó por unanimidad de votos se contestara a usted lo siguiente:

Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto, que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de

los Órganos del Poder Judicial Federal, y, especialmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Que tal emplazamiento y sometimiento a juicio, tratándose del Tribunal Máximo del País, sobre el cual no puede ni debe estar Tribunal otro alguno conforme a nuestro régimen constitucional, es no sólo ilegal sino altamente violatorio de la misma Constitución y de la soberanía que como Poder le confiere la Carta Magna, pues, aunque sea penoso por tratarse de un diverso Tribunal, de categoría inferior, recordar los principios o preceptos elementales de la Constitución, se ve en la necesidad de hacerlo esta Suprema Corte, bastando para el efecto, mencionar: que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49); que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo Poder Público dimana de éste y se instituye para su beneficio (artículo 39); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal (artículo 41); que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94); y que entre las atribuciones y deberes que tienen los Tribunales de la Federación y en especial la Suprema Corte de Justicia, no está en manera alguna ni podía estar, la de comparecer como demandado o someterse a cualquiera otro Tribunal, respecto de los fallos, acuerdos o resoluciones que dicte la misma Suprema Corte de Justicia, pues como Tribunal Máximo del país, ningún otro Poder de los instituidos por la Constitución, puede revisar o juzgar de sus resoluciones, que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía; y que por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario, como es el de Arbitraje que usted preside, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte ni a cualquier Tribunal Federal, tanto más, cuanto que la propia Constitución no autoriza en manera alguna el establecimiento de ese Tribunal de Arbitraje en forma que pueda violar la soberanía del Poder Judicial de la Federación, pero ni siquiera autoriza la misma Carta Magna el establecimiento del propio Tribunal de Arbitraje, cuyas funciones no se compaginan con la división de Poderes, ya que no forma parte del Judicial, único Poder que puede resolver acerca de controversias entre particulares o entre éstos y autoridades.

En tal virtud, y siendo flagrantemente violatorio el acuerdo de ese Tribunal de Arbitraje, de los preceptos constitucionales que se han mencionado, esta Suprema Corte

ha tenido a bien acordar, como ya se dijo, se conteste el pretendido requerimiento del Tribunal de Arbitraje, en el sentido de no reconocer en él autoridad ni competencia alguna para poder emplazar a esta Suprema Corte, como se ha hecho, ni menos en consentir cualquiera violación so pena de incurrir en grave responsabilidad, por parte de cualquier autoridad de la soberanía del Poder Judicial Federal, respecto a la cual esta Suprema Corte de Justicia tiene el elemental deber de hacerla respetar en todo tiempo.”²

Lo anterior fue contemplado al reformar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de octubre de mil novecientos sesenta; en esta reforma, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de ese año, se adicionó el apartado B al referido numeral, el cual en el segundo párrafo de su fracción XII dispuso: “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”, lo que se corrobora con la exposición de motivos de tal iniciativa, en la cual se estableció:

“Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma. Expresa, (sic) funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder de Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.”

Precisamente con apoyo en esta reforma constitucional fue expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Ministro Salvador Urbina/Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1992, p. 113.

123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres.

En dicha ley se reiteró, desde su expedición, la disposición constitucional contenida en la fracción XII, del apartado B de su artículo 123, con la inclusión del título noveno, denominado “*De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores*”, mismo que está compuesto por los artículos 152 a 161 y que, como se mencionó antes, constituyen el principal fundamento de la existencia de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.

Con posterioridad, en mil novecientos noventa y cuatro, con las reformas que sufrieron diversos artículos de la Constitución relacionados con el Poder Judicial de la Federación y el juicio de amparo, el segundo párrafo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional tuvo también que ser modificado a fin de que fuera acorde con las funciones y facultades del Consejo de la Judicatura Federal, cuya creación derivó también de tales reformas constitucionales; el texto del referido numeral en la parte conducente quedó como es en la actualidad, a saber:

“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...

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

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.”

En la exposición de motivos de la iniciativa de la citada reforma de la Constitución, a ese respecto se argumentó:

“SOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Al reformarse la Constitución en el mes de diciembre de 1960, el Constituyente Permanente estableció en la fracción XII del apartado B del artículo 123, que la Suprema Corte de Justicia sería competente para resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. En la presente iniciativa se propone reformar esa fracción a fin de precisar esa competencia. De esta manera, en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promuevan por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno. Cabe señalar que las modificaciones a la estructura y organización del Poder Judicial que se proponen no implican afectación alguna de los derechos laborales de sus funcionarios y empleados.”

De todo lo anterior es que resulta la existencia de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, misma que como órgano administrativo comparte con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y otros organismos la competencia que originalmente correspondió en su totalidad al hoy extinto Tribunal de Arbitraje, como consecuencia de la negativa a su reconocimiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de mil novecientos cuarenta y uno.

1.3. Conformación, competencia y procedimiento

1.3.1. CONFORMACIÓN

La Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, como los distintos órganos encargados de la impartición de justicia en materia de trabajo, es tripartita; en otras palabras, está integrada por tres representantes.

Enseguida, a efecto de determinar de manera precisa la conformación de ese ente, único en su género, así como los requisitos que deben reunir sus integrantes para serlo, se precisa traer a colación las normas que rigen tales situaciones, dentro de las cuales se encuentran, en primer lugar, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

particularmente en sus artículos del 154 al 157, así como los diversos 2° a 12 del Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora.

Dichos dispositivos son del tenor siguiente:

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

“Artículo 154. La Comisión substanciadora se integrará (sic) con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos.

Artículo 155. La comisión funcionará con un Secretario de Acuerdos que autorice y dé fe de lo actuado; y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la comisión se incluirán en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 156. Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta Ley. El designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el tercer miembro, deberán ser además, licenciados en derecho y durarán en su encargo seis años. El representante del Sindicato durará en su encargo sólo tres años. Los tres integrantes disfrutarán del sueldo que les fije el presupuesto de egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes les designaron.

Artículo 157. Los miembros de la Comisión substanciadora que falten definitiva o temporalmente, serán suplidos por las personas que al efecto designen los mismos que están facultados para nombrarlos.”

REGLAMENTO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN SUBSTANCIADORA.

“Artículo 2°. La comisión Substanciadora estará integrada con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, designado de común acuerdo por los dos anteriores.

Artículo 3°. La comisión será presidida por el tercer miembro a que se refiere la parte final del artículo anterior.

Artículo 4°. Para el cumplimiento de sus funciones, la citada Comisión también contará con un Secretario, un actuario y la planta de empleados que sea necesaria.

Artículo 5º. *La Comisión funcionará en forma colegiada y las determinaciones que tome serán firmadas por los tres integrantes de la misma.*

Artículo 6º. *Son atribuciones de la Comisión:*

- I. *Estudiar los asuntos cuyo trámite haya concluido y emitir el dictamen correspondiente.*
- II. *Dictar las providencias que estime conveniente para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos competencia de la Comisión.*
- III. *Llevar el control de las funciones a cargo del secretario, el actuario y los empleados de planta.*
- IV. *Imponer al secretario, actuario y empleados las sanciones administrativas a que se hagan acreedores en su carácter de servidores públicos, por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, que consistirán en apercibimiento o amonestación, según la gravedad de la falta.*
- V. *Proponer a la comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia la Nación, la remoción o suspensión de los servidores a que se refiere la fracción anterior, cuando exista causa fundada para ello, que esté plenamente comprobada,*
- VI. *Informar mensualmente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre:*
 - a) *El número de dictámenes formulados.*
 - b) *El número de asuntos radicados y de los que queden en existencia pendientes de resolución.*
 - c) *El avance de cada uno de los asuntos en trámite.*
- VIII. *Una vez que los expedientes se encuentren integrados, emitir dentro del término de un mes, los dictámenes respectivas (sic) y remitirlos con los anexos correspondientes al Pleno (sic) de la Suprema Corte, en los tres días siguientes.*

Artículo 7º. *Para la imposición de las sanciones a que se refiere la fracción IV del anterior artículo y para formular la propuesta citada en la fracción V del propio numeral, la Comisión abrirá una investigación, levantando el acta correspondiente en presencia de dos testigos, en que se permita al afectado alegar lo conducente y ofrecer las pruebas que estime pertinentes.*

Artículo 8º. *Son obligaciones de los miembros de la Comisión:*

- I. *Asistir diariamente, de lunes a viernes, en el horario que determinen de común acuerdo.*
- II. *Reunirse a discutir los asuntos tres horas a la semana, por lo menos.*

Artículo 9º. *Son obligaciones de todos los integrantes de la Comisión:*

- I. *Desempeñar sus funciones con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.*
- II. *Dar aviso inmediato cuando estén impedidos para acudir al trabajo.*

Artículo 10. *El secretario será el encargado de recibir y dar cuenta a la Comisión, de las demandas referentes a los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, para que se les de el (sic) trámite correspondiente, así como de dar cuenta con todas las promociones que se presente con relación a dichos conflictos y de autorizar con su firma los acuerdos y dictámenes de la comisión.*

Artículo 11. *El actuario tendrá a su cargo la notificación de las resoluciones de la Comisión, la práctica de las diligencias de inspección y las demás que requieran de fe pública.*

Artículo 12. *El personal administrativo estará obligado a colaborar con los miembros de la Comisión, con su secretario y actuario, en el desempeño de las funciones de éstos.”*

De los numerales reproducidos, resulta que la Comisión funcionará en forma colegiada dado que se integrará por tres integrantes y sus determinaciones se emitirán por mayoría de votos, pero deberán ser firmadas por los tres integrantes.

Asimismo, tenemos que son atribuciones de la Comisión las siguientes:

- I. *Estudiar los asuntos cuyo trámite haya concluido y emitir el dictamen correspondiente.*
- II. *Dictar las providencias que estime convenientes para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos de su competencia.*
- III. *Llevar el control de las funciones a cargo del secretario, el actuario y los empleados de planta.*
- IV. *Imponer al secretario, actuario y empleados las sanciones administrativas a que se hagan acreedores en su carácter de servidores públicos, por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, que consistirán en apercibimiento o amonestación, según la gravedad de la falta.*

- V. Proponer a la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia la Nación, la remoción o suspensión de los servidores a que se refiere la fracción anterior, cuando exista causa fundada para ello, que esté plenamente comprobada.
- VI. Informar mensualmente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre:
 - a) El número de dictámenes formulados.
 - b) El número de asuntos radicados y de los que queden en existencia pendientes de resolución.
 - c) El avance de cada uno de los asuntos en trámite.
- VIII. Una vez que los expedientes se encuentren integrados, emitir dentro del término de un mes, los dictámenes respectivos y remitirlos con los anexos correspondientes al Pleno de la Suprema Corte, en los tres días siguientes.

Por otro lado, en relación con la designación de los integrantes de la Comisión, ella se lleva a cabo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo que hace al primero de los representantes; el segundo es designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y el tercero, que tendrá que ser ajeno a la Corte y al sindicato, habrá de ser determinado de común acuerdo por aquéllos, y a su vez fungirá como presidente del órgano administrativo. Desde luego que a partir de la reforma constitucional de diciembre del año de mil novecientos noventa y cuatro, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal designa a su representante y por consiguiente debe ser confirmado el tercer integrante por los Plenos en conjunto.

Los miembros integrantes de la Comisión Substanciadora, para serlo deberán de inicio cumplir con los requisitos a que se refiere el artículo 121 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispositivo que contiene las exigencias necesarias para fungir como magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los que en lo conducente son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de veinticinco años, y
- III. No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

Adicionalmente, dispone la propia ley que el representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el tercer integrante deberán ser licenciados en derecho, no así el designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

El representante del sindicato durará en su encargo sólo tres años, y el resto de sus integrantes seis, y sólo podrán ser removidos de su encargo por los que los designaron y por causas justificadas, además de que disfrutarán del sueldo que les asigne el presupuesto de egresos como antes se señaló.

Los integrantes de la Comisión cuentan a su vez con una serie de obligaciones que les impone su Reglamento de Trabajo, las que se hacen consistir en:

- I. Asistir diariamente al desempeño de sus labores en el horario establecido.
- II. Reunirse a discutir los asuntos, por lo menos, tres horas a la semana.
- III. Desempeñar sus funciones con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.
- IV. Dar aviso inmediato cuando estén impedidos para acudir al trabajo.

Adicionalmente, el multireferido órgano funcionará con la asistencia de un secretario de acuerdos, quien autorizará mediante su firma y dará fe de lo actuado, y además estará encargado de recibir y dar cuenta a la Comisión, de las demandas y demás promociones referentes a los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, para que se les de el trámite correspondiente.

Asimismo contará con un número de actuarios, quienes se encargarán de la notificación de sus resoluciones así como de la práctica de las diligencias de inspección y demás que requieran de fe pública.

Y, finalmente, dispondrá también de una plantilla de personal administrativo que estará obligado a colaborar con los miembros de la Comisión, su secretario y actuario, en el desempeño de las funciones de éstos.

Los sueldos de todo el personal y demás gastos que origine la Comisión habrán de incluirse en el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.

1.3.2. COMPETENCIA

Como se puede apreciar en lo hasta aquí expuesto, la Comisión Substanciadora es un órgano encargado de tramitar o substanciar —como su propia denominación lo indica— los conflictos de trabajo que lleguen a suceder entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados, así como de emitir con toda independencia un dictamen

que habrá de ser discutido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el cual constituye la base de lo que será la resolución definitiva.

Resulta así que la Comisión tienen como principal función la de llevar a cabo el procedimiento correspondiente con el fin de poner en estado de resolución los conflictos; no puede perderse de vista, sin embargo, que no es un ente que resuelva las controversias, sino que esa atribución corresponde a otros órganos, cuya competencia resulta también imprescindible tocarla; en lo que aquí interesa, dichos órganos son el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Lo anterior se afirma dado que, tratándose de litigios de carácter laboral acaecidos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, el procedimiento se divide en dos partes; es decir, substanciación del procedimiento ante la Comisión Substanciadora, el cual concluye con la emisión de un dictamen, y resolución, ya sea por parte del Pleno de la Suprema Corte o el del Consejo de la Judicatura Federal, según sea el caso. Ello contrario a lo que sucede con los conflictos que se presentan entre dependencias pertenecientes a los diversos poderes de la Unión y las personas que les prestan sus servicios, los que son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que se encarga de substanciar y resolver.

En ese entendido, es claro que no se puede hablar de la competencia de la Comisión, sin hacer referencia a la que corresponde a su vez a los citados plenos en cuanto a la resolución de los asuntos.

Precisado ello, es menester traer a colación de nueva cuenta la norma constitucional incluida en la fracción XII, párrafo segundo, del apartado B, del artículo 123 constitucional, conforme a la cual *“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”*.

De tal disposición, resulta que es facultad del Pleno de la Suprema Corte la de resolver los conflictos de trabajo acontecidos entre ella y sus empleados, es decir, aquellos que sucedan entre alguna dependencia perteneciente a la propia Suprema Corte y sus trabajadores; asimismo, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, será a su vez competente para dilucidar las disputas existentes entre alguno de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y las personas que les presten sus servicios, exceptuando desde luego, las pertenecientes a la Corte.

Por otro lado, como también se mencionó, la resolución de los asuntos se da a partir del dictamen que para el efecto elabore la Comisión Substanciadora, lo que a su vez encuentra fundamento, para los casos de la Corte, en el artículo 153 de la ley burocrática y en el diverso 1° del Reglamento de Trabajo del organismo primeramente mencionado.

Del mismo modo, la resolución de asuntos por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se presenta con base en el dictamen que para el efecto formule la Comisión, ello con base los artículos 81, fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 174 del Acuerdo General de dicho Pleno que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil doce.

Así las cosas, resulta que en términos de los artículos 153 y 154 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con el artículo 1° del Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora y el diverso 174 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación es legalmente competente para tramitar los conflictos de trabajado que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, así como de efectuar con toda independencia un dictamen, sobre el cual ha de emitirse la resolución correspondiente ya sea por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Relacionado con ello, es preciso puntualizar que de acuerdo con la regla contenida en el artículo 73, fracción I de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la diversa que se encuentra inmersa en el noveno párrafo del artículo 100 de la propia Carta Magna, resulta que tanto las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como las del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables. En el caso del máximo tribunal del país, debido a que la citada ley establece la improcedencia del juicio de garantías contra actos emitidos por la Suprema Corte; lo que acontece también con el Consejo de la Judicatura Federal, cuyas decisiones, de conformidad con la norma constitucional señalada, son definitivas e inatacables.

Al respecto, existen posturas que sostienen que ello es violatorio de la propia Constitución, en razón de que se deja a las partes contendientes en esos conflictos sin un recurso o medio de defensa a través del cual puedan combatir el fallo correspondiente.

En relación con ello, podemos señalar que esa situación es incluso atentatoria de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

Con la reciente reforma en materia de derechos humanos que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente el texto de su artículo 1º, en su primer párrafo, todas las autoridades que integran el Estado Mexicano tienen la obligación de respetar y hacer cumplir las disposiciones que en esa materia contengan los tratados internacionales suscritos por el presidente de la república y ratificados por el Senado. El referido numeral, en la parte que interesa, dispone:

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

Conforme a lo anterior, existen diversos pactos y convenciones de los cuales México es parte, razón por la cual le resultan una serie de obligaciones internacionales derivadas de ellos.

Como es sabido, en los tratados internacionales de derechos humanos se consagran una serie de prerrogativas que, se estima, son inherentes a las personas por el simple hecho de ser seres humanos.

Dentro de ese grupo de derechos se encuentran los de acceso a la justicia, y a su vez en ellos encontramos el relativo a la posibilidad de recurrir una sentencia.

De los mencionados pactos, cobran mayor relevancia para el tema que nos ocupa la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos los dos primeros pertenecientes al sistema universal y los subsecuentes al regional (interamericano), mismos que son vinculantes para México, pues todos ellos fueron suscritos a través del funcionario facultado para ello y ratificados por la Cámara de Senadores.

En todos los mencionados instrumentos, se contienen disposiciones que hacen referencia al derecho de las personas a combatir a través de un recurso las resoluciones de los tribunales, en las que se determinen sus derechos.

Así, en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dispone que:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Por su parte, el artículo 14 punto 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala a su vez:

“5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.”

En el sistema interamericano, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, comúnmente llamada Pacto de San José, en su numeral 8, denominado “*Garantías Judiciales*”, punto 2, inciso h), estatuye como prerrogativa:

“h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Finalmente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone en su artículo XVIII, denominado “*Derecho de Justicia*”, que:

“Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”

De la lectura de las normas convencionales reproducidas deriva que todas ellas son coincidentes en garantizar a las personas, como parte del derecho a la justicia, el relativo a la posibilidad de recurrir los fallos ante un tribunal superior.

En ese tenor, resulta también válido afirmar que el hecho de que el procedimiento para resolver conflictos de trabajo de los suscitados entre la Suprema Corte de Justicia

de la Nación y sus empleados, así como los que sucedan entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores sea uniinstancial es atentatorio de los derechos humanos consagrados en los pactos internacionales a favor de las partes contendientes en esos procesos.

Lo anterior es así toda vez que, conforme se ha expuesto, tanto en los procedimientos que resuelve el Pleno de la Corte como en los que concluye su homólogo del Consejo no existe un recurso ordinario a través del cual se pueda impugnar el fallo correspondiente, ni procede el juicio constitucional, lo que en el caso del Máximo Tribunal del país es comprensible por esa misma razón; sin embargo, en los casos resueltos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal no encuentra fundamento, sobre todo si se ve desde el punto de vista de los derechos humanos.

1.3.3. PROCEDIMIENTO

Para determinar el procedimiento al cual se debe ajustar la Comisión para la substanciación de los conflictos de trabajo, la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 158 dispone que:

“Artículo 158. La Comisión Substanciadora, se sujetará a las disposiciones del capítulo III del Título Séptimo de esta Ley, para la tramitación de los expedientes.”

Por su parte, el título séptimo de la ley burocrática se denomina “*Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo*”; siendo el capítulo tres romano el que contiene el articulado relativo al procedimiento.

En primer lugar, resulta oportuno señalar que en los juicios laborales burocráticos no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes, según lo prevé el artículo 126 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otro lado, según lo preceptúa el diverso numeral 127 de la misma legislación laboral burocrática, la controversia laboral, en asuntos en los que el trabajador demanda al patrón equiparado, se reduce a la presentación de la demanda respectiva, que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma, y a una audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, entiéndase Comisión Substanciadora, requiera la práctica de otras diligencias, caso en el que ordenará se lleven a cabo y, una vez desahogadas, dictará el laudo entendido como el dictamen.

En el mismo sentido, tratándose de controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, el procedimiento se verificará conforme lo dispone el artículo 127 bis de la citada legislación; es decir, la dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que alude el artículo 46 bis, y con la solicitud del desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia de derecho.

Hecho lo anterior, dentro de los siguientes tres días al de la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien contará con nueve días hábiles para darle contestación también por escrito, a la cual acompañará las pruebas con que a su vez cuente, y señalará el lugar en donde se encuentren las que no obren en su poder, a efecto de que sean solicitados por la Comisión y haciendo la propuesta correspondiente, tendente a la práctica de pruebas durante la audiencia de pruebas alegatos y resolución.

Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que las partes hubiesen aportado con la demanda y su contestación, la Comisión citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibido el segundo de los aludidos escritos, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán alegatos de las partes y se dictarán los resolutivos del laudo, mismo que deberá engrosarse dentro de los siguientes cinco días a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio de la Comisión se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se emitirá el dictamen correspondiente.

a) Demanda y contestación

En cuanto a la demanda y contestación de la misma, en tratándose de conflictos que no se refieran a la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, es importante destacar que aquellas se pueden efectuar por escrito o en forma verbal mediante comparecencia, lo que no sucede así cuando se trata de asuntos de los citados en segundo término, en los que por disposición expresa del numeral 127 bis de la ley burocrática ambos actos procesales se deben efectuar por escrito.

Por otro lado, tanto para la formulación de la demanda como para su contestación las partes deben observar una serie de requisitos que la propia ley establece deben contener; tales exigencias se encuentran, particularmente, en los artículos 129 y 130.

La demanda deberá contener:

- I. El nombre y domicilio del reclamante;
- II. El nombre y domicilio del demandado;
- III. El objeto de la demanda;
- IV. Una relación de los hechos, y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda se deberán acompañar también las pruebas de que disponga el actor y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

Cuando el asunto sea en relación con la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador, el titular actor deberá acompañar a su demanda el acta administrativa y los documentos a que hace referencia el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte la contestación de la demanda deberá a su vez incluir:

- I. La contestación de los hechos, y
- II. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el demandado no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de la respuesta a los hechos en que funde su contestación, así como las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

Asimismo, el demandado deberá acompañar las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

En relación con este aspecto, es importante puntualizar que, conforme al texto del artículo 136 de la ley federal del trabajo burocrático, cuando el demandado no conteste

la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, dicha contestación se le tendrá por efectuada en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Por otro lado, dispone el artículo 130 de la ley que, para la formulación de la contestación de la demanda el demandado contará con un término que no exceda de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo que la admitió, es decir, del emplazamiento; lo que es aplicable para todos los tipos de conflictos, excepción hecha de los que se refieren a la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador, en cuyo caso el demandado, que siempre será éste, contará con el plazo de nueve días hábiles para darle respuesta, según lo preceptúa la fracción II del artículo 127 bis de la ley de la materia.

b) Audiencia de pruebas alegatos y resolución

Reza la ley que una vez recibida la contestación a la demanda o transcurrido el término para ello, la Comisión ordenará la práctica de las diligencias que fueran necesarias y citará a las partes y en su caso a los testigos y peritos para la celebración de la audiencia de pruebas alegatos y resolución (artículo 131).

En el caso de la Comisión Substanciadora, tal actuación, se encontrará a cargo del secretario de acuerdos, quien resolverá todas las cuestiones que en ella se susciten (artículo 128).

El día y hora de la audiencia de derecho se abrirá el periodo de pruebas, las cuales serán calificadas por quien está a cargo de la diligencia, admitiendo las que estime pertinentes y desechando las que:

1. Resulten notoriamente inconducentes.
2. Resulten contrarias a la moral.
3. Resulten contrarias al derecho.
4. No tengan relación con la litis, y las que
5. No se hubieran ofrecido previamente, a menos de que se referan a hechos supervenientes, en cuyo caso es necesario dar vista a la parte contraria, o que tengan por objeto probar tachas contra testigo o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Hecho lo cual, el secretario señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y luego las del demandado, en la forma y términos que se estime oportuno, tomando

en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento (artículos 132 y 133).

Las determinaciones emitidas por parte del secretario de acuerdos, durante la celebración de la audiencia, serán revisadas por el Pleno de la Comisión Substanciadora siempre y cuando exista petición de parte al respecto, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes (artículo 128).

Así, una vez concluida la etapa de pruebas, disponen los artículos 127 y 127 bis se recibirán los alegatos de las partes, hecho lo cual se emitirá resolución, lo que adecuado al procedimiento ante la Comisión, equivale a la pronunciación del dictamen correspondiente, en el que dicho órgano deberá apreciar en conciencia las pruebas que le hayan sido presentadas, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, resolviendo a verdad sabida y buena fe guardada, pero debiendo expresar en todo caso las consideraciones en que se funde el dictamen (artículo 137).

En relación con ese aspecto, es de precisarse que la fracción VIII del artículo 6° del Reglamento de Trabajo de la Comisión Substanciadora dispone que para la realización del dictamen ésta cuenta con el término de un mes, y una vez realizado deberá remitirse con los anexos correspondientes al Pleno de la Suprema Corte en los tres días siguientes.

Respecto de la emisión del dictamen correspondiente, destaca la facultad concedida por la ley a los integrantes, en el particular, de la Comisión, de solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará la práctica de las diligencias necesarias, previo a la formulación de la propuesta (artículo 138).

c) De las notificaciones

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que las notificaciones en Derecho laboral burocrático pueden ser personales o por estrados.

Se harán de manera personal la demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, y por estrados las que no coincidan con ningunos de los mencionados supuestos.

Asimismo, todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación o notificación correspondiente, y se contará en ellos el día de su vencimiento (artículo 142).

- d) De las resoluciones que necesariamente deberán conocer los tres integrantes de la comisión

El segundo párrafo del artículo 128, en su primera parte contiene una disposición que se estima no es aplicable en el procedimiento seguido ante la Comisión Substanciadora, dado que se refiere a cuestiones propias y específicas de la integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no obstante ello, creemos que su última parte sí es posible adecuarla al mismo.

Dicha porción es la que se refiere a las cuestiones que deben ser resueltas necesariamente por los tres integrantes de la Comisión Substanciadora o por las personas que puedan sustituirlos, las que conforme a las fracciones de aquél numeral son:

- I. Las que versen sobre personalidad (artículo 134);
- II. Las que versen sobre competencia;
- III. Las que versen sobre admisión de pruebas;
- IV. Las que versen sobre nulidad de actuaciones;
- V. El laudo, en el caso de las Salas, y
- VI. Las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, en los términos del artículo 140 de la propia ley.

Por lo que hace a las descritas en los numerales I, II y IV, dichas cuestiones han de ventilarse incidentalmente en términos de lo dispuesto por el artículo 141, las cuales serán resueltos de plano.

En relación con la situación descrita en el número III, se cree que se refiere al recurso de revisión contenido en el propio artículo 128 en su primer párrafo.

Por lo que hace al laudo contenido en el numeral V, no resulta aplicable como tal dado que la Comisión no es un órgano resolutor, por lo que en todo caso se podrá hablar de que los tres representantes que la integran deberán conocer necesariamente de la emisión del dictamen.

En el caso del número VI, las que versen sobre caducidad, la cual según dispone el artículo 140 puede declararse de oficio o a petición de parte, siempre que dentro de un procedimiento no se haga promoción alguna por el actor en el término de tres meses, siendo que la misma sea necesaria para la continuación del procedimiento, caso en el cual primero se le tendrá por desistido de la acción y de la demanda.

2. De la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2.1. Definición y naturaleza jurídica

En relación con el concepto que nos ocupa, es decir, el relativo a la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede señalarse que no es distinto al establecido con anterioridad, respecto de lo que debe entenderse por Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.

En el caso del Tribunal Electoral, la Comisión Sustanciadora es el órgano encargado de substanciar el procedimiento respectivo en relación con los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores; el que, al igual que como ocurre con su homóloga, habrá de emitir un dictamen, sobre el cual será resuelta la controversia de que se trate, atribución ésta que corresponde a la Sala Superior del mismo tribunal.

La definición anterior se establece a partir de la interpretación del artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los numerales 136 y 139, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En relación con la naturaleza jurídica de la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral, no puede ser otra que, al igual que su equivalente del Poder Judicial de la Federación, la de un órgano formalmente administrativo con funciones materialmente jurisdiccionales, dado que es el encargado de tramitar los conflictos de trabajo entre el tribunal y sus servidores en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según lo dispone también el citado artículo 241 de la ley orgánica del nombrado poder.

Lo es así en razón de que no se trata de un órgano resolutor, pues esa es una atribución de la Sala Superior del Tribunal; no obstante ello, se encarga de tramitar, a través de la recepción de una demanda laboral, un procedimiento jurisdiccional, en el que se desahogan todas las etapas inherentes al mismo, según la norma contenida en artículo 158 de la ley burocrática, y el cual concluye con la emisión de un dictamen que ha de discutirse y resolverse en sesión que celebren la citada sala.

2.2. *Antecedentes históricos*

En cuanto a los antecedentes históricos de la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral, no pueden ser otros que los precisados con anterioridad y que constituyen los precedentes de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, ya que al tratarse aquel tribunal de una autoridad perteneciente al mismo Poder Judicial, le son comunes los fines perseguidos con la modificación de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, la cual derivó a su vez de la negativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a someterse a la jurisdicción del entonces Tribunal de Arbitraje con fines que no son otros sino los de salvaguardar la dignidad y decoro del órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, y el fortalecimiento de su autonomía, con el impedimento de que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno.

2.3. *Conformación, competencia y procedimiento*

2.3.1. CONFORMACIÓN

La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como los distintos órganos encargados de la impartición de justicia en materia de trabajo, está conformada por tres representantes.

Enseguida, a efecto de determinar de manera precisa la conformación de esa Comisión, es menester precisar las normas que rigen esos aspectos, dentro de las cuales se encuentran en primer lugar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, particularmente su artículo 241, así como los diversos 137 a 139 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del citado Poder.

Dichos dispositivos son del tenor siguiente:

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

“Artículo 241. La Comisión Sustanciadora en los conflictos laborales se integrará por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro de la Comisión de Administración y un tercero nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Para el nombramiento del representante de la Comisión de Administración emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato. En la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y

sus servidores y empleados se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. Para estos efectos, se entenderá que las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Sala Superior y las del presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal. Los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del mismo.”

REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

“Artículo 137. La Comisión Sustanciadora se integrará por:

- I. Un representante designado por la Sala Superior, quien la presidirá;
- II. Un representante de la Comisión de Administración, y
- III. Un representante electo por los propios trabajadores del Tribunal Electoral, en virtud de tener el carácter de servidores públicos de confianza, a través del sistema de mayoría relativa y mediante un proceso de votación universal, libre, secreto y directo, el cual será llevado de manera conjunta en la Sala Superior y en las Salas Regionales. El trabajador que resulte en segundo lugar en la votación será el suplente.

Los representantes podrán ser removidos por quienes los designaron y durarán en sus cargos cuatro años.

Artículo 138. La Comisión Sustanciadora contará con el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, funcionará en forma colegiada y sus determinaciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes.

Artículo 139. La Comisión Sustanciadora tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Sustanciar los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, presentando los dictámenes correspondientes ante la Sala Superior, en términos del artículo 241 de la Ley Orgánica. Para ello se sujetará al procedimiento previsto en los artículos 126 al 147, en relación con los artículos 152 al 161, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- II. Sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, en términos del artículo 209, fracción

- XIV, de la Ley Orgánica, presentando los dictámenes correspondientes a la Comisión de Administración para su resolución;
- III. Dictar las providencias que estime conveniente para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos de su competencia;
- IV. Resolver respecto de las objeciones y recursos presentados por las partes en contra de los acuerdos dictados en las audiencias;
- V. Rendir un informe anual al Presidente del Tribunal Electoral o al Presidente de la Comisión de Administración, según corresponda, de las actividades realizadas, y
- VI. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables y este Reglamento.”

De los reproducidos numerales resulta que la Comisión Sustanciadora funcionará en forma colegiada; dado que se integrará por tres integrantes, sus determinaciones se emitirán por unanimidad o por mayoría de votos.

Asimismo, tenemos que son atribuciones de la Comisión las siguientes:

- I. Sustanciar los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, presentando los dictámenes correspondientes ante la Sala Superior;
- II. Sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, presentando los dictámenes correspondientes a la Comisión de Administración para su resolución;
- III. Dictar las providencias que estime convenientes para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos de su competencia;
- IV. Resolver respecto de las objeciones y recursos presentados por las partes en contra de los acuerdos dictados en las audiencias;
- V. Rendir un informe anual al Presidente del Tribunal Electoral o al Presidente de la Comisión de Administración, según corresponda, de las actividades realizadas, y
- VI. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables y ese Reglamento.

En otro tenor, en lo relacionado con la designación de los integrantes de la Comisión Sustanciadora, como se anticipó son tres representantes quienes la integran; el

primero de ellos lo designa la Sala Superior, el que a su vez presidirá la Comisión; el segundo de ellos será propuesto por la Comisión de Administración del propio Tribunal, y el tercero que será electo por los trabajadores del Tribunal Electoral a través del sistema de mayoría relativa y mediante un proceso de votación universal, libre, secreto y directa, el cual será llevado de manera conjunta en la Sala Superior y en las Salas Regionales.

Respecto a los requisitos para ser integrante de la Comisión Sustanciadora, tanto en la ley orgánica como en el reglamento interno aludidos anteriormente, se contienen disposiciones que establecen la observancia por parte de dicha Comisión de las normas contenidas en los numerales 152 al 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, el artículo 156 de dicha ley señala que los miembros de la Comisión, para serlo, deberán reunir los requisitos a que se refiere el diverso dispositivo 121, el cual contiene las exigencias necesarias para fungir como magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las que en lo conducente son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de veinticinco años, y
- III. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

Sumado a lo anterior, dispone la propia ley burocrática que el representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el tercer integrante deberán ser licenciados en derecho, no así el designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, lo que, trasladado a la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral nos conduce a concluir que deberán ser licenciados en derecho los representantes designados por la Sala Superior y por la Comisión de Administración, no así el elegido por los empleados.

El representante de los trabajadores durará en su encargo sólo tres años, y el resto de sus integrantes seis, y sólo podrán ser removidos de su encargo por los que los designaron y por causas justificadas, además de que disfrutarán del sueldo que les asigne el presupuesto de egresos como antes se señaló.

Adicionalmente, el referido órgano contará con el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

2.3.2. COMPETENCIA

En términos de lo expuesto, la Comisión Sustanciadora tiene como principal función la de llevar a cabo el procedimiento correspondiente con el fin de poner en estado de resolución los conflictos de trabajo que lleguen a suceder entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus empleados.

Por otro lado, atentos a que la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral no es la encargada de resolver las controversias que son de su conocimiento, sino que ello corresponde a la Sala Superior del propio Tribunal, puede precisarse que el procedimiento respectivo se divide también en dos partes, a saber: substanciación del procedimiento ante la Comisión Sustanciadora, el cual concluye con la emisión de un dictamen, y resolución por parte de la Sala Superior.

En ese entendido, es claro que no se puede hablar de la competencia de la Comisión sin hacer referencia a la que corresponde a su vez a la mencionada Sala en cuanto a la resolución de los conflictos.

Es menester ahora traer a tema la norma constitucional incluida en la fracción VI del artículo 99 de ese ordenamiento, conforme a la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el propio Tribunal y sus servidores.

Por otro lado, como también se mencionó, la resolución de los asuntos se da a partir del dictamen que para el efecto elabore la Comisión Sustanciadora, lo que a su vez encuentra fundamento en el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el diverso 139, fracción I, de su Reglamento Interno.

Así las cosas, resulta que, en términos de esos dispositivos, la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es legalmente competente para tramitar los conflictos de trabajado que se susciten entre ese Tribunal y sus trabajadores, así como de efectuar un dictamen sobre el cual ha de emitirse la resolución correspondiente por su Sala Superior.

2.3.3. PROCEDIMIENTO

En cuanto al procedimiento al que se debe ajustar la Comisión Sustanciadora para la tramitación de los asuntos de carácter laboral, según lo dispuesto por artículo 158 de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se tendrán que observar las normas contenidas en el capítulo III del Título Séptimo de la propia legislación.

Dicho Título Séptimo se denomina “*Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo*”, siendo el capítulo tres romano el que contiene el articulado relativo al procedimiento, artículos 126 al 147.

Lo que a su vez fue reiterado en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo 139, fracción I, se dispone como una de las atribuciones de la Comisión Sustanciadora la consistente en “*Sustanciar los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, presentando los dictámenes correspondientes ante la Sala Superior, en términos del artículo 241 de la Ley Orgánica. Para ello se sujetará al procedimiento previsto en los artículos 126 al 147 [...] de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*”.

En otras palabras la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá sujetarse, al llevar el trámite de los asuntos de su competencia, al procedimiento contenido para el efecto en la ley federal del trabajo burocrático, expuesto con anterioridad.

Trabajadores de base y de confianza en la administración pública federal

Magda. Susana Barroso Montero*

SUMARIO: *Introducción. 1. El acto administrativo y el servicio público. 2. Régimen laboral aplicable a los servidores públicos. 3. Trabajadores de base y de confianza: 3.1. Obligaciones y derechos de los servidores públicos. 4. Servidores públicos de carrera. 5. Responsabilidad de servidores públicos. 5.1. Sujetos de responsabilidad. 5.2 Tipos de responsabilidad. 5.3. Juicio político. 6. Conclusiones.*

Introducción

Para abordar el tema de los trabajadores de confianza en la administración pública federal y comprender el contexto en que se ha desarrollado el régimen laboral a que se encuentran sujetos, me parece necesario relacionarlo con los orígenes del acto administrativo y con la teoría del servicio público, fundamentos para la construcción del derecho que atiende a la actividad gubernamental, ya sea realizada en forma directa o, a través de concesiones a particulares.

Es también la noción del servicio público la que origina el surgimiento de tribunales contencioso-administrativos capaces de resolver las controversias entre los ciudadanos y el Estado, y aquí resulta interesante observar cómo el régimen jurídico a que se encuentra sujeta la función administrativa va modificándose de acuerdo con los cambios políticos y económicos en cada época ya que ha de ajustarse a diferentes formas de gobierno, resultando distinto en la dictadura, en la monarquía o en la república y mo-

* Magistrada Representante del Gobierno Federal en la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

dificándose para atender los procesos de nacionalización, estatización y privatización. Ello pudiera provocar que el grupo en el poder fuera quien determinara las actividades económicas que debe desarrollar de manera exclusiva; sin embargo, el efecto se ralentiza al establecer que será la ley la que lo determine.

La función administrativa se manifiesta a través del acto administrativo como la expresión del poder público que puede imponerse a través de una declaración de voluntad unilateral que produce efectos jurídicos individuales, con la finalidad de satisfacer intereses generales. Lo que legitima estos actos es su fundamento y motivación y el respeto a los derechos subjetivos e individuales de los ciudadanos reconocidos en los textos constitucionales y en los convenios internacionales.

El ciudadano, a su vez, tiene derecho a recibir prestaciones públicas, a exigir de la Administración una determinada conducta, a oponerse a su inactividad y a exigir responsabilidad objetiva y directa cuando con su actuación el Estado le cause un perjuicio que no está obligado a soportar.

Es necesario señalar que la competencia no es de la persona titular de la función, sino del órgano que formula una declaración de voluntad en representación del Estado. El acto administrativo será inválido o anulable cuando se dicta por órgano incompetente o cuando se rebasa el límite de competencia.

Ahora bien, las personas físicas que forman parte del órgano administrativo pueden ser titulares del órgano, que son las que forman la voluntad del órgano y adoptan decisiones vinculantes, o pueden ser servidores públicos, que son personas que trabajan en el órgano administrativo para apoyar su gestión. Todos actúan desde las dependencias e instituciones estatales encargadas de hacer llegar el servicio público a la comunidad, formulando actos administrativos con las facultades definidas en el nombramiento respectivo que define su capacidad legal, y por lo regular disponiendo de recursos públicos.

A partir de lo anterior queda claro el origen de la relación entre el Estado y sus servidores públicos, que no es laboral, sino administrativa, situación que repercute en el tardío y distinto régimen legal para los trabajadores contemplados en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, régimen precario del que, además, quedan excluidos los servidores de confianza.

1. El acto administrativo y el servicio público

La forma que reviste el acto administrativo depende de la concepción que se tenga del Estado a través de la historia.

Para el absolutismo, el régimen legal aplicable era el mismo para el Estado y para su función. Dudar de la actuación del monarca equivalía a cuestionar la voluntad divina. Más tarde, la lucha entre la monarquía y la aristocracia desencadenó revoluciones liberales que dieron paso a un nuevo modelo de gobierno y a un nuevo concepto de Estado, lo que hizo necesario articular el poder político en torno a un ente abstracto e impersonal, naciendo así las bases del Derecho público moderno. En este esquema se cambió el dogma del poder divino del monarca por otra afirmación contundente e indiscutible, que es la idea de que la soberanía radica en el pueblo, y que de él emana la legitimidad de los poderes públicos.

En el siglo XVIII, el Poder Ejecutivo heredó y reconstruyó la organización burocrática de la monarquía con el nombre de Administración Pública. Lo mismo que antes el monarca, ahora el Poder Ejecutivo debía ser sometido y controlado, pues con su capacidad de acción y de intervención pone en peligro los derechos y libertades de los ciudadanos; a la vez se reconoció que la Administración Pública tenía que disponer de autoridad, recursos y funcionarios permanentes, así como de una organización jerarquizada y disciplinada para defenderse de sus enemigos, responder a las demandas de servicios básicos de la población y garantizar el cumplimiento efectivo de derechos y libertades concedidos en la Constitución y en las leyes, naciendo así el aparato burocrático.

Por su parte, la impartición de justicia administrativa se originó en la negación absoluta de revisión de los actos administrativos y evolucionó hacia la exigencia de responsabilidad a la autoridad cuando ésta causaba daño al particular.

La Constitución Francesa de 1791, en su artículo 5, impedía que los tribunales intervinieran en las funciones administrativas o que citaran ante sí a los funcionarios. En este mismo cuerpo normativo se creó el Consejo de Estado, asesor del Ejecutivo para redactar proyectos de ley y reglamentos, pero nació con competencia limitada pues solamente podría resolver la anulación de decisiones administrativas cuando algún texto legal así lo especificara. En caso de no existir tal referencia, conocían los ministros de Estado que tenían la competencia general.

La nueva administración surgida de la revolución francesa prohibía de forma absoluta la injerencia del poder judicial en la actividad administrativa bajo el dogma de

que: “juzgar a la administración es también administrar”, el Poder Judicial no podía revisar si los actos dictados por la Administración pública se emitían conforme a derecho. Esto obedecía al temor de que alguna voluntad afectara al nuevo grupo en el poder y también al impacto que había causado el principio de separación de poderes conocido mediante la obra del Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, publicada en 1748.

Durante el siglo XIX, la idea de servicio público cambió del concepto unitario de órgano igual a actividad, al de definir por ley las actividades que deben considerarse como servicio público, independientemente de que las realice el Estado o los particulares.

El *Caso de Agnès Blanco*, resuelto en 1873, sirvió como punto de partida a la aceptación de un régimen especial de responsabilidad, justificado por la prestación del servicio público. En este asunto, una niña fue herida por una vagoneta de la compañía tabacalera en Burdeos, propiedad del Estado; su padre planteó la demanda ante los tribunales civiles, sin embargo, el Tribunal Francés de Conflictos al decidir sobre la competencia declaró que quien debía resolver el asunto era el Tribunal Administrativo, razonando que la vagoneta era propiedad de una compañía gestionada por la Administración Pública.

Con este fallo el Tribunal Francés de Conflictos, encargado de resolver conflictos de competencia, dividió para siempre la jurisdicción en Tribunales Administrativos y Tribunales Judiciales para que los primeros atendieran reclamaciones de particulares que hubiesen sido afectados por el desempeño de un servicio público, sosteniendo la necesidad de someter los actos administrativos al control del derecho.

La impartición de justicia administrativa ganó terreno definitivo en 1889 mediante la *Sentencia Cadot*. El señor Jean-Robert Cadot era director de carreteras y agua de la ciudad de Marsella. Su puesto de trabajo fue eliminado, por lo que demandó al Consejo de Estado la anulación de la decisión administrativa y el pago de los daños y perjuicios. El problema era que el Consejo tenía competencia limitada (solamente podía conocer cuando la ley así lo establecía expresamente). En el fallo, el mismo Consejo se autoconfririó competencia general y desde entonces todos los litigios de orden administrativo serían llevados directamente ante él, sin someterlos al conocimiento previo del ministro del despacho correspondiente.

Así fue como, a partir de esta decisión, el Consejo de Estado se convirtió en verdadero tribunal administrativo, aun cuando siguió sin formar parte del Poder Judicial desde un punto de vista orgánico.

A finales del siglo XIX, la presión de las clases trabajadoras, los sindicatos y partidos políticos exigieron la adopción de estrategias sociales y económicas que provocaron mayor intervención del Estado en múltiples sectores. En la etapa del Estado Social o Benefactor este asumió la responsabilidad de garantizar a los ciudadanos una asistencia mínima desde el nacimiento hasta su muerte. Su atributo esencial no era la soberanía o el poder sino la prestación del servicio público; más tarde, esa tendencia lo llevó a funcionar como empresario productor de bienes y servicios destinados al mercado, ya sea por razones estratégicas o para suplir las carencias de la iniciativa privada, adoptando una función directiva, de impulso y regulación de los procesos económicos, planificando el desarrollo, pero siempre girando alrededor de la noción del servicio público como el conjunto de prestaciones que el Estado otorga a los ciudadanos para satisfacer las necesidades de la comunidad.

El servicio público puede ser brindado de forma directa por el Estado a través de dependencias o entidades, o bien de forma indirecta, a través de empresas privadas en los casos en que se concede su prestación o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación. La ley debe determinar cuáles deben considerarse servicios públicos y las modalidades y condiciones de su prestación, éstos deben responder a una necesidad colectiva; su desempeño requiere una organización profesionalmente establecida y su interés principal no debe ser el lucro sino el del usuario. Además, su prestación debe ser regular, uniforme, continua y eficaz.

La función pública se cumple necesariamente a través de personas físicas que se encuentran dentro de una organización piramidal, vinculados entre sí por relaciones jerárquicas que van desde los que toman decisiones a quienes las ejecutan.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es conocida como la primera en el mundo en incorporar garantías sociales, los servidores públicos no fueron beneficiarios de los mínimos establecidos por el artículo 123 pues la misma Carta Magna señalaba, en su artículo 89, que el Poder Ejecutivo podía nombrar y remover libremente a todos sus empleados, independientemente de su jerarquía.

El camino que ha tenido que seguir el trabajador al servicio del Estado para lograr el reconocimiento de derechos laborales ha sido muy largo y en este recorrido casi nada han avanzado los servidores de confianza, pues su relación está vinculada a las decisiones políticas y económicas del gobierno.

2. Régimen laboral aplicable a los servidores públicos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha incluido en sus documentos el concepto de “trabajo decente”, que se refiere a las oportunidades que brindan un trabajo productivo, un ingreso digno, seguridad y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, la oportunidad de participar en la organización y en las decisiones que afectan sus vidas y la igualdad de trato.

En México, la legislación y las políticas que se siguen en materia laboral, sobre todo en materia burocrática, están muy lejos de cumplir estos objetivos pues la dignidad se pierde cuando el trabajo queda reducido a un medio de sobrevivencia muy precario. El marco jurídico especial en que se desenvuelven los servidores públicos no es el más propicio para desarrollar sus capacidades pues la gran mayoría no tienen sueldos que les permitan un nivel de vida adecuado, no gozan de permanencia o igualdad en el trato y en las oportunidades y al final de su vida laboral, en el mejor de los casos, les esperan pensiones insuficientes para enfrentar el retiro.

Además de todo lo anterior, el valor del servicio público ha disminuido al grado de que ser burócrata se ha convertido en algo peyorativo; los trabajadores al servicio del Estado son continuamente atacados por los medios informativos como si fueran culpables de cualquier crisis económica por la que atraviesa el país. Se oye constantemente que “cobran por no hacer nada” o que “todos son poco preparados e inútiles”, o bien que, “para desahogar económicamente al país hay que adelgazar el aparato burocrático”; otros opinan con ligereza que “hay que desaparecer el apartado B del artículo 123 constitucional porque no se justifica un trato distinto”. Todo esto se dice partiendo del supuesto totalmente falso de que el marco legal a que están sujetos los servidores públicos otorga privilegios cuando, por el contrario, muchas veces sus condiciones de trabajo son más desfavorables que las de los trabajadores en general, presentando escenarios de total vulnerabilidad pues quedan sujetos a vaivenes políticos o económicos. Por ello se hace indispensable conocer la verdadera situación que enfrentan los servidores públicos y el régimen al que se encuentran adscritos para tener una idea clara del problema.

En primer lugar, para ser servidor público se requiere tener capacidad legal, ser nombrado por persona autorizada y llenar los requisitos que marca la ley para el puesto. El nombramiento es una especie de contrato de adhesión que da lugar a la individualización de derechos y obligaciones que ya estaban definidos de manera general y

abstracta, y se perfecciona con la designación a un individuo que hace una persona o un cuerpo colegiado, debidamente facultado, para que ocupe un puesto con características predeterminadas. El Estado manifiesta, a través de sus representantes, su deseo de relacionarse con un particular para que bajo sus órdenes lleve a cabo las actividades que se le encomienden; con su aceptación, el particular queda adherido al estatuto legal previsto, que puede ser modificado sin su opinión ni su consentimiento.

Hay diferentes opiniones en cuanto la naturaleza jurídica del nombramiento, pero la mayor parte de la doctrina coincide en que se trata de un “acto unión” en el que concurren voluntades entre el Estado y el empleado. Al respecto, cabe mencionar que la falta de nombramiento no indica fatalmente la inexistencia de la relación de trabajo entre el prestador del servicio y los titulares de las dependencias o entidades, si de otros elementos de prueba se advierte el vínculo laboral (credencial, tarjeta de asistencia, oficios de comisión, recibos de pago, etc.).

Otro elemento importante a considerar en la relación laboral burocrática es la subordinación que, aunque no se menciona de manera expresa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), se desprende de la fracción primera del artículo 44 de la LFTSE, que establece como obligación del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

Nuestra Constitución Política acoge en el artículo 108 un concepto amplio de servidor público, al referirse a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en una entidad o dependencia que realice funciones públicas, independientemente de que por sí mismo el trabajador tenga, o no, a su cargo alguna función pública, por lo tanto, toda persona que presta sus servicios al Estado debe ser considerado como servidor público.

3. Trabajadores de base y de confianza

Hay diferentes clases de servidores públicos, entre ellos están los empleados, que se encuentran vinculados formalmente a la entidad correspondiente mediante un nombramiento que define su capacidad competencial por materia, territorio o jerarquía, para dotarle de la representatividad suficiente para ejecutar las atribuciones del órgano en cuestión y que establece las funciones inherentes al cargo. Están también

los servidores públicos por elección popular, que son los que prestan sus servicios a la comunidad en virtud de que han ganado el puesto por votación, como los senadores, diputados, presidentes municipales, etc.; éstos terminan su encargo cuando concluye el periodo para el cual fueron electos o cuando son retirados mediante el procedimiento que establece la ley para perder la investidura. Asimismo, hay servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que son los que nombra el superior jerárquico y pueden ser retirados cuando el mismo así lo decida, como los Secretarios de Despacho.

Pero, sin duda, la clasificación más importante entre los servidores públicos, por las consecuencias que ello implica es la que distingue trabajadores de base y trabajadores de confianza.

La LFTSE define a los trabajadores de base, sujeto principal de su aplicación, con fundamento en una excepción, pues dispone que los trabajadores de base son “aquellos no incluidos en la enumeración del artículo 5”. No tienen facultades de decisión ni representatividad, deben ser mexicanos, son inamovibles después de prestar servicios durante seis meses continuos sin notas desfavorables en su expediente y, en caso de ser despedidos injustificadamente, pueden reclamar indemnización o la reinstalación en su puesto. Sus derechos son irrenunciables.

En el caso del trabajador de confianza, la pertenencia a tal categoría depende de las funciones que efectivamente se desempeñen, como lo determina el artículo 5 de la LFTSE, que son las de dirección, toma de decisiones a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento; las de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos o valores, de auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría o consultoría; secretarios particulares de servidores públicos superiores determinados en la ley, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal y los agentes de policías judiciales y preventivas.

Aun cuando el mencionado artículo 5, en su fracción II, inciso I), tercer párrafo indica que la clasificación de los puestos de confianza en cada entidad o dependencia forma parte de los catálogos de puestos, lo cierto es que con frecuencia el nombre del puesto marcado con la clave “CF” en el catálogo no coincide con las funciones que cotidianamente desempeña el trabajador. En estos casos, la jurisprudencia ha determinado que se debe privilegiar la función real que se desempeña sobre la clave presupuestal.

El artículo 20 de la LFTSE indica que los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de la Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos y la parte final del mismo artículo indica que, en la formulación, aplicación y actualización de los catá-

logos de puestos, participarán de manera conjunta los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos. Esto no sucede así, puesto que quien elabora los catálogos de puestos de las dependencias y entidades es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que en ello tengan intervención alguna los trabajadores.

Por otra parte, las diferencias entre formar parte de una u otra categoría son tan grandes como que los trabajadores de confianza quedan excluidos de la aplicación de la ley burocrática; esto es así porque la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, reduciendo con ello sus derechos a su mínima expresión. Por si quedara alguna duda, el artículo 8 de la LFTSE excluye a los servidores de confianza del régimen de la ley, lo mismo que al personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios y los que presten servicios mediante contrato civil o por honorarios y todavía a mayor abundamiento, el artículo 2 de la ley dispone que la relación de trabajo se establece únicamente entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

Con todas esas disposiciones queda claro que los servidores de confianza ni siquiera crean relación laboral con la administración pública y, por lo tanto, no tienen derecho a reinstalación ni a indemnización. Tampoco pueden reclamar horas extras, descanso, licencias, capacitación y muchas otras cosas, lo que los deja desprotegidos, a menos que pertenezcan a alguna de las categorías que tienen regímenes especiales, como los militares o el personal del servicio exterior.

3.1. Obligaciones y derechos de los servidores públicos

Entre las obligaciones que establece la LFTSE para los titulares de las dependencias y que se convierten en derechos para los servidores públicos se encuentra las siguientes:

- a) Respetar los derechos de escalafón, ascensos, derecho de preferencia,
- b) Integrar expedientes de los trabajadores para tramitar sus prestaciones,
- c) Proporcionar útiles e instrumentos de trabajo,
- d) Cubrir aportaciones para la seguridad social,
- e) Cumplir con los servicios de higiene y prevención de accidentes,
- f) Conceder licencias en los términos de las condiciones de trabajo aplicables,

- g) Reinstalar. Si hay supresión de plazas otorgar una equivalente,
- h) Pagar indemnización y salarios caídos, en caso de laudo que así lo ordene.

Por su parte, los trabajadores deberán:

- a) Desempeñar sus labores con intensidad, esmero y cuidado, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos respectivos,
- b) Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero,
- c) Observar buenas costumbres dentro del servicio,
- d) Cumplir con las Condiciones Generales de Trabajo,
- e) Guardar reserva de los asuntos de los que tengan conocimiento con motivo de su trabajo,
- f) Evitar actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros,
- g) No aprovecharse del puesto en interés propio o de parientes cercanos,
- h) Asistir puntualmente a sus labores,
- i) No hacer propaganda dentro de edificios o lugares de trabajo,
- j) Capacitarse para mejorar su preparación y eficiencia,
- k) Obediencia jerárquica.

La LFTSE detalla los derechos de los trabajadores de base al servicio del Estado en cuanto a jornada, descanso, licencias, estabilidad en el empleo, salario, aguinaldo, escalafón, capacitación, seguridad social y también se refiere a la negociación colectiva y la huelga.

La jornada diaria máxima de trabajo está dividida en diurna de ocho horas y nocturna de siete; el pago de horas extras es de un cien por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario puede exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas.

Por cada seis días de trabajo se tiene derecho a un mínimo de un día de descanso con goce de salario íntegro. A partir de 1973 se estableció el criterio de cinco días de trabajo por dos de descanso. Si se trabaja en domingo procede el pago de prima dominical, consistente en un 25% adicional. Además, tienen los días de descanso obligatorio que señale el calendario oficial y están también los llamados “días económicos”, no porque los establezca la ley sino porque la mayoría de las condiciones de trabajo de las dependencias así lo disponen, y pueden traducirse en un beneficio económico al fin de año cuando no se hubiesen utilizado.

Las mujeres gozan de un descanso por parto y lactancia que consiste en un mes antes del parto y dos posteriores. Para lactancia, dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno.

En cuanto a las vacaciones, el trabajador disfruta de mínimo de veinte días al año. Se concede una prima vacacional de un 30% del salario.

El trabajador de base también tiene derecho a pedir licencias:

- a) Por motivos sindicales, cuando el sindicato de la dependencia en que presta sus servicios lo designe para el desempeño de una comisión.
- b) Por movilidad en el empleo, cuando sea promovido temporalmente para la realización comisiones diferentes a las que viene desempeñando o en lugar distinto al habitual.
- c) Por razones políticas, cuando desempeñe un cargo de elección popular. No percibe salario durante el tiempo que dure la licencia.
- d) Por razones de salud, por enfermedades que no tengan como causa el trabajo, previo dictamen y vigilancia médica y sin menoscabo de sus derechos y antigüedad. Cuando se trate de riesgos profesionales, la licencia se registrará por las disposiciones de la Ley del ISSSTE y de la Ley Federal del Trabajo.
- e) Por razones personales, sin tener que explicar el motivo. Su duración va en relación con la antigüedad del trabajador. Pueden ser con goce o sin goce de sueldo.

Sin duda alguna, el derecho más importante que tienen los trabajadores de base es la estabilidad en el empleo, ya que sólo pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tienen derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal.

El artículo 46 de la LFTSE contiene las causales en que el nombramiento o designación de trabajadores puede dejar de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias y estas son:

- I. Renuncia, por abandono de empleo o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o cause la suspensión o la deficien-

cia de un servicio, o ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

- II. Conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Muerte del trabajador;
- IV. Incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V. Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El titular siempre debe acudir al TFCA a demandar el cese por las causas que menciona la fracción V del artículo 46, que son las siguientes:

- a) Faltas de probidad u honradez o actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Faltas por más de tres días consecutivos sin causa justificada (se levanta Acta Administrativa al cuarto día).
- c) Destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Revelar asuntos reservados que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Imprudencia, descuido o negligencia.
- g) Desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes de sus superiores.
- h) Concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo.
- j) Prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere la fracción V es importante acompañar a la demanda de cese el acta administrativa que exige la ley, la que debe ser firmada por el jefe superior de la oficina, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato y dos testigos de cargo, en la que se asentarán los hechos y las declaraciones de los que intervienen.

Mientras se resuelve el conflicto, el jefe superior de la oficina respectiva podrá remover al trabajador a oficina distinta dentro de la misma entidad federativa. Dice la ley que para suspender los efectos del nombramiento el titular deberá contar con la

conformidad del sindicato que representa al trabajador. Cuando no estuviere de acuerdo el sindicato, y solamente cuando se trate de causas graves (falta de probidad u honradez, actos de violencia, destrucción de edificios, obras o maquinaria, o revelar secretos o acudir habitualmente en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos), el titular puede demandar la conclusión del nombramiento ante el TFCA, éste resolverá en incidente por separado y seguirá el procedimiento en lo principal.

Este mencionado artículo 46 de la ley es una disposición casuística que provoca confusión entre la necesidad del levantamiento de acta administrativa o un acta de hechos y entre el abandono de empleo y las faltas injustificadas. Además, la exigencia de contar con la anuencia del sindicato para el levantamiento del acta administrativa o de la suspensión de la relación laboral, aunado a la interpretación de la Corte en el sentido de que, en caso de abandono de empleo, es necesario demostrar la voluntad del trabajador de separarse del centro de trabajo, hace a la dependencia sumamente difícil utilizar la causal de abandono para pedir el cese del trabajador faltista pues tendrá que probar la voluntad de alguien que está ausente, y que si no va a trabajar mucho menos se presentará para manifestar que es su deseo no regresar a su puesto.

Nuestra Constitución contiene una excepción al principio de inamovilidad de servidores públicos en la fracción XIII del artículo 123 para los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el DF, los estados y los municipios, los que podrán ser separados o removidos de su cargo sin que proceda su reinstalación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. En estos casos, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que se tuviere derecho.

Cabe mencionar que el acto por el cual el titular de la dependencia o entidad pronuncia el cese del trabajador no debe ser considerado de autoridad, sino emitido en su carácter de patrón, con lo que se cancela la posibilidad de acudir al amparo.

Otra diferencia esencial entre trabajadores de base y de confianza es el tratamiento de la negociación colectiva. Al respecto, tanto la fracción XVI del apartado A del artículo 123 constitucional, como el Convenio 87 de la OIT aseguran la libertad irrestricta de formar sindicatos, por otra parte, la LFTSE sigue el sistema de un sindicato único por dependencia y de única federación, lo que ha sido considerado por la Corte como inconstitucional y contrario a los compromisos internacionales, por lo que actualmente, sin que haya sido reformada la ley, veinte trabajadores pueden formar un nuevo sindicato en las dependencias y se pueden crear diversas federaciones de trabajadores

al servicio del Estado. Con este criterio también se acabó con la limitación establecida en el artículo 69 de la LFTSE, que indica que quien ingrese a un sindicato no podrá dejar de formar parte de él a menos que sea expulsado, pues una vez reconocida la libertad de sindicalización es lógico admitir también la libertad absoluta para ingresar o renunciar a los diferentes sindicatos que se formen en las dependencias. Entonces, los trabajadores de base tienen derecho a asociarse en defensa de sus intereses comunes y no así los trabajadores de confianza, quienes tienen prohibición expresa en la ley para formar parte de los sindicatos existentes y tampoco podrían formar ligas de trabajadores de confianza, a semejanza de los sindicatos de patronos que permite el apartado A, esto es debido a que en la administración pública el patrón es el Estado mismo.

Las Condiciones Generales de Trabajo previstas para el apartado B del artículo 123 constitucional hacen las veces del contrato colectivo en el apartado A, ya que son la fuente formal de derechos y obligaciones para las partes en la relación laboral burocrática; deben establecer la intensidad y calidad del trabajo; las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; disposiciones disciplinarias, la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas y reglas para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Estas condiciones mínimas no pueden reclamarlas los trabajadores de confianza, lo que resulta injusto ya que no pueden exigir horario o descansos y en caso de sufrir violencia, hostigamiento o abusos no tienen manera de defenderse laboralmente.

También el tratamiento que da la LFTSE a la huelga es muy distinto al que otorga la Ley Federal del Trabajo. En el apartado A se requiere mayoría simple de los trabajadores de la dependencia para emplazar a huelga; en cambio, en el apartado B es necesaria una mayoría calificada de las dos terceras partes. Además, se establece calificación previa a la suspensión de labores, con lo que se pierde toda la fuerza del emplazamiento. El pliego petitorio se presenta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acompañado de la copia del acta de la asamblea en que se haya tomado la determinación de declarar la huelga con diez días de anticipación a la fecha acordada para la suspensión de labores. El Tribunal, en un término de 72 horas, debe decidir si la huelga es legal o ilegal, y solamente en el caso que la declare legal se podrían suspender las labores. La causa para irse a huelga está constreñida a “la violación general y sistemática” de los derechos que consagra el artículo 123 constitucional, cuestión muy difícil de probar, así que seguramente la huelga será calificada de ilegal, y después de que ello suceda la ley fija un plazo de veinticuatro horas para que

los trabajadores reanuden las labores o de lo contrario quedan cesados, sin responsabilidad alguna para el Estado.

De todo lo anterior se observa que se hace nugatorio el derecho a la huelga de los trabajadores al servicio del Estado, lo que encuentra su explicación en la necesidad de no interrumpir el servicio público, principio que inspira en todo momento el razonamiento de las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, pero que será un asunto de interesante discusión a la luz de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

Hay trabajadores que tienen como empleador al Estado, pero por el carácter especial de la labor que desempeñan tienen un tratamiento diferente a los demás servidores públicos. Así, la Constitución excluye de la aplicación de la ley burocrática a los miembros del servicio exterior. Los servidores públicos de base que prestan sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores se rigen por la LFTSE, como cualquier burócrata; en cambio, los trabajadores que forman parte del servicio exterior cuentan con disposiciones especiales contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; así, hay personal de carrera, temporal y asimilado.

El apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional establece que las fuerzas armadas se regirán por sus propias leyes. En el mismo caso se encuentran la fuerza aérea y la marina nacional. Las condiciones de trabajo son iguales al régimen de la ley burocrática, pero difieren en cuanto a retiros y bajas.

Por lo que se refiere al sector bancario, su régimen laboral ha tenido muchos cambios entre nacionalización y privatización. Los trabajadores bancarios fueron inicialmente regulados por la legislación laboral burocrática, con las reformas constitucionales a las fracciones XXXI del apartado A y XIII bis del apartado B del artículo 123 (DOF 27 de junio de 1990), quedaron sujetos a dos regímenes laborales, uno para la banca comercial, que se regula con el apartado A, y otro para las entidades de la administración pública federal que forman parte del sistema bancario mexicano y que pertenecen al apartado B.

La Ley Federal de las Entidades Públicas Paraestatales en su artículo tercero señala que las universidades y demás instituciones de educación superior, a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas. Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación, y sólo en lo no previsto se aplicará la ley burocrática.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Públicas Paraestatales.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularan por sus propias leyes o decretos de creación.

En conclusión, el principio general es que deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desarrolla el trabajador para decidir si es de confianza, pero existen casos de excepción, como cuando existe confesión expresa del trabajador en el sentido de que realizaba funciones de ese tipo, o bien cuando la legislación secundaria, atendiendo a la naturaleza del servicio que presta el Estado, así lo señala expresamente. Este es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la ley de la materia (DOF 29 de junio de 1992) claramente dispone en su artículo 74 que el personal se rige por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

De la misma manera, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 2 de enero de 2009) en su artículo 73, que señala que las relaciones jurídicas entre las instituciones policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que todos los servidores públicos de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la carrera policial se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza y en congruencia con lo dispuesto por la Constitución reitera que podrán ser separados de su cargo sin que proceda su reinstalación o restitución, y en su caso, sólo procederá la indemnización.

4. Servidores públicos de carrera

Con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad y mejorar la situación del personal de confianza se implementó un sistema que tomara como base el mérito y garantizara la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública. Así, el 10 de abril de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (LSPC), que abarca los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, aunque también los servidores de libre designación y los de base pueden ingresar al sistema, sujetándose a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento que prevé la ley.

Al sistema se accede por concurso. La convocatoria es pública y abierta, el aspirante debe cumplir con los requisitos y pasar exámenes de conocimientos y habilidades, y a cambio obtiene su nombramiento como servidor público de carrera, lo que le da derecho a recibir indemnización cuando es despedido injustificadamente.

Se pretende que los servidores de carrera gocen de permanencia en el servicio, siempre y cuando cumplan con las evaluaciones periódicas y llenando los requisitos que establece la ley para certificar su competencia, y que solamente puedan ser retirados sin responsabilidad para las dependencias en caso de renuncia formulada por el servidor cuando no apruebe en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño o cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento. La ley no establece lo que deberá prevalecer en el caso del servidor de carrera cuando, aún pasando todas las evaluaciones, la causa del despido sea la pérdida de la confianza.

Cuando hubieren transcurrido dos años sin que el servidor obtuviera su nombramiento de carrera por causas imputables a ellos, la dependencia debe sujetar a concurso el puesto y debe cesar en sus funciones a quien venía ocupándolo en caso de que éste no resulte ganador.

Entre las ventajas que promete el sistema está que los servidores de carrera puedan solicitar reubicación en otra área de la propia dependencia o de alguna otra cuando sus puestos se encuentren en proceso de desaparición por reestructuración, lo que no resulta fácil en la práctica, pues se tiene que conseguir la autorización del Comité de Selección de la dependencia en que se lleve a cabo el movimiento y de su superior jerárquico; además, se debe observar que el perfil de los puestos cumplan condiciones de equivalencia,

homologación y afinidad y que el movimiento no implique incremento o disminución en las percepciones mayor al 30%, y que no suponga una promoción a otro rango.

A cambio de los beneficios que promete la ley, el servidor de carrera adquiere muchas obligaciones y se somete a constante presión pues cuando se presume el incumplimiento reiterado e injustificado a las obligaciones establecidas en la ley, en los ordenamientos aplicables en materia laboral así como en otras disposiciones legales y reglamentarias o en la descripción del puesto, la dependencia puede iniciar el procedimiento de separación y, según la gravedad del incumplimiento, puede suspender temporalmente al servidor.

Cuando se determine la separación definitiva del servidor público de carrera, se debe solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente. En el caso de que se hubiere suspendido al servidor y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo de la suspensión. Cuando el Tribunal resuelve autorizar la separación, el servidor público no tiene derecho al pago de salarios caídos o cantidad equivalente.

Un artículo que ha sido motivo de polémica, por el abuso que se da en la práctica para contratar de inmediato y sin pasar por los controles que establece la ley, es el artículo 34, que permite a las dependencias ocupar vacantes o puestos de nueva creación sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y de selección, aun cuando los supuestos de excepción establecidos en ese artículo no son fáciles de cumplir:

Artículo 34 LSPC. *En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, pueden autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no crea derechos respecto al ingreso al Sistema.*

Emitida la autorización del artículo 34, debe hacerse de conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma. Además, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la autorización del nombramiento, el puesto debe convocarse a concurso. Los nombramientos no pueden exceder de diez meses y quedan sin efectos al declararse un ganador en el concurso respectivo. Conforme al artículo 34, puede designarse a una misma persona hasta por dos ocasiones en puestos distintos, durante un periodo de dos años, pero para que esa persona pueda ser designada nuevamente en términos del 34 deberá transcurrir al menos un año desde la conclusión de su último nombramiento.

El Sistema establece también un Registro Único del Servicio Público Profesional, que es el padrón que sistematiza la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema de carrera para identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias, pero realmente el registro no ha sido el semillero de servidores de calidad que se pretendía, pues la oferta se ha reducido en las dependencias, que además ofrecen mucho riesgo, mucha responsabilidad, ningún horario, pocas prestaciones y todo eso a cambio de un salario muy bajo.

Con la implementación del servicio profesional de carrera se ha logrado que los trabajadores de confianza certificados puedan reclamar una indemnización cuando sean despedidos injustificadamente, pero por lo que se refiere a la permanencia y al mejoramiento de la situación de los trabajadores y a la más eficiente prestación del servicio público no se ven los resultados esperados ya que las convocatorias y concursos pueden ser manipulados para que ganen personas previamente seleccionadas, y además ahora sucede que la atención de los servidores de carrera está más enfocada a estudiar para aprobar los exámenes y asegurar su plaza laboral que a cumplir con sus labores cotidianas. Esto aunado a que las evaluaciones son demasiado teóricas y no reconocen el desempeño cotidiano de cada trabajador y su capacidad de servicio a la comunidad, por lo que muchos empleados son despedidos por no pasar el examen teórico aún cuando sean útiles en la actividad que realizan, sin que el jefe inmediato pueda hacer nada por retenerlos, viéndose obligado a contratar y capacitar a nuevos trabajadores constantemente, lo que crea ambientes de miedo e inseguridad en detrimento de la calidad y prontitud en el servicio.

5. Responsabilidad de servidores públicos.

Entre las formulas más efectivas que se han encontrado hasta ahora para lograr la rendición de cuentas de los servidores públicos ante la sociedad y dar equilibrio a la potestad conferida a los gobernantes están la división de poderes y la transparencia del gasto, aunado a un sistema de vigilancia y castigo.

En México, el fundamento para la responsabilidad de servidores públicos se encuentra en el título cuarto de la Constitución, además de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

5.1. Sujetos de responsabilidad

El artículo 108 constitucional, en sus párrafos primero y tercero, enumera a los servidores públicos que son sujetos de responsabilidad por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, éstos son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los organismos autónomos.

La LFRASP derogó para el ámbito federal los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la LFRSP, y señala la obligación que tienen los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales de ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a las obligaciones previstas la ley en su artículo octavo, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. El incumplimiento de lo anterior da lugar a la aplicación del procedimiento y de las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

La SCJN ha interpretado que el artículo 108, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del constituyente con la reforma fue que se incluyera todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o de la institución en donde laboren,

pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirven al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; por lo tanto, los servidores públicos locales responden doblemente, tanto por violaciones a disposiciones federales como también por las que cometieran en contra de su legislación local.

Las sanciones por falta administrativa consisten en amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público que puede ser hasta de veinte años en caso de faltas graves, previstas en el artículo 8 de la LFRASP. Las infracciones graves prescriben en cinco años y las restantes en tres.

Para la imposición de las sanciones administrativas se debe tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones. Se extiende la posibilidad de reclamar responsabilidad hasta un año después de haber concluido funciones cuando se use influencia, información o documentación a la que se haya tenido acceso en el empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, o por participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que hubieran organizado o calificado servidores públicos que hubiesen ocupado cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus consejeros, y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, considero que la responsabilidad en estos casos no debió limitarse a un año ya que el uso de influencias o la manipulación de información obtenida por razones del empleo pueden extenderse mucho más allá de dicho plazo.

Cuando el nombramiento del servidor público incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, se requiere autorización del mismo para la suspensión. Igualmente, se necesita autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si el nombramiento requirió su ratificación.

Otra importante obligación que tienen los servidores públicos es presentar declaraciones de situación patrimonial. Este es un deber que no tienen los trabajadores de base, pues se aplica a partir de jefe de departamento y enlace hasta el Presidente de la República y a todos aquellos que manejen fondos públicos. En caso de omisión o de falsedad en los datos reportados, las sanciones son severas; van desde la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días hasta la destitución e inhabilitación por veinte años.

Cabe recordar que, durante su encargo, el Presidente de la República solamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. La traición a la patria está tipificada en el artículo 123 del Código Penal Federal como un delito contra la seguridad de la Nación y se prevé una pena de prisión de cinco hasta cuarenta años.

5.2 Tipos de responsabilidad

La relación que existe entre el servidor público y el Estado trae consigo diversas responsabilidades de naturaleza distinta; la civil, la que tiene en su carácter de trabajador porque presta servicios de forma subordinada; también la administrativa, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica una función pública, y puede también tener responsabilidad política, cuando lo prevean las leyes de conformidad con su investidura.

La imposición de diversas sanciones por una misma conducta es permitida cuando dicha conducta tenga fundamento en legislaciones distintas. Por lo tanto, un servidor público puede cometer actos o caer en omisiones que queden comprendidos en más de uno de los supuestos generadores de sanción, como juicio político, delitos y faltas administrativas. En este caso, los procedimientos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda a cada uno, debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, ya que los regímenes normativos reconocen diferentes causales de suspensión y remoción y diversos procedimientos y defensas, por lo que las acciones no pueden confundirse, no son optativas, ni intercambiables y cada cual debe seguir su curso. Lo que no es factible es imponer sanciones de la misma naturaleza dos veces por una sola conducta.

Lo anterior crea situaciones muy confusas en la práctica, pues cada procedimiento tiene su tiempo y sucede a veces que mientras se sigue la averiguación previa o el trámite administrativo para fincar responsabilidad, el servidor sigue en su centro de trabajo

mientras que se obtiene la autorización de cese del nombramiento, lo que provoca sensación de impunidad y crea ambientes difíciles de manejar tanto para el superior jerárquico como para los compañeros de trabajo.

- a) Responsabilidad civil. El servidor público incurre en responsabilidad civil cuando con el incumplimiento de sus obligaciones causa daños y perjuicios que menoscaban el patrimonio del Estado y que puedan ser cuantificables en dinero. La demanda se rige por los principios del Derecho Común y está regulada en el Código Civil Federal.
- b) Responsabilidad laboral. Se da cuando el servidor público incumple con las obligaciones derivadas de la prestación de servicios personales de forma subordinada.

Por lo que hace a los trabajadores de base, la LFRASP hace prevalecer la vía laboral para pedir la suspensión o la destitución del trabajador de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación laboral. Sin embargo, no podrá demandarse acción por la vía laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando el despido o la suspensión constituyen una sanción por faltas administrativas, pues el acto reclamado es una sanción que se aplica como autoridad, no es un acto de patrón y no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre trabajador y patrón. Por lo tanto, la ley burocrática resulta inaplicable y solamente es impugnabile ante la propia autoridad que la impone, a través del recurso de revocación, o bien directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso.

Si a través de acción laboral se demanda la reinstalación o la indemnización alegando un despido injustificado que tiene origen en una sanción administrativa, esa vía es improcedente porque los tribunales de trabajo no pueden decidir sobre la procedencia de prestaciones laborales sin antes decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo que resulta ajeno a su competencia material pues aun cuando las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen el mismo fin, derivan de ordenamientos legales distintos.

- c) Responsabilidad penal. La responsabilidad penal siempre es subjetiva, tomando en cuenta que delinquen las personas, no las instituciones, pues las per-

sonas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas. Por eso, para efectos penales no es relevante saber qué tipo de relación administrativa guarda el sujeto activo del delito, lo que es indispensable es que éste tenga una participación real en la función pública.

El Código Penal Federal, en su artículo 212, señala quiénes son servidores públicos para efectos de la aplicación de lo dispuesto en sus títulos décimo y décimo primero: “Delitos cometidos por servidores públicos” y “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, respectivamente. Estos títulos se refieren a delitos como el peculado, abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones, intimidación, enriquecimiento ilegítimo o tráfico de influencias.

Uno de los delitos que con mayor frecuencia cometen los servidores públicos es el enriquecimiento ilegítimo. Las leyes determinan las circunstancias en las que se debe sancionar penalmente a los servidores que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumentan sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no se pueda justificar. Dicha conducta se sanciona con decomiso, además de multa, inhabilitación y privación de la libertad.

Aun cuando no hay dedicatoria expresa en la ley, la mayoría de estos delitos solamente pueden ser cometidos por trabajadores de confianza por la naturaleza misma de las conductas que suponen poder de mando, decisión y manejo de fondos públicos.

- d) Responsabilidad administrativa. Corresponde al poder disciplinario que tiene el Estado de aplicar sanciones a su personal por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, pero va dirigido al interior de la administración pública, a diferencia del derecho penal administrativo, que es externo. Surge como consecuencia del actuar ilícito del servidor público dentro de sus funciones.

Las sanciones administrativas se aplican a los servidores públicos cuando sus actos u omisiones afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Entre las sanciones que se pueden imponer por responsabilidad están la amonestación pública o privada; la suspensión o la destitución del puesto; la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y las sanciones económicas.

- e) Responsabilidad Política. Se da cuando el servidor incurre en actos u omisiones que perjudiquen intereses públicos fundamentales o su adecuado despacho. Estas conductas, por su naturaleza, solamente pueden ser cometidas por trabajadores de confianza; la sanción se impone mediante el Juicio Político, que tiene como resultado la destitución o la inhabilitación para desempeñar la función pública.

5.3. Juicio Político

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, puede formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, que son las siguientes:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad de sufragio;
- e) La usurpación de atribuciones;
- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos del inciso anterior;
- h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El primer párrafo del artículo 110 de la CPEUM establece quiénes son los servidores públicos que pueden ser sujetos de Juicio Político:

- a) En el Poder Ejecutivo: Los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros elec-

torales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

- b) En el Poder Legislativo: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, y
- c) En el Poder Judicial: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los magistrados del Tribunal Electoral.
- d) Autoridades locales: Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan conforme sus atribuciones. Siendo esto así, los servidores públicos locales son sujetos de responsabilidad en los términos de la Constitución Federal y también en los términos de sus ordenamientos locales.

El procedimiento a seguir en materia de Juicio Político queda establecido en la LFRSP. La denuncia debe apoyarse en pruebas documentales o elementos suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad.

El Juicio Político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

La Cámara de Diputados actúa como órgano instructor, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión y acusa ante la Cámara de Senadores, después de sustanciar el procedimiento respectivo con audiencia del inculcado. Si de las constancias se desprende la inocencia del encausado, el servidor público debe continuar en el ejercicio de su cargo. Cuando la resolución que se dicta es condenatoria, la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión,

aplica la sanción, una vez practicadas las diligencias correspondientes con audiencia del acusado. Se puede sancionar al servidor público con destitución y puede también imponerse la inhabilitación de uno a veinte años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Las sanciones deben aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Por lo que se refiere a los trabajadores de organismos públicos descentralizados, la Corte ha determinado que dado que éstos no forman parte de los Poderes de la Unión, ni del DF, ni de los poderes de los estados o los municipios, entonces sus trabajadores no tienen el carácter de servidores públicos y, por lo tanto, no pueden ser sujetos del régimen de responsabilidades previsto para ellos. La imposición de sanciones debe hacerse en términos de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, sucede que algunos trabajadores de organismos descentralizados son sancionados por órganos de contraloría mediante procedimientos de naturaleza administrativa, lo que resulta contrario a la intención de dejarlos separados del ámbito de la administración pública.

Aquí, cabe recordar que los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos están señalados en el artículo 110 constitucional como sujetos de juicio político.

6. Conclusiones

Como se ha visto, el trabajador al servicio del Estado está sujeto a una serie de obligaciones adicionales de las que tiene cualquier otro trabajador, así que no es correcto ni justo decir que goza de un trato privilegiado.

Dentro de los servidores públicos, es el trabajador de confianza el que se encuentra situado en la posición más vulnerable pues, por un lado, queda excluido de la aplicación de la LFTSE, y por otra parte tiene que cumplir con todas las obligaciones previstas para los empleados de base, además de todas las que le son aplicables por la naturaleza misma de sus funciones, como son las declaraciones de situación patrimonial y las inherentes al sistema profesional de carrera, y hasta puede llegar a ser sujeto de juicio político con sanciones tan severas como la destitución o la inhabilitación.

El servidor público de confianza desarrolla su labor cotidiana con inseguridad ya que se encuentra constantemente expuesto a controles, inspecciones, vigilancias y

evaluaciones a las que debe atender de manera inmediata, y debe sopesar muy bien todas sus decisiones para evitar recibir graves críticas y castigos. Buena parte del tiempo laboral la dedica a la atención de requerimientos del órgano de control interno y de mejora regulatoria, además de las consultas de la ciudadanía y de los medios de información; todo ello aunado a que, para permanecer en el sistema de carrera, debe mantenerse estudiando y presentando exámenes de control que no garantizan su permanencia pero sí lo sujetan a constante presión ante la amenaza de perder su empleo. A cambio, el servidor público no tiene certidumbre en cuanto a su horario pues normalmente trabaja más de las ocho horas previstas en ley, muchos trabajan los fines de semana sin remuneración adicional, no tiene tranquilidad en la planeación de su vida personal o familiar, ya que no sabe con anticipación la temporalidad y duración de vacaciones o de su tiempo de descanso, puede ser cambiado de ubicación geográfica, no participa en la toma de decisiones que le afectan y su sueldo, al no ser incrementado durante años, se ve mermado al perder capacidad adquisitiva; además, es cada vez más remota la posibilidad de lograr antigüedad y recibir una pensión digna en su retiro.

Al servidor de confianza se le ha condenado a la incertidumbre constante por considerar que se encuentra ligado a las decisiones del superior jerárquico, lo que no representa ningún beneficio para nadie pues el miedo a perder el trabajo, lejos de provocar compromiso con las instituciones, promueve un ambiente propicio para la apatía o la corrupción pues algunos buscan asegurar su futuro aprovechando el poder o la disposición de recursos con que cuentan en el momento.

No cabe duda de que la continuidad y eficacia de la prestación del servicio público justifica un trato distinto a los servidores de confianza, pero se debería distinguir entre altos funcionarios, para los que la libertad absoluta de nombramiento y remoción resulta imprescindible porque se trata de colaboradores más cercanos al poder, y los otros trabajadores, en los que sigue siendo factor indispensable la confianza pero su actividad no incide directamente en la toma de decisiones. En el caso de los segundos, se podría determinar claramente el alcance de sus funciones y, atendiendo a la jerarquía de cada puesto, dotarles de derechos laborales que les brinden la seguridad necesaria para evitar injusticias y abusos.

En dicha determinación se debe tomar en cuenta que no necesariamente la facultad de mando implica confianza, pues muchas veces para poder realizar funciones muy elementales se dan órdenes o se pide la colaboración de otros, y también cabe señalar

que, para el caso de que el empleador decida separar al trabajador por pérdida de la confianza, debe siempre expresar la causa objetiva por la que esto ha ocurrido.

El servicio profesional de carrera prometía una mayor equidad para los servidores de confianza; sin embargo, de la manera está diseñado, no favorece una mejor atención a la ciudadanía, ni tampoco asegura estabilidad laboral o la promoción de los mejor capacitados; lo único que ha provocado es reducción en los espacios laborales de la administración pública, distracción de recursos y aumento de pasos en la gestión al interior de las dependencias, con la creación de subsistemas que están únicamente para atender a la supervivencia del servicio de carrera. Se ha paralizado la toma de decisiones con la renovación constante de equipos que son despedidos al no pasar los exámenes que evalúan sobre aspectos teóricos que poco aportan a las labores cotidianas y que realmente no certifican el trabajo que cada uno pudiera desarrollar en beneficio de la colectividad. Así, lo único que han ganado los servidores de confianza con el sistema de carrera es obtener una indemnización. Lo mismo podría haberse logrado incorporándolos a la protección contra el despido injustificado que prevé la ley si al mismo tiempo se hiciera efectivo un derecho de escalafón que premiara no solo la antigüedad sino también la eficiencia y los méritos en la prestación del servicio de todos los trabajadores, los de confianza y también los de base, con lo que sí se lograría servir mejor a la sociedad.

Es sabido que México presenta altos índices de corrupción que van desde el fraude hasta extorsión, colusión, soborno, tráfico de influencias o favoritismos. El precio que se paga por la corrupción es alto ya que disminuye la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, reduce los ingresos fiscales y además, cuando se le deja de combatir, es altamente contagiosa. Sin embargo, para abatirla, más que crear un régimen de control y de miedo que paralicen al aparato burocrático, se deben atacar las causas, estableciendo programas de estímulos y recompensas que representen incentivos para aquellos que cumplan eficientemente con sus obligaciones, brindando sueldos decorosos, reduciendo el número de trámites y requisitos para desarrollar actividades productivas, y evitando la discrecionalidad en la aplicación de las normas y procedimientos.

Desde luego que los trabajadores de confianza deben tener mayor grado de responsabilidad ante la sociedad, pero los controles no deberían paralizarlos al grado de impedirles actuar con eficacia; por el contrario, el Estado debería poner especial énfasis en provocar ambientes estables y de desarrollo que motiven a sus empleados, lo que necesariamente redundaría en una mejor y más diligente prestación del servicio público.

En esta nueva época de administración de justicia basada en la observancia y aseguramiento de los derechos humanos, no podrá soslayarse la discusión acerca del trato desigual que existe entre los trabajadores del Estado, más ahora, que se han concedido atribuciones en materia laboral a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues en Derecho laboral siempre ha sido premisa para la aplicación de la ley el principio *in dubio pro operario*, pero ahora el juzgador deberá atender al principio *pro persona* que privilegia la atención a los derechos que tiene la persona como tal, y no en su calidad de trabajador; además, todas las autoridades y todos los órganos del Estado Mexicano, en términos del artículo primero constitucional y de conformidad con la sentencia del caso Radilla Pacheco (DOF 9 febrero 2010), parteaguas en la administración e impartición de justicia, tendrán que aplicar el principio *pro homine*. Todo esto lleva a que deberá buscarse la interpretación más favorable al ser humano en caso de conflicto de derechos, y en el caso del servidor de confianza es evidente que el trato desigual a que ha sido sometido, desde luego, no atiende a esta ponderación.

Aun cuando los tratados internacionales en materia de trabajo no se refieren a trabajadores de confianza, en un estricto control de convencionalidad se tendría que observar que, ya desde 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció claramente que toda persona tiene derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, y que tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. También indica que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas. Todo lo anterior se viola en caso del servidor de confianza, así que el reto que se presenta en el ámbito laboral, pero sobre todo en el laboral burocrático, es muy grande.

Desde luego que el Estado debe tener control sobre sus servidores más cercanos y que debe prevalecer la prestación del servicio público que, como ya dijimos tiene que prestarse de manera regular, uniforme, continúa y eficaz, pero la amenaza a la interrupción de esta situación no radica en que se aplique un mejor esquema de protección a los trabajadores de confianza, sino que se encuentra en la corrupción y en la impunidad. Porque, por ejemplo, no resulta coherente que se tenga tan claro el peligro que representa la huelga para la continuidad del servicio público, y que por otro lado se toleren a diario actos vandálicos que no solamente suspenden la prestación de servicios públicos tan básicos como la educación o el libre tránsito, sino que eliminan otros de-

rechos fundamentales de las mayorías y causan daños a los bienes públicos sostenidos a través de los contribuyentes.

Es bien sabido que el concepto de trabajador de confianza surgió en México para excluirlos de contratación vía sindical y del pago de utilidades, y que después pasó el concepto a la LFTSE, pero ahora ese fundamento económico, ante el argumento humanista, no tendría validez. Así que entonces el problema será dotar de coherencia a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, entre el discurso y la realidad a la que debe aplicarse.

En el camino de la economía se pierde al ser humano y la finalidad de la política, y en la globalización se ha dejado de observar al trabajo como un aspecto primordial de la existencia humana. El trabajador es visto más como un insumo de la producción que como un ser humano capaz de crear y transformar su entorno. Los derechos laborales son los primeros en sacrificarse ante las crisis económicas, por lo que aumentan en el mundo el desempleo, el subempleo con salarios irrisorios, la falta de oportunidades, la desesperanza de los jóvenes y el crecimiento de una población de mayor edad para la que ya no hay pensiones ni seguridad social, a medida que se hace más presente la idea de que el ser humano está para servir a la economía y al mercado, y no viceversa. En este ambiente también se desvirtúa y se deja en segundo término la naturaleza del servicio público, razón de ser del Derecho administrativo;

Por último, quisiera recordar que el padre de la economía política, Adam Smith, nunca concibió a la economía política sin el valor del trabajo. Este tiene que recuperarse. Los trabajadores, otra vez, como siempre a lo largo de la historia, tendrán que defender sus libertades y derechos desde un proyecto democrático; única manera de lograr mayor igualdad social, pues las instituciones gubernamentales no deberían perder de vista que el origen y fin último de la política es el ser humano, y que el anhelo de un mundo respetuoso de los derechos humanos no podrá lograrse sin el aseguramiento del acceso al trabajo digno, que es un derecho humano fundamental para elevar la calidad de vida de la persona y mejorar a la sociedad en su conjunto.



La suspensión de la relación laboral y el cese de los trabajadores del Estado

Lic. María Teresa González Chávez*

SUMARIO: *Introducción. 1. La suspensión de la relación laboral. 2. La suspensión colectiva de las relaciones de trabajo. 3. El cese de los efectos del nombramiento. 4. Conclusión.*

Introducción

En el presente estudio nos avocaremos al análisis de los conceptos de suspensión de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, así como al cese de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que hace a su regulación en el Derecho laboral burocrático mexicano. También se realiza un estudio comparativo en cuanto a las diferencias existentes entre la Ley Federal del Trabajo actual y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se evidencia un tratamiento apenas tangencial de los mismos, sin que el primero de los cuerpos normativos señalados pueda jurídicamente llenar los vacíos que la legislación burocrática guarda en cuanto a ambos conceptos.

La importancia de esta reflexión estriba en que de presentarse circunstancias de adversidad como consecuencia de la necesidad de aplicar una suspensión durante el desarrollo del vínculo laboral, o situaciones que en otros ámbitos hicieran desaparecer la relación laboral ante la ocurrencia de cualquiera de las causales taxativas de cese, pueden surgir inquietudes o vacíos a los que se hará referencia, y que están directamente involucrados con la estabilidad laboral de los trabajadores al servicio el Estado.

* Secretaria de Estudio y Cuenta del Magistrado Representante de Trabajadores en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ello cobra gran relevancia debido a la dependencia económica de éstos por la prestación de un servicio a cambio de un salario, lo que trasciende no sólo a cuestiones de carácter individual sino que involucra la realidad social de nuestro país, puesto que desde la perspectiva de los Derechos humanos el derecho al trabajo es una aspiración social e individual del trabajador, moralmente válida y dinámica, por alcanzar un nivel de vida adecuado para él y su familia, garantizada por el Estado con acciones de protección y promoción que preserven la dignidad del trabajador y su familia, a través de acciones normativas, políticas, económicas, sociales y culturales, que como mínimo aseguren el empleo, estabilidad laboral, salario justo y condiciones adecuadas en el trabajo.

Es así como en este trabajo se hará mención en primer lugar a la definición, finalidad y características de las instituciones jurídicas referidas; posteriormente se analizarán en detalle cada una de las causales de suspensión y cese; se plantearán las lagunas y conflictos en ciertos puntos no contemplados por la ley de la materia, que a nuestro parecer implican riesgos para el trabajador, y finalmente se planteará una conclusión al respecto.

1. La suspensión de la relación laboral

Definiremos a la suspensión de manera insubstancial como una figura que deja viva la relación laboral y que únicamente exime temporalmente, tanto al trabajador como al titular de la dependencia de que se trate, del cumplimiento de las obligaciones principales, que son la prestación del trabajo y el pago del salario correspondiente. Decimos que el concepto es “insubstancial” ya que también existe una suspensión laboral a la que llamaremos “parcial”, que se da cuando el trabajador es eximido temporalmente de prestar sus servicios sin la interrupción del pago del salario correspondiente.

En la doctrina se considera que la suspensión es únicamente un derecho del trabajador, ya que éste puede interrumpir el desempeño de sus labores sin que se den los efectos que ello produce, por lo que se considera que es una forma protectora de la estabilidad en el empleo, puesto que el trabajador conserva su fuente de trabajo sin prestar sus servicios materialmente para el titular. Sin embargo, en nuestro concepto también puede suceder que la suspensión de la relación de trabajo vaya en perjuicio del

propio trabajador, ya que por alguna causa se le exime al titular de la fuente de trabajo de la carga de pagar los salarios correspondientes de manera temporal. A este tipo de suspensión le llamaremos “lisa o llana”.

En relación con la suspensión a la que hemos denominado “lisa o llana”, tomaremos en cuenta la definición del maestro Mario de la Cueva, quien señala en su obra *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo* que es una “institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo, quedando el patrón obligado a respetar todos los derechos del trabajador y a reinstalarlo en su trabajo al desaparecer la causa que le ha impedido desempeñarlo.” La justificación de esta figura es el hecho de que siempre surgirán circunstancias ajenas al ser humano que impidan la prestación del trabajo por lo que cuando estas circunstancias se presentan y adquieren carácter temporal entrará en juego la figura jurídica de la suspensión, a fin de defender el principio de estabilidad en el empleo, operando en favor del trabajador para evitar la disolución de la relación laboral, y desde luego la no menos importante circunstancia de que ante la falta de la prestación del servicio el Estado como patrón equiparado se encuentra eximido de pagar el salario de un trabajador que no está prestando temporal y materialmente sus servicios.

De acuerdo con la definición anterior se colige que los elementos de este tipo de suspensión de las relaciones laborales son los siguientes:

- Tiene como finalidad mantener viva la relación de trabajo, con el propósito de que el prestador del servicio recupere su funcionamiento tan pronto desaparezca la causa que la produjo y pueda surtir nuevamente todos sus efectos el nombramiento;
- Su efecto consiste en la suspensión de la prestación del trabajo por parte del trabajador y de la obligación de pagar el salario por parte del titular;
- Tiene carácter temporal;
- Al concluir la causa que le dio origen se reanudan los efectos de la relación; el trabajador volverá a prestar el trabajo y el titular volverá a pagar el salario.

En materia burocrática existen diversas clases de suspensión temporal “lisa y llana” de las obligaciones laborales sin responsabilidad para el trabajador y el titular de la dependencia de que se trate, las cuales están contempladas por la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente en su capítulo VI, cuyo artículo 45 establece textualmente:

“Artículo 45. La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.”

“Son causas de suspensión temporal;”

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y*
- II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.”*

“Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.”

Luego entonces, las dos causas legales de suspensión “lisa y llana” de las relaciones laborales entre dependencia y trabajadores al servicio de Estado que no implican apoyo económico para el trabajador son: La circunstancia de que contraiga una enfermedad que implique peligro de contagio para las personas que trabajen con él, o la prisión o arresto de este. Sin embargo, aunque no se encuentra enumerada con precisión, nos parece que puede existir una tercera causa que se actualiza cuando los trabajadores que tienen encomendado manejo de fondos, valores o bienes, pueden ser suspendidos hasta por sesenta días si se encuentra alguna irregularidad en su gestión.

En el primer caso, dicha causal es perfectamente entendible ante la imperiosa necesidad de preservar la salud de la comunidad dentro de la dependencia de que se trate, siendo un beneficio natural de los demás trabajadores que laboran en el mismo lugar que el trabajador afectado por una enfermedad contagiosa pueda ser retirado del medio laboral, y una vez que haya sanado, exista la obligación del titular de recibirlo nuevamente a su servicio, en los mismos términos y condiciones en que lo hacía antes de la suspensión. Así, tenemos que de acuerdo con el artículo 134 fracción XI de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley de la materia, dentro de las obligaciones del trabajador está el poner en conocimiento del “patrón” las enfermeda-

des contagiosas que padezca, tan pronto como tenga conocimiento de ellas, y si no da el aviso y continúa concurriendo al trabajo, puede el patrón, en lugar de suspenderlo, cesar al trabajador con base en dicha omisión. Sin embargo, es prudente mencionar que esta causal sólo tiene lugar cuando se trata de una enfermedad curable, en la que exista la posibilidad médica de evasión del carácter contagioso del mal, y en este caso en específico la ley cae en un conflicto, puesto que los trabajadores gozan de otra prerrogativa, que es la de agotar los recursos que prevé la propia ley bajo la modalidad de “licencias con goce de sueldo”, mismas que se encuentran contempladas por el artículo 111 de la Ley Federal Burocrática, y por tanto se genera la primera laguna. ¿Cómo puede darse la suspensión “lisa y llana” en caso de enfermedad contagiosa, tal y como lo prevé la fracción I del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si a la vez operan las licencias médicas con goce de sueldo?

Tratando de interpretar el sentido del artículo en comento, la suspensión surtirá efectos desde la fecha en que el titular tenga conocimiento de la enfermedad contagiosa, hasta que termine el periodo fijado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin que pueda exceder del término establecido en la ley respectiva para el tratamiento de las enfermedades que no sean consecuencia de un riesgo de trabajo, y que se refieren a una incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo y por la cual dicho instituto también otorga licencias con goce de sueldo a los trabajadores al servicio del Estado, por lo que a esa clase de suspensión le denominaremos “parcial”, que es la que nace del surgimiento de situaciones ajenas a toda actividad profesional del trabajador que lo incapacita temporalmente para el desempeño de sus actividades, y cuyo tratamiento legal es diferente a las derivadas de los riesgos de trabajo, resultando lógico que la incapacidad temporal del trabajador constituya una causa de suspensión de la relación de trabajo “parcial”, ya que media apoyo económico para el trabajador afectado, posición completamente social y humanitaria, ya que resultaría injusto que un trabajador por algún motivo de salud, obviamente independiente a su voluntad, se viese privado de manera temporal de su medio de subsistencia y el de su familia.

En relación con lo anterior, y por lo que se refiere a las licencias por enfermedad no profesional, el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en concordancia con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala que los trabajadores que estén en ese caso, ten-

drán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

- I. A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional hasta por quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo.
- II. A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo.
- III. A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo, y
- IV. A los que tengan de diez años de servicio en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer las licencias con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará la licencia al trabajador, pero sin goce de sueldo (suspensión lisa y llana), hasta totalizar en conjunto cincuenta y dos semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo que se traduce en la actualización de la causal contemplada en la fracción I del artículo 45 mencionado. Esta licencia puede ser otorgada de manera continua o discontinua una sola vez cada año, contado a partir del momento en que se tomó posesión del puesto, por lo que se entiende que luego de los periodos especificados, y en concordancia con las circunstancias señaladas, la suspensión a través de la figura de licencias con y sin goce de sueldo ya no es posible legalmente a favor del trabajador, por lo que, al subsistir la causa de la separación de éste, se procederá a su baja por causas no imputables al titular de la dependencia, y por lo tanto, se considerará justificada.

En ese mismo tenor, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece lo siguiente:

“Artículo 19. La separación por licencia sin goce de sueldo, y la que se conceda por enfermedad, o por suspensión de los efectos del nombramiento conforme a la legislación federal aplicable, se computará como tiempo de servicios en los siguientes casos:”

- “I. Cuando las licencias sean concedidas por un periodo que no exceda de seis meses;*

- II. *Cuando el Trabajador sufra de prisión preventiva seguida de fallo absoluto, mientras dure la privación de la libertad;*
- III. *Cuando el Trabajador fuere suspendido en los términos del párrafo final del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, por todo el tiempo que dure la suspensión y siempre que por laudo ejecutoriado, se le autorice a reanudar labores;*
- IV. *Cuando el Trabajador fuere suspendido en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por todo el tiempo que dure la suspensión y siempre que por resolución firme, se revoque la sanción o la medida cautelar respectiva, y*
- V. *Cuando el Trabajador obtenga laudo favorable ejecutoriado, derivado de un litigio laboral, por todo el tiempo en que estuvo separado del servicio.”*

Es importante señalar que, como es palmario de la transcripción del artículo 19 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se considera como causa formal e independiente de suspensión la prevista por el párrafo final del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante que así no sea considerada por la ley de la materia, y se aclara con precisión que se computará por dicho instituto como tiempo efectivo de servicios todo el que por dicha causa dure la suspensión, siempre y cuando que por laudo ejecutoriado se autorice al trabajador reanudar sus labores, lo que se contrapone con los 60 días que establece el párrafo tercero del artículo citado con antelación. Sin embargo, el conflicto surgido al respecto se allana de cierta forma puesto que se entiende que sólo será por el lapso de 60 días, omitiéndose también en dicho artículo precisar si ello implica que la suspensión respectiva sea facultad potestativa del titular o deba ser solicitada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que para el caso de que se encontrara en tal supuesto deberá resolver dentro de dicho periodo la procedencia o improcedencia de la suspensión y, más aún estaría obligado a dictar el laudo respectivo dentro de dicho término. Por otra parte, no pasa desapercibida la imprecisión del párrafo tercero del artículo 45 de la Ley de la materia en cuanto a que implica que los trabajadores que manejan fondos y valores, cuando tienen la facultad legal para disponer de éstos determinando su aplicación o destino, son considerados de confianza en términos del artículo 5º fracción II, inciso c) de la Ley Federal burocrática, y por lo tanto se encuentran exentos de su aplicación.

Ahora bien, en los casos señalados por el artículo 19 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el trabajador deberá pagar las cuotas y aportaciones establecidas en la ley mencionada durante el tiempo que dure la separación, cotizando de esa manera al sistema de seguridad social integral, pues en ese periodo el empleador debe responder por muerte o enfermedad de los trabajadores y por las obligaciones surgidas con anterioridad. Asimismo, en el caso de que el trabajador falleciera antes de reanudar sus labores, y fuera deseo de los familiares de éste que acrediten su derecho a disfrutar de una pensión, estos deberán cubrir el importe de dichas cuotas y aportaciones, con excepción de las del seguro de salud y las del fondo de la vivienda, lo que resulta incongruente ya que si el trabajador no percibió salarios durante la suspensión, es lógico que no está en posibilidad material de hacer aportación alguna. En otro sentido, cuando el trabajador haya sido suspendido y obtenga laudo favorable por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en este y los demás casos en que medie el pago de salarios caídos, resulta obvio que las dependencias y entidades, al efectuar la liquidación por sueldos dejados de percibir, deban retener al trabajador las cuotas correspondientes y hacer lo propio respecto de sus aportaciones, enterando ambas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al respecto, resulta de interés la jurisprudencia P./J. 112/2008 Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Septiembre de 2009 Página 47, cuyo texto es del siguiente tenor:

“ISSSTE. LOS TRABAJADORES QUE AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY RELATIVA NO ESTUVIESEN COTIZANDO AL INSTITUTO, NO PIERDEN EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LOS PERIODOS COTIZADOS CON ANTERIORIDAD NI SU ANTIGÜEDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Del artículo décimo sexto transitorio de la ley, se advierte que tratándose de trabajadores que al entrar en vigor la ley reclamada se encuentren separados del servicio y, por ende, no estén cotizando al Instituto, en caso de reingresar al mismo, podrán solicitar que se les compute el tiempo trabajado con antelación para obtener los beneficios de la nueva ley para lo cual deberán reintegrar, en su caso, la indemnización global que hubiesen recibido y laborar por lo menos un año contado a partir de su reingreso. Transcurrido ese plazo, el trabajador deberá acreditar su antigüedad con sus hojas únicas de servicios, a efecto de que

le sean acreditados los bonos de pensión que le correspondan, en la inteligencia de que los beneficios correspondientes se calcularán con base en el promedio del sueldo básico del año anterior a su separación del servicio público. Aunado a lo anterior, el artículo 19 de la propia ley establece que se computará como tiempo de servicios, la separación por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad, cuando se otorguen por un periodo que no exceda de 6 meses, así como el plazo que dure el trabajador privado de su libertad, cuando obtenga fallo absolutorio; en ambos casos el trabajador deberá pagar las cuotas que dejó de cubrir durante el tiempo que dure la separación. Asimismo, el citado numeral señala que en los casos en que se suspendan los efectos del nombramiento del trabajador en términos del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien, derivado de un juicio laboral, se computará como tiempo de servicios, el que dure la suspensión, siempre que obtenga laudo favorable o resolución que revoque la sanción o la medida cautelar respectiva, en cuyo caso, las dependencias o entidades, al momento de liquidar los salarios dejados de percibir, deberán retener las cuotas del trabajador y enterarlas al Instituto junto con las aportaciones que les corresponden, excepto las relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las que se enterarán al PENSIONISSSTE o la administradora que opere la cuenta individual del trabajador. En consecuencia, los trabajadores que al entrar en vigor la ley no estuviesen cotizando al Instituto, no pierden el derecho a que se les reconozcan los periodos cotizados con anterioridad y menos aún su antigüedad.”

En el anterior análisis, si bien es cierto que no se contemplan las licencias sindicales que se conceden para que un trabajador desempeñe cargos como miembro de los comités ejecutivos de los sindicatos de la dependencia en la que labore, en este tipo de licencia por “comisión sindical” no se suspende el pago del salario respectivo al trabajador y se conservan todos los beneficios inherentes a su empleo, por lo que el titular hace de manera normal el descuento de sus aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo que se refiere al segundo supuesto previsto por la ley de la materia, por la causa señalada en la fracción II del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo que hace al hecho de que la suspensión de las relaciones de trabajo puede darse como consecuencia de la prisión preventiva del trabajador o del

arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, esta solamente procederá y sin goce de sueldo si dicha privación de libertad del trabajador va seguida de sentencia absolutoria, ya que en caso contrario el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje fallará a favor del cese de los efectos del nombramiento del trabajador.

Sin embargo, en la fracción III del artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, se establece que si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del “patrón”, tendrá esta la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél, lo que resulta legal y justo, pues no sería correcto que el tiempo que el trabajador dure en prisión se le castigue sin poder gozar de su salario, no obstante que la causa de la detención hubiera sido la defensa de los intereses del patrón-Estado.

La suspensión, para estos casos en particular, surtirá efectos desde el momento en que el trabajador acredite estar detenido a disposición de la autoridad judicial o ante la representación social del fuero común o federal y hasta la fecha en que cause ejecutoria la sentencia que lo absuelva o de por terminado el arresto.

En el segundo caso, la suspensión con goce de sueldo no procede si luego de ser iniciado y debidamente substanciado un procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, este resuelve autorizando el cese de los efectos del nombramiento del trabajador relacionado con el arresto respectivo, resultando aplicable la Tesis con Registro: 208923, I.1o.T.484 L, Octava Época del PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Tomo XV-2, Febrero de 1995, Semanario Judicial de la Federación, p. 587, que a continuación se reproduce de forma literal:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PROCEDE EL PAGO DE SALARIOS DURANTE EL LAPSO QUE EL EMPLEADO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD. Cuando la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador tiene como causa lo previsto en el artículo 45, fracción II, de la ley burocrática, esto es, la prisión preventiva seguida de una sentencia absolutoria, no procede el pago de salarios durante el tiempo de la privación de la libertad, porque lo contrario no se prevé en el invocado precepto, lo que se explica teniendo en cuenta que si no se presta el servicio es evidente que tampoco se genera el derecho a percibir salarios.”

Así como la Tesis con Registro: 216743 Octava Época Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación XI, Abril de 1993, p. 314

“SALARIOS CAIDOS, EN CASO DE SUSPENSION TEMPORAL DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN TRABAJADOR. De acuerdo con el artículo 45, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se suspenden temporalmente los efectos del nombramiento del trabajador cuando está privado de su libertad; por tanto, si posteriormente ese trabajador al ser liberado vuelve al servicio del patrón, no tiene derecho a que se le cubran los salarios que dejó de percibir durante el tiempo en que estuvo sujeto a proceso, pues el pago de dichos salarios constituye una sanción para el patrón, que despidió injustificadamente al trabajador, lo que no sucede cuando por causas ajenas a dicho patrón el trabajador no presta el servicio.”

Aquí surge una nueva incógnita, que se relaciona con la justificación del hecho de que un trabajador que ha sido privado de su libertad y resulta absuelto deba pagar las aportaciones respectivas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que si la jurisprudencia anterior prevé con claridad que un trabajador que al ser liberado y vuelve al servicio del patrón no tiene derecho a que se le cubran los salarios que dejó de percibir durante el tiempo en que estuvo sujeto a proceso, contrario sensu el trabajador que haya sido suspendido por estar sujeto a un proceso del que resulta absuelto no debería de pagar dichas cuotas, porque existe una imposibilidad material para hacerlo, que es la falta de ingresos del trabajador durante la suspensión, la cual no fue imputable a su persona.

Al respecto es prudente señalar que, aun en el caso de que la privación de libertad haya derivado de una denuncia de hechos formulada por el titular de la dependencia para la que el trabajador prestaba sus servicios y respecto de la que se dicte sentencia absolutoria, inexplicablemente no se condena al pago de salarios, como claramente lo apunta la tesis I.13o.T.156 L, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006, p. 1530, que a la letra señala:

“SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE ÉSTA

HAYA DERIVADO DE UNA DENUNCIA DE HECHOS FORMULADA POR EL EMPLEADOR, NO IMPLICA QUE ÉSTE SEA RESPONSABLE DE LA INTERRUPCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL Y QUE POR ELLO DEBA RESARCIR EL DAÑO MEDIANTE EL PAGO DE SALARIOS. La fracción II del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que una de las causas de suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador, es la prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa. En este contexto, si la privación de libertad derivó de una denuncia de hechos formulada por el empleador respecto de la cual posteriormente se dicta sentencia absolutoria, no por esa circunstancia debe considerársele responsable de la suspensión de la relación laboral y que por ello deba resarcir el daño mediante el pago de salarios, ya que el titular de una unidad burocrática, como cualquier persona en ejercicio de un derecho, puede denunciar hechos ante la autoridad competente cuando estime que se incurrió en una conducta tipificada como ilícito. “

En otro matiz de la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 46 párrafo in-fine de la Ley de la materia, el titular de la dependencia de que se trate podrá suspender los efectos del nombramiento de un trabajador si con ello está conforme el sindicato correspondiente, luego de haberse iniciado un procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a efecto de cesar legalmente a un trabajador, en los siguientes casos:

- Cuando falte por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Sin embargo, en causas graves, independientemente de que el sindicato respectivo no esté de acuerdo, la suspensión del trabajador se tramitará ante el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, el que proveerá de plano, en incidente por separado, la procedencia de la misma, bajo la base de que se consideran causas graves las siguientes:

- Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

También hay una causa de suspensión a la que nos referiremos a continuación, y que es la que contempla el artículo 5º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción III del mismo cuerpo normativo, pues según lo establecido en dicho precepto todos los habitantes del país tenemos la obligación de cumplir con los servicios de las armas o de los jurados, el desempeño de cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta, así como de las obligaciones de los mexicanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior. Entonces, en el artículo 5º constitucional se encuentran especificados los cargos obligatorios, como son los servicios de armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular y los de funciones electorales y censales. Por ende, se faculta al trabajador para realizar labores distintas a las contratadas y que al término de éstas pueda regresar a su fuente de trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla como causas de suspensión las enlistadas en el párrafo anterior, sin embargo en este caso la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley de la materia, en su artículo 43 establece que la suspensión derivada de las causas anteriores surtirá efectos desde la fecha en que deban prestarse los servicios o desempeñarse los cargos, hasta por un periodo de seis años, por lo que también resulta aplicable en materia burocrática.

2. La suspensión colectiva de las relaciones de trabajo

A diferencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que de alguna forma es el origen indirecto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, actualmente se separan las causas de suspensión de los efectos de la relación laboral y se da tratamiento por separado a los motivos de suspensión de las relaciones individuales de trabajo y de las colectivas, por lo que a continuación se especifica cuáles son las razones de suspensión de las relaciones de trabajo de carácter colectivo, las cuales están previstas por el artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y se relacionan primeramente con el tema de la huelga, que constituye una suspensión temporal del trabajo como resultado de la coalición de trabajadores con motivo de una asamblea en la que se haya acordado hacer su declaración, decretada en la forma y términos en que la ley de la materia establece, y que a continuación se detalla:

“Artículo 95. La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.”

“Artículo 96. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.”

Así tenemos que, conforme lo señala el artículo 100 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en la que se haya acordado declarar la huelga, y el presidente del Tribunal, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días a partir de la notificación lo que en derecho corresponda. Asimismo, en términos del artículo 101 de la Ley de la materia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos mencionados con antelación. Para el caso de que la huelga sea declarada legal, se procederá a una etapa de conciliación entre las partes, siendo obligatoria la presencia de ambas en las audiencias de avenimiento. Si las partes no llegaran a un acuerdo transcurrido el plazo de diez días a que se refiere

el artículo 95, los trabajadores podrán suspender las labores, lo que se considerará justificado. Ahora bien, para el caso de que la suspensión de labores se llevara a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga en términos del artículo 103 de la ley multicitada y otorgará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibidos que si no lo hicieren el cese de los efectos de sus nombramientos será justificado y sin responsabilidad alguna para el Estado, con excepción de los casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores. Luego entonces, existe una segunda causa de suspensión colectiva de las relaciones laborales que es la fuerza mayor, o el caso fortuito que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa la suspensión de los trabajos. Esta causa, si bien no está prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si lo está por la fracción I del artículo 427 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, en la que se prevé la posibilidad de que por un desastre natural se interrumpa la actividad laboral y se garantice al trabajador la estabilidad en su empleo mientras subsista la causa de suspensión, lo que ha sucedido en tiempos pasados, cuando se suscitó en la Ciudad de México el terremoto del 19 de septiembre de 1985 o la pandemia del año 2009, que inició por dos casos de influenza que se detectaron el 11 de abril en el estado de Veracruz y que posteriormente se extendió por varios estados de la república, causando la suspensión generalizada de las labores hasta por dos semanas.

Para finalizar diremos que, aunado a las causas mencionadas, y que se establecen pormenorizadamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y/o en la Ley Federal del Trabajo, existe otro tipo de suspensión de las relaciones laborales que emanan directamente de las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias, como lo son los permisos económicos, que son utilizados con y sin goce de sueldo por un periodo breve, y que generalmente son otorgados para que el trabajador atienda asuntos personales, familiares y de fuerza mayor, ya sea en el caso del nacimiento de hijos o de defunciones de familiares de grado inmediato o del cónyuge, que tampoco interrumpen los derechos de antigüedad, a lo que debe darse un tratamiento particular por las peculiaridades de cada normatividad interna.

Cabe señalar que en el caso de que cualquiera de las causas de suspensión sean injustificadas a juicio del trabajador, conforme al artículo 113 fracción II de la Ley burocrática, éste contará con el término de cuatro meses para demandar, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la reinstalación en su trabajo o la indemnización

que la ley concede contados a partir del momento en que sea notificado del despido o suspensión. Sin embargo, respecto a la notificación de la suspensión nos encontramos con una nueva laguna, ya que no existe en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado disposición en particular que obligue al patrón-Estado a informar al trabajador por escrito la fecha y la causa de la suspensión, ya que en la doctrina únicamente se establece que esta notificación puede ser escrita o verbal, lo que incluso es aplicable únicamente para el apartado A. Al respecto, Néstor de Buen, en su obra *Derecho del trabajo*, refiere que sí debe existir una obligación a cargo del patrón de notificar la causa y la temporalidad de una suspensión al trabajador, ya que de comunicárselo verbalmente podrían imputársele faltas injustificadas en su perjuicio, con todas las consecuencias del caso.

3. El cese de los efectos del nombramiento

Cese es la disolución de las relaciones de trabajo decretada por el titular, cuando el trabajador incumple con sus obligaciones. El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa; en consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por los motivos ahí especificados. Al respecto, dicho precepto detalla las causas por las cuales el patrón-Estado puede dar por terminado el vínculo laboral sin incurrir en responsabilidad y, por ende, cesar al trabajador cuando incurre en alguna de las causas contempladas en el numeral citado, con la limitante que marca el artículo 113, fracción II, inciso c), de la Ley de la materia, que precisa que la facultad de los titulares para cesar a un trabajador a su servicio prescribe en el término de cuatro meses. Luego entonces, el cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado puede ser decretado por el titular de la dependencia en cuestión, pero únicamente si se trata de una causa justificada de no ser así, el titular que hubiere disuelto la relación de manera unilateral estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el nombramiento procediéndose a su reinstalación, o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario, y en ambos casos al pago de los salarios caídos desde la fecha del injustificado cese y hasta aquella en que se de cabal cumplimiento al laudo que determine que el cese fue injustificado.

Para el efecto anterior, el titular que solicite dar por terminada la relación de trabajo con alguno de sus trabajadores debe comprobar dentro del juicio laboral correspondiente, en términos del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley de la materia, la causal del cese alegada, y desde luego que cumplió con los requisitos de procedibilidad contemplados por el artículo 46 bis del mismo cuerpo normativo, en cuanto a la instrumentación legal de un acta administrativa.

En materia burocrática, el mencionado artículo 46 de la Ley federal burocrática establece diversas causas por las que el titular demandado puede cesar el nombramiento de algún trabajador sin incurrir en responsabilidad, y estas son:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Lo anterior en el entendido de que, cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos. Asimismo, en los casos a que se refiere la fracción V del precepto en mención, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento a oficina distinta de aquella en que estuviera prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Luego entonces, en lo relativo a la causal marcada con el numeral I del precepto en cita, que establece como razón de la terminación de la relación laboral la renuncia por parte del trabajador, indiscutiblemente si este desea dar por terminada la relación laboral por alguna causa de índole personal podrá hacerlo; sin embargo, esta forma de terminación de la relación laboral será válida siempre que exista realmente la libre expresión de la voluntad del trabajador de que desea poner fin a la relación de trabajo, lo cual significa que el consentimiento debe estar libre de los vicios que lo anulan conforme al derecho común, el error, el dolo o la violencia física o moral ejercida en contra del trabajador. En este punto, sucede frecuentemente que los trabajadores argumentan haber sido forzados para suscribir su renuncia, sin embargo resulta verdaderamente difícil poder acreditarlo. Una forma de procedencia de anulación de la renuncia es la que consiste en que se haga evidente que ésta fue elaborada de acuerdo con las instrucciones del titular, y al respecto nos ilustra la tesis que a continuación se reproduce:

Novena Época, Registro: 201034, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996, Materia(s): Laboral, Tesis: I.Io.T.56 L, p. 535:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ESCRITO DE RENUNCIA AL TRABAJO CARECE DE VALIDEZ CUANDO SE ELABORA DE ACUERDO A INSTRUCCIONES GIRADAS POR EL JEFE DEL TRABAJADOR. *Cuando del texto de la carta renuncia no se desprende la libre y espontánea voluntad del trabajador para renunciar al empleo que venía desempeñando, sino que de su contenido se obtiene que aquella se formuló de acuerdo a las instrucciones recibidas de uno de los jefes del operario, es dable desprender que existió coacción para obtener la renuncia.”*

Hay otro supuesto en el que también procede la nulidad de la renuncia y es el que se da cuando ésta se encuentra condicionada a alguna circunstancia, como por ejemplo en el caso de la jubilación o incorporación al programa de retiro voluntario, por lo que en el caso de que sea voluntad de las partes sujetarla a una determinada condición y esta no se dé, es obvio que la renuncia carece de validez, tal y como lo prevé la siguiente tesis que a la letra establece:

Octava Época, Registro: 208921, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XV-II, Febrero de 1995, Materia(s): Laboral, Tesis: I.Io.T.476 L, p. 586:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA RENUNCIA CONDICIONADA NO SURTE SUS EFECTOS SI LA CONDICION NO SE CUMPLE. *Cuando no se trata de una renuncia lisa y llana, sino que ambas partes la supeditan a que el demandante realice los trámites necesarios para que obtenga su jubilación, y ésta no se logra, la cuestionada renuncia no puede surtir sus efectos, precisamente porque fue voluntad de las partes sujetarla a la señalada condición.”*

Y la última causa de anulación de la renuncia es la que lleva a cabo el propio trabajador signante, cuando se retracta de ella antes de que cause efectos, puesto que se trata de un acto voluntario, por lo que no se requiere la anuencia del titular. Al respecto es aplicable la jurisprudencia siguiente:

Novena Época, Registro: 189882, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Abril de 2001, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 106/2000, p. 495:

“RENUNCIA AL TRABAJO A PARTIR DE UNA FECHA FUTURA. SI EL TRABAJADOR SE RETRACTA DE ELLA ANTES DE ESA FECHA, LA RENUNCIA NO SURTE EFECTOS. Si bien es cierto que la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Quinta Parte, página 48 de rubro: “RENUNCIA AL TRABAJO. RETRACTACIÓN DE LA.”, estableció que si un trabajador decide retractarse de ella, es necesario que concurra el consentimiento del patrón para que se reanude la relación de trabajo, también lo es, que en tal hipótesis, el consentimiento del patrón era explicable porque ya había surtido efectos la renuncia; por lo que para reanudar el vínculo era indispensable la anuencia patronal; sin embargo, lo anterior no resulta necesario cuando para que surta efectos la dimisión del trabajador tiene que transcurrir un plazo, lo que lleva a considerar que antes de la fecha señalada es válida la retractación sin consentimiento del patrón, pues el arrepentimiento del trabajador pone de manifiesto que ha desistido de su anterior propósito y que desea continuar trabajando, ya que si de acuerdo con las reglas de la lógica no pueden coexistir dos propósitos contrarios entre sí, debe entonces interpretarse tal hecho, atento a la real conducta plasmada por el trabajador, en el sentido de que su verdadera intención es seguir prestando sus servicios al patrón y dejar sin efecto la renuncia anunciada, máxime que ello no acarrea perjuicio alguno en virtud de que no se ha materializado el acto concreto de la renuncia. Además, debe decirse que concurren dos elementos que justifican esta conclusión de que el plazo corre en beneficio del trabajador: 1) el derecho que tiene a la estabilidad en el empleo; y, 2) la libertad de renuncia que deriva del artículo 5o. constitucional, está en su derecho dispositivo.”

En otro orden de ideas, en cuanto a la causal de abandono de empleo existen dos supuestos en materia burocrática: el abandono liso y llano, y el abandono eventual o por repetidas faltas injustificadas a las labores técnicas referentes al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas, que pongan en peligro los bienes o la prestación del servicio, o bien que pongan en peligro la salud o la vida de las personas, de conformidad con la normativa aplicable al organismo público de que se trate. En este punto en particular, sucede con mucha frecuencia que se confunde la

casual de abandono, en cualquiera de sus dos acepciones, con la relacionada con la fracción V inciso b) del artículo 46 mencionado, la cual se refiere a la circunstancia específica de que el trabajador falte por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada. Sin embargo, para que se justifique la causal de abandono de empleo, o abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes, o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o vida de las personas...”, como lo señala la ley, las faltas injustificadas al trabajo deben estar referidas al factor perjuicio que se causaría por la naturaleza misma de las funciones encomendadas, al dejar de atenderlas con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, lo que afectaría el funcionamiento de maquinaria o equipo, poniendo en peligro los bienes, o causar la suspensión o deficiencia de un servicio que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, por lo que cobra aplicación la siguiente jurisprudencia:

Novena Época, Registro: 174165, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: I.1o.T. J/53, p. 1347:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. TRATÁNDOSE DE LA CAUSAL DE CESE A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY BUROCRÁTICA DEBE ATENDERSE AL FACTOR PERJUICIO. Para determinar que se está en presencia de la causal de cese prevista en la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las faltas al trabajo injustificadas deben estar referidas al factor perjuicio que se causaría por la naturaleza misma de las funciones encomendadas, al dejar de atenderlas con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, lo que afectaría el funcionamiento de maquinaria o equipo, poniendo en peligro los bienes, o al causar la suspensión o deficiencia de un servicio que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.”

Así como la Tesis cuyo rubro y texto son como sigue:

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LXXXVII, Quinta Parte, Cuarta Sala, p. 34, tesis Aislada:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ABANDONO TEMPORAL Y DEFINITIVO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA. CONCEPTO.”

Es erróneo identificar el abandono de empleo con las faltas al trabajo por más de tres días, pues abandonar significa, en términos generales, renunciar a un derecho, dejar una ocupación, un intento u otra cosa después de haberla empezado. De ahí que por abandono de empleo debe entenderse que el trabajador, iniciada la prestación del servicio, renuncia a su derecho a seguir ocupando su puesto y lo deja definitivamente. El acto de abandono de empleo supone por parte del trabajador una decisión libre de su voluntad a la que sigue un estado de separación definitiva de sus labores. Supuesto lo anterior resulta, que cuando se hace valer el abandono de trabajo como excepción contra la acción de pago de indemnización por despido o cese injustificado, hay en esto la afirmación, por parte del patrón, de que fue el trabajador quien dio por terminado el contrato de trabajo, renunciando a su derecho de continuar prestando el servicio convenido. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido sustentando el criterio de que la causal de rescisión contenida en la fracción X del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, fundada en la inasistencia del trabajador a sus labores por más de tres veces, es radicalmente distinta de la de abandono a que equivocadamente se refieren con frecuencia los patrones cuando niegan simplemente haber despedido al trabajador, explicando que fue él quien dejó de asistir a sus labores por un determinado número de días, pues con esto no se le hace la imputación de un acto de voluntad tendiente a dar por terminada la relación contractual. En el caso de inasistencia al trabajo por más de tres veces dentro de treinta días, sin permiso y sin causa justificada, es el patrón quien rescinde el contrato. En cambio, en el caso de abandono, es el trabajador quien lo da por terminado. Así pues, el primero es un caso de rescisión y el otro un caso de terminación de contrato. Al lado del abandono definitivo de labores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en la fracción I de su artículo 46, otra causal de rescisión constituida por el abandono momentáneo de labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro sus bienes o cause la suspensión por la deficiencia en su servicio, o ponga en peligro la salud o vida de las personas. Aquí no se requiere que el trabajador decida separarse definitivamente del puesto, sino que basta que abandone momentáneamente sus labores con los perjuicios o peligros que se señalan para el caso. No

es tampoco el caso de inasistencia del trabajo por un determinado número de días. La diferencia entre estos tres casos es, pues, clara y de suma utilidad para juzgar de la procedencia de la excepción en cada caso, por ser también distintos de los elementos de cada excepción.”

Entonces, como queda claro, en cuanto al abandono de empleo y las faltas injustificadas, se trata de dos figuras jurídicas muy diferentes entre sí, ya que las faltas de asistencia de un trabajador por más de tres días dentro de un periodo de treinta días, sin permiso y sin causa justificada, tendrá como consecuencia que el titular de por terminado justificadamente el vínculo laboral; en cambio, el abandono de empleo se da cuando una vez iniciada la prestación del servicio el trabajador declina a su derecho de seguir ocupando su puesto y lo deja definitivamente; es decir, este decide libremente separarse de sus labores de forma definitiva, o cuando un servidor público tiene encomendada la realización de ciertas labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o la atención de personas y abandona momentáneamente sus labores, comprometiendo los bienes o el servicio que presta la fuente de trabajo; o bien, que el empleado ponga en peligro la salud o la vida de las personas. En este último caso no se requiere que el trabajador decida separarse voluntariamente y en forma definitiva de su empleo, sino que basta que con su abandono temporal incurra en alguno de los peligros enunciados con antelación, lo que obviamente debe justificarse por el titular para ser considerado como una causa de cese. Entonces, es claro que el abandono de empleo y las faltas injustificadas no pueden ser equiparadas, lo que incluso es sostenido por nuestros altos tribunales:

No. Registro: 197,297, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Diciembre de 1997, Tesis: I.4o.T. J/4, p. 547:

“ABANDONO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS (DIFERENCIAS). Aunque ambas causales rescisorias de la relación laboral se traducen en la ausencia del trabajador a sus labores, el abandono del trabajo se caracteriza por ser un acto voluntario del trabajador, que revela su manifiesta o evidente intención de no regresar al servicio de su empleador — sea porque lo manifieste expresamente o se halle prestando servicios a distinta persona, mientras que las inasistencias, por sí mismas, no son reveladoras de la intención a que se alude, por más que

el trabajador carezca del permiso del patrón o no pruebe la causa que justificara su inasistencia a la fuente de trabajo.”

Por otra parte, en cuanto a la causal contemplada en la fracción II del mismo artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se hace consistir en la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, es prudente señalar que para que un trabajador sea considerado temporal o eventual es necesario que el titular acredite no sólo que así lo contrató, sino que además se debe justificar el motivo legal de dicha temporalidad; por lo que únicamente se justifica la temporalidad si se trata de un programa específico, que el trabajador haya laborado en una plaza por menos de seis meses, que dicha plaza tenga un titular, que así lo amerite la naturaleza de las funciones a desarrollar o que existía nota desfavorable en el expediente del trabajador, resultando categórica al respecto la jurisprudencia que a la letra se reproduce:

No. Registro: 175,734, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 35/2006, p. 11:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO, ATENDIENDO A LA TEMPORALIDAD, DEBE CONSIDERARSE LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE UBIQUEN Y NO LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. *Conforme a los artículos 15, fracción III, 46, fracción II, 63 y 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento que se otorga a los servidores públicos, en atención a su temporalidad, puede ser: a) definitivo, si se da por un plazo indefinido y cubre una plaza respecto de la cual no existe titular; b) interino, cuando cubre una vacante definitiva o temporal por un plazo de hasta seis meses; c) provisional, si cubre una vacante temporal mayor a seis meses respecto de una plaza en la que existe titular; d) por tiempo fijo, si se otorga en una plaza temporal por un plazo previamente definido; y, e) por obra determinada, si se confiere en una plaza temporal para realizar una labor específica por un plazo indeterminado. En tal virtud, para determinar cuáles son los derechos que asisten a un trabajador al servicio del Estado, tomando en cuenta el nombramiento conferido, debe considerarse la situación real en que se ubique respecto del periodo que haya permanecido en un puesto y la existencia o no de un titular de la plaza en la que se le haya nombra-*

do, independientemente de la denominación del nombramiento respectivo, ya que al tenor de lo previsto en los citados preceptos legales, de ello dependerá que el patrón equiparado pueda removerlo libremente sin responsabilidad alguna.”

Ahora bien, el artículo 46 citado, en su fracción V prevé que podrán cesar los efectos del nombramiento de un trabajador por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes:

“a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.”

De esta norma se desprenden dos elementos:

- La existencia de la falta de probidad o un acto violento.
- Que la falta ocurra durante o fuera de las horas de trabajo.

En cuanto al tema, debe entenderse a la probidad como la rectitud y moralidad a que tiene que ajustarse la conducta humana, así como a la integridad y honradez en el obrar. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en una de sus ejecutorias que la falta de probidad se caracteriza por un desempeño de las labores mediante actos carentes de honradez. La idea de probidad plantea la rectitud de ánimo y la honradez en el obrar. La probidad es un concepto muy amplio y muy cercano al de lealtad, conceptos filosóficos más que jurídicos, y por ende de difícil definición; sin embargo, en uso de la facultad otorgada por el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la analiza “a verdad sabida y buena fe guardada.”

También se contempla como causa de cese, los actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra jefes o compañeros, o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio. Las injurias son daños o incomodidades, y se tipifican no sólo con las palabras pronunciadas, sino que se requiere la intención de denostar. En este caso, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será quien determine la intención que tenía el trabajador al injuriar, de acuerdo con el material probatorio que sea allegado al expediente respectivo. Las injurias y los amagos

pueden ser verbales o escritos y se deben valorar con detenimiento para darles el alcance que el trabajador quiso concederles; en este caso es muy lógico y natural que se imponga la sanción de cesar el nombramiento al trabajador que cometa este tipo de faltas, pues no es posible que se mantenga dentro del espacio de trabajo en la dependencia de que se trate a un individuo que ha faltado al deber elemental de respeto y sujeción a su jefe, compañeros de trabajo o familiares de estos.

- b) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

Igualmente es causa de cese el ocasionar el trabajador intencionalmente perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, pero la característica primordial de esta causal es que sea intencional, o bien con negligencia tal que sea la causa única del perjuicio, y por supuesto que este sea considerado grave.

- c) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Entre las obligaciones del trabajador, está el observar buenas costumbres durante el desempeño del trabajo es por eso que la comisión de actos inmorales por el trabajador en el lugar de trabajo, es causa importante del cese de los efectos del nombramiento de un trabajador al servicio del Estado. Cabe mencionar que la expresión que usa la ley en cuanto a “actos inmorales” es muy amplia, pero sería imposible enumerar todos los actos inmorales que existen, por lo que debe entenderse que un acto inmoral es aquel que va en contra de las buenas costumbres. Básicamente esta fracción se refiere a cuestiones relacionadas con la sexualidad.

- d) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

En toda dependencia gubernamental existen documentos que contienen informaciones o planes y proyectos de trabajo, cuya publicidad puede acarrear perjuicios directos. Es por eso que existe la obligación del trabajador al servicio del Estado de guardar los secretos técnicos de que tenga conocimiento por razón del trabajo que desempeña, y de los asuntos reservados, cuya divulgación pudiera causar perjuicios a la dependencia.

Normalmente ese tipo de documentos secretos son manejados por empleados de confianza, pero hay casos en que no puede evitarse que los trabajadores de base inter-

vengan en su confección y trámite, por ello es considerada una causa de cese la revelación de los mismos.

- e) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

En el primer caso no es necesario que el acto del trabajador sea intencional, sino que sea fruto de una imprudencia o descuido inexcusable. El segundo se establece debido a que es necesaria la previsión de riesgos dentro de las dependencias, y por consiguiente es importante que el trabajador acate puntualmente las medidas y procedimientos para prevenir la realización de accidentes en el trabajo, o la aparición o desarrollo de enfermedades que pongan en riesgo no solo a dicho trabajador sino a sus compañeros de trabajo.

- f) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

La subordinación es una característica esencial de los trabajadores de base al servicio del Estado e implica el sometimiento de estos a las órdenes de su jefe inmediato, de tal modo que si un trabajador se niega a obedecer los mandatos que recibe de su superior procederá el cese de los efectos de su nombramiento sin responsabilidad para el titular de la dependencia, por lo cual, para que se de esta causal debe tenerse en cuenta que haya una orden de un superior, que sea reiterada y se refiera al trabajo que deba prestarse sin que exista causa justificada de desobediencia, por lo que, en caso de existir un acto de este tipo, debe quedar planamente comprobado y ser totalmente razonable, ya que no puede considerarse justificada una causa que tenga que ver con la voluntad subjetiva de no hacer algo, sino que debe existir una razón bastante para tal negativa, la que puede ir desde la circunstancia de que lo ordenado no coincida con las funciones inherentes al nombramiento, hasta el peligro que pueda significar para la vida del trabajador que se niega a obedecer la orden superior.

- g) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

Esta causa de cese se apoya en que la ley no permite a los trabajadores al servicio del Estado presentarse habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la

influencia de algún narcótico o droga enervante, teniendo este último caso una excepción, y esta es que exista prescripción médica. En tal caso, el trabajador debe poner el hecho en conocimiento de su jefe inmediato antes de iniciar el trabajo, y acreditar fehacientemente la prescripción suscrita por un médico. En caso contrario, el trabajador que actúe dentro de la jornada laboral ebrio o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante se convierte en un individuo peligroso, entorpece sus labores y puede llegar a cometer faltas de respeto hacia su jefe o compañeros, lo que alteraría la disciplina del lugar de trabajo.

- h) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

Las Condiciones Generales de Trabajo constituyen el conjunto de obligaciones y derechos que se imponen recíprocamente trabajadores al servicio del Estado y sus titulares en virtud de las relaciones de trabajo, por lo que en términos del artículo 44 fracción III de la Ley de la materia es una obligación de los trabajadores al servicio del Estado cumplir con estas.

- i) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Como ya lo vimos en párrafos anteriores, la prisión preventiva es causa de suspensión de las relaciones de trabajo, pero si la sentencia ejecutoria impone al trabajador una pena de prisión y le impide el cumplimiento de la relación de trabajo se produce el cese de los efectos del nombramiento de manera justificada.

Para terminar con el presente estudio, sólo queda decir que en los casos previstos específicamente en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el jefe superior debe levantar un acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato al que pertenezca, en la que se asienten los hechos, la declaración del propio trabajador y la de los testigos de cargo y descargo, y de la cual se hará entrega de una copia al trabajador afectado. Dicha acta en original debe ser el documento base de la acción que el titular de la dependencia respectiva inicie ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con el objeto de cesar a un trabajador, y sólo adquiere validez plena si se encuentra ratificada por todos los que en ella intervinieron. La excepción a la regla es que la ratificación respectiva no es necesaria en el caso de que el trabajador haya confesado los hechos dentro del contexto del acta y no la haya objetado en autenticidad de contenido, y firma en el momento procesal oportuno.

4. Conclusión

Existe conciencia dentro del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de que las relaciones de trabajo deben regirse de una manera legal y justa, lo que también sabemos que no resulta fácil, ya que por su propia naturaleza son conflictuales; sin embargo, se atenúa si el trabajador goza de una protección satisfactoria y no se vulneran los intereses del Estado como patrón. Bajo ese contexto y como resultado del presente estudio, se hace evidente y necesaria la modificación de la propia legislación laboral burocrática, ya que las relaciones que genera el trabajo son sensibles a los cambios que se operan en las bases de la estructura social; por ende esta debe aludir a una nueva actitud ante la realidad social, con el objeto de que, más de que los asuntos se lleven a una buena resolución, se generen mecanismos preventivos de confrontación. Por otra parte, dicha modificación a la legislación vigente también debe atender a la satisfacción de diversos vacíos, lagunas y contradicciones, que de manera parcial son superados mediante la aplicación supletoria de otras normas y de los principios del Derecho del trabajo, la justicia social, la equidad y la buena fe, como puntualmente se lleva a cabo en el manejo cotidiano de los asuntos ventilados ante esta autoridad juzgadora. No obstante ello, se requiere que como juzgadores, y ante las deficiencias de la legislación respectiva, durante la aplicación de la misma lo hagamos con la voluntad de acercar intereses contrapuestos, acatando lo preceptuado por el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que nos conmina a hacer una interpretación extensiva de la ley “a verdad sabida y buena fe guardada”.

Bibliografía

- DE BUEN, Néstor, *Derecho del trabajo*, Porrúa, México, 2001.
- TRUEBA U., Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, Porrúa, México, 1980.
- DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1972.
- KAYE, Dionisio J., *Relaciones individuales y colectivas de trabajo*, Themis, 1995.
- BOLAÑOS, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, Porrúa, 2010.
- GUERRERO, Euquerio, *Manual de derecho del Trabajo*, 21ª ed., Porrúa, México, 2000.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal del Trabajo

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

Jurisprudencia

www.scjn.gob.mx

Condiciones Generales de Trabajo en las dependencias públicas

Dr. Carlos Reynoso Castillo*

SUMARIO: *Presentación. 1. La evolución y el modelo. 2. Alcances de las Condiciones Generales de Trabajo. 3. Conclusiones. 4. Anexos.*

Presentación

Nos sentimos muy honrados por haber sido convocados para participar de los festejos con motivo del cincuenta aniversario del nacimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Como se sabe, este órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos entre el Gobierno Federal y del Distrito Federal y sus trabajadores ha jugado un papel de gran relevancia, desde su fundación, como parte del modelo de justicia laboral mexicano. Este Tribunal, que aparecería como parte de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en donde se incluyó (Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963), tuvo algunos antecedentes y esbozos de construcción en los ordenamientos que le precedieron como las comisiones del servicio civil establecidas en 1934, y el Tribunal de arbitraje de segunda instancia de 1938 o el mismo Tribunal jurisdiccional de única instancia de 1941. Se trató de esfuerzos de construcción de un marco jurídico e institucional especializado para los trabajadores del Estado, los cuales, junto con el resto de su régimen laboral, han recorrido a lo largo de las últimas décadas un largo camino hacia la consolidación de su autonomía normativa e institucional.

En este trabajo centramos nuestra atención en uno de los capítulos más interesantes y debatidos en el mundo del trabajo como lo es la contratación colectiva y sus even-

* Catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana.

tuales acuerdos entre trabajadores y empleadores; que en el caso de los trabajadores al servicio del Estado ha sido objeto de un marco jurídico siempre inmerso en el debate. Las pretensiones de esta colaboración son mas bien modestas, ya que buscan presentar las características que presenta el modelo mexicano en este tema, indicando los rasgos que tienen hoy en día las Condiciones Generales de Trabajo (CGT), ilustrando la amplitud de sus contenidos, además de anotar algunos de los diferentes aspectos que nutren sus actuales debates.

1. La evolución y el modelo

Es oportuno recordar que uno de los rasgos distintivos que han acompañado el régimen jurídico de las personas que desarrollan su trabajo para el Estado ha sido la dificultad que desde el siglo XIX han tenido los sistemas jurídicos para darles una ubicación conveniente y adecuada. Caracterizados por tratarse de un sector cuyas relaciones de trabajo presentan ciertos particularismos, empezando por el más importante, que es el que el patrón no sea como cualquier otro, ya que es precisamente el Estado, y en un sentido estricto el Gobierno en sus diferentes niveles, ha hecho que el marco normativo dirigido a regular sus relaciones laborales haya pasado por diferentes etapas, todas ellas marcadas por importantes debates que muestran lo arduo que ha sido la construcción del denominado Derecho burocrático.

Si bien es cierto los trabajadores al servicio del Estado siempre han sido una minoría respecto de los trabajadores empleados en el sector privado, y en consecuencia estén regidos por el derecho común del trabajo, eso no ha impedido que siempre, desde los orígenes mismos del Derecho del trabajo, hayan estado presentes directa o implícitamente en los debates en torno a su nacimiento y evolución, ya sea intentando encontrarles una ubicación adecuada en el régimen laboral, o en algunos casos intentando ubicarlos fuera del mismo.

En un primer momento, hay que recordar cómo la regulación de los trabajadores del Estado centró su atención en la actuación de estos como parte de la maquinaria estatal y las eventuales responsabilidades en que podían incurrir, de manera que, por razones obvias, sería el Derecho administrativo el encargado en dar cabida a las primeras regulaciones en el tema. En ese contexto, no sólo no se usaban los conceptos básicos de lo que más tarde sería la regulación laboral; mucho menos se hubiera podido

presentar algún esbozo de negociación colectiva¹ por medio de la cual los trabajadores o servidores públicos hubieran podido participar en la definición de sus condiciones de trabajo; lo cual resultaba lógico, partiendo de la idea de que en las relaciones verticales y jerárquicas propias de la administración pública, no había cabida a la mínima discusión o bilateralidad.

De esta manera la reivindicación del Derecho administrativo al reclamar para sí la regulación de las relaciones entre el Estado, el gobierno y el personal que le apoya sería la constante en muchos países; asistiríamos así a una primera etapa en la evolución de la negociación colectiva en el sector burocrático, que podríamos denominar de la prohibición o de la negación de la misma, en donde el tema carecía incluso de sentido ya que se daba por hecho que las relaciones en los terrenos administrativos se caracterizan por una normatividad, en la cual están ausentes los espacios de bilateralidad de las normas aplicables.

Sin embargo, el dinamismo de las relaciones laborales, incluso aquellas de los trabajadores del Estado, no se detiene y las necesidades, contradicciones y problemáticas siempre existentes en la industria y los servicios de carácter privado también se presentan, con sus particulares matices, en el sector público; de tal manera que el reconocimiento de la necesidad de contar con normas laborales, aunque especiales pero dirigidas a los trabajadores de este sector, fue una constante que en los hechos se manifestaría desde principios del siglo pasado.

Cabe recordar que en el artículo 123 de la Constitución de 1917 se señalaron las bases del modelo de relaciones de producción que ha acompañado al país desde entonces, incluyendo no solo aspectos sustantivos propios de los derechos individuales, sino reglas para el nacimiento y actuación de las organizaciones de los trabajadores, amén de las bases para la construcción de las más importantes instituciones en materia laboral en el país. En esos cimientos constitucionales no se haría distinción alguna en cuanto a los trabajadores que estaban dirigidos, de tal manera que no parecía haber duda de que en aquellos avances del llamado constitucionalismo social estaban cobijados también los trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, esa percepción de inicio

1 En este trabajo se utiliza la expresión “negociación colectiva” en un sentido amplio, para referirse no solo al proceso mismo de negociación en el que pueden participar trabajadores y empleadores, sino también a la formalización de los eventuales acuerdos que se pudieran alcanzar, y que asumen la formalidad de contratos colectivos o, como en el sector burocrático, CGT.

sería desmentida por la evolución legislativa de los siguientes años. Hay que recordar que la misma Constitución de 1917 facultaría a las legislaturas estatales para adoptar su propia ley del trabajo con base en el artículo 123, lo cual sucedería en la mayoría de los estados de la república, en los cuales se adoptarían sendas leyes estatales del trabajo. Esta evolución de la normativa laboral, que puede situarse entre el año 1917 y fines de los años veinte del siglo pasado, es importante para el tema que nos ocupa, entre otras razones, porque sería precisamente en varias de esas leyes estatales del trabajo en las cuales quedarían excluidos de su campo de aplicación los trabajadores del Estado, dejando a estos en un vacío legal y ambiguo que los acompañaría durante varios años. De esta manera se presentaría una situación contradictoria, ya que si bien por un lado existía la base legal de los derechos de todos los trabajadores del país, por otro lado las leyes reglamentarias desconocían a los burócratas como objeto de esas regulaciones.

Posteriormente, en los años 30 se intentaría dotar de un marco jurídico a la burocracia. Fue en el año de 1937 en que se expediría el Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, y al año siguiente el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por medio del cual se intentaba contar con amplio y coherente marco jurídico para los trabajadores del Estado. Hay que recordar cómo en este último documento, que estuvo vigente hasta 1941 y que siempre se aplicó arrastrando la sospecha de su inconstitucionalidad, se hacía referencia al tema de la negociación colectiva. En efecto, el artículo 63 de este ordenamiento señalaba que las condiciones de trabajo se establecerían al inicio de cada periodo de gobierno por los titulares de las “unidades burocráticas”, como se les denominaba entonces a los centros de trabajo, y agregaba además que estas condiciones de trabajo se fijarían “oyendo” al sindicato correspondiente. El mismo Estatuto señalaba que si los sindicatos “objektaran sustancialmente” aquellas condiciones de trabajo, tenían la opción de acudir al Tribunal de Arbitraje, el cual resolvería en definitiva.

Esta referencia al tema de la negociación colectiva en las primeras normas dirigidas a los trabajadores al servicio del Estado marcaría en buena medida el rumbo y los principales rasgos del marco legal de la negociación en este sector en los años porvenir. Podemos identificar como rasgos distintivos el carácter cuasiunilateral de la administración en la determinación de las condiciones de trabajo, y en consecuencia el limitado espacio de bilateralidad que la legislación otorga a la participación sindical en la definición de sus derechos, aparte de los acotados caminos para que los trabajadores puedan reaccionar y oponerse a las reglas que se les van a aplicar. Estas características,

ya presentes en el modelo desde los años treinta del siglo pasado, se han conservado en buena medida hasta nuestros días, aunque con algunos matices y variantes a los que nos habremos de referir más adelante.

Las razones que se han argumentado para mantener y justificar este modelo negociador han sido diversas; sin embargo, una de las más recurrentes es la que tiene que ver con los aspectos presupuestales, al señalar que los dineros con los cuales funcionan las dependencias públicas forman parte del presupuesto de egresos que aprueba anualmente la Cámara de Diputados, de tal manera que los montos y rubros a ejercer en ese presupuesto ya vienen predeterminados para los titulares de las dependencias públicas, lo cual impide que estos tengan algún margen de maniobra que justificara algún tipo de negociación con los sindicatos; lo cual es sin duda evidente y justificado, aunque existen temáticas que han venido a enriquecer la negociación y que tienen que ver con aspectos administrativos, jurídicos o propios de la bilateralidad, y no son exclusiva y estrictamente económicos.

Este marco legal laboral se ha visto complementado en los últimos años por una serie de normas, por medio de las cuales se trata de controlar estrictamente el gasto de las dependencias públicas en diversos temas y condiciones de trabajo, pero de manera particular en materia salarial; entre esas normas cabe destacar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, además de las reglas que periódicamente emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Manual de percepciones de los servidores públicos.

Por otra parte, hay que recordar también cómo en la construcción de los modelos de relaciones laborales en la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo a México, el papel de la negociación colectiva y sus eventuales acuerdos, si bien tienen un papel importante y en algunos sectores de la economía un papel de gran relevancia, lo cierto es que la ley en sentido amplio, como fuente primaria y destacada en buena parte de los sistemas jurídicos de origen romano germánico, sigue siendo la protagonista en la construcción de los derechos y obligaciones en materia laboral. Este menosprecio y en ocasiones desdén de la negociación colectiva tiene varias explicaciones, entre las cuales advertimos de momento dos: por un lado está la estructura misma del sistema jurídico todo, en el cual históricamente, y no solo en materia laboral, sino también en otras ramas jurídicas, la ley escrita y emanada del Poder Legislativo permitiría un cierto grado de unidad y homogeneidad en el sistema, en razón de que existe cierta previsibilidad en cuanto a los canales por medio de los cuales se adoptan nuevas nor-

mas jurídicas que integrarán el sistema legal, de tal manera que existiría una especie de control de regularidad y control en cuanto al crecimiento y modificación del mismo sistema, ya que sólo las instancias encargadas de elaborar las normas, generalmente los poderes legislativos en cada país y en sus diferentes niveles, ellas y sólo ellas pueden hacer evolucionar al sistema legal. Por otra parte, en muchos países siempre se ha visto con reservas, prejuicios y temores el permitir por medio de la negociación colectiva la posibilidad de que sean los particulares los que puedan crear normas jurídicas en áreas de alto impacto como el mundo del trabajo, ya que se estaría abriendo la posibilidad de tener distorsiones en el sistema legal todo. Sin embargo estos temores, generalmente infundados, como lo ha demostrado la vida de las normas del trabajo por lo menos en el último siglo, no han impedido que la negociación colectiva haya ido poco a poco justificando su necesidad en relaciones como las laborales en donde la contradicción constante de los intereses en juego, así como el dinamismo de la economía y de manera general el contexto en el cual viven esas relaciones, exige un mecanismo de adecuación conveniente y coherente con esos factores, como lo es precisamente la negociación colectiva.

En el caso mexicano, más allá de los mecanismos formales establecidos en la ley para que los trabajadores participen en la determinación de sus condiciones de trabajo, a los que nos referimos en este trabajo; en materia salarial se lleva a cabo cierto tipo de consultas, no formalizadas ni previstas en alguna disposición legal, con la central sindical más importante del sector que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado² para definir eventuales aumentos salariales.

En el caso mexicano el marco jurídico de la negociación en el sector público federal reconoce la posibilidad de concluir cierta negociación colectiva bajo la forma de Condiciones Generales de Trabajo (CGT), la cual tiene una serie de reglas mínimas en la Ley, que son básicamente las siguientes.

Las CGT son el acto jurídico en el cual se incluyen las condiciones de trabajo de las dependencias públicas. Es un documento que formalmente deriva de un proceso de negociación con el sindicato legalmente constituido de una dependencia pública, y que se encuentra debidamente validado por el tribunal de trabajo. Uno de los aspectos

2 Ver notas periodísticas del 22 de julio de 2013 sobre una de las últimas negociaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la FSTSE en virtud de la cual se acordó un aumento del 5.75% a más de 1 millón 200 burócratas del país. Ver: www.vanguardia.com.mx; www.proceso.com.mx

que respecto de las CGT ha sido tratado por la doctrina especializada es lo relativo a su naturaleza jurídica, en donde no hay consenso; en ese sentido, hay quienes afirman que se asemejan a un contrato colectivo de trabajo o incluso a un reglamento interior de trabajo, tratando de establecer analogías que tarde o temprano solo llegan a ser parciales.

Coherente con la tradición jurídica en este tema, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala que los titulares de las dependencias fijan las CGT “tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste”; es decir, hay un reconocimiento expreso en la ley de la posibilidad de algún tipo de intervención sindical en la determinación de las condiciones de trabajo; sin embargo, al usar la ley la expresión ambigua “tomando en cuenta” no permite hablar de una obligación para las dependencias de contar con la opinión del sindicato; lo cual, como ya lo comentamos, no ha impedido que con el paso del tiempo se hayan ido ensanchando los márgenes de negociación bilateral, a pesar de esta limitante jurídica.

Estos pequeños resquicios legales que fundamentarían algún tipo de negociación colectiva han sido abordados en algunas interpretaciones de los tribunales mexicanos, intentando establecer un significado más tangible y concreto a aquel mandato de “tomar en cuenta” al sindicato, tratando de obligar a los titulares de las dependencias públicas a manifestarse y expresarse respecto de las eventuales peticiones de un sindicato; por ejemplo, en un proceso de revisión de las CGT. Si bien estos intentos son encomiables, están aún lejos de avanzar de manera consistente hacia la construcción de un marco jurídico claro sobre la negociación colectiva en este sector.

Por otra parte, como se establecía a principios del siglo pasado, la ley señala que los sindicatos pueden objetar “sustancialmente” las CGT, caso en el cual podrán acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.

En cuanto a la duración de las CGT, la ley señala que su vigencia será de tres años, al término de los cuales se podrá solicitar su revisión en términos de la misma ley; es decir, mediante solicitud del sindicato. La vigencia y duración de las CGT puede ser objeto de debate, pero lo cierto es que, en los hechos, el dinamismo de las relaciones laborales en el sector ha hecho que exista una serie de acuerdos sobre los contenidos de las CGT en documentos bilaterales, que las dependencias y los sindicatos van estableciendo durante la vigencia de las condiciones de trabajo, con la finalidad de ir atendiendo y resolviendo problemáticas y reclamos concretos sin necesidad de esperar hasta el momento de llevar a cabo la revisión a la que se refiere la ley. Esta situación exige hoy en día a quien asesora un asunto en materia de aplicación de las CGT a no

limitarse al contenido formal de las mismas, sino también a investigar y estudiar estos acuerdos que las complementan.

Por otra parte, resulta conveniente ver cómo se presentan este tipo de asuntos en el concierto internacional. En esa línea cabe señalar que el tema de las condiciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado siempre ha formado parte de las preocupaciones de los estados, sobre todo a finales del siglo XX y hasta la fecha, como parte de una reflexión más amplia en torno a las transformaciones que vienen experimentando los gobiernos. Este tema, cuya trascendencia es evidente cuando se le ve integrado a la agenda de la transformación del Estado viene siendo discutido en el ámbito internacional de manera creciente, a pesar del menosprecio de buen parte de la doctrina laboralista. Muestra de esta preocupación es el *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, presentado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco de la 102 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2013. Este informe de la OIT busca no sólo promover la aplicación de los convenios internacionales que directa e indirectamente se ocupan del tema, sino ofrecer también un panorama sobre la aplicación de los mismos, y reconoce expresamente que la negociación colectiva “puede contribuir a establecer relaciones de trabajo armoniosas, contribuir a una mayor eficacia y efectividad de los servicios y, sobre todo, a crear las condiciones de un trabajo decente, en el que se respete la dignidad humana de los empleados públicos”. El estudio parte de señalar los efectos nocivos que en los últimos años han tenido en el sector público las contrataciones por la vía civil y mercantil, afectando de esta manera varios derechos, incluyendo precisamente el de la negociación colectiva.

De igual manera, cabe recordar que la OIT se ha referido al tema de la negociación colectiva en varios instrumentos internacionales, entre los que destacan el Convenio 151 de 1978 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, así como el Convenio 154 de 1981 sobre a negociación colectiva (ambos instrumentos internacionales no ratificados por México), aparte de la Recomendación 159 de 1978, también sobre el tema de las relaciones de trabajo en la administración pública, y la Recomendación 163 de 1981 sobre el mismo tema. Hay que recordar que el Convenio 151 y la Recomendación 159 son los que de manera directa se refieren a los trabajadores de la administración pública; los otros instrumentos internacionales, en la medida

que no los excluyen de su ámbito de aplicación, se refieren entonces también e indirectamente al tema.

Ese tipo de señalamientos hechos por la OIT en el documento de referencia asumen una gran importancia en el tema que nos ocupa, y precisamente en el momento de evolución legislativa por el cual atraviesa México, básicamente por dos razones:

Por un lado, cabe recordar que el artículo 1 de la Constitución Federal fue reformado en el año 2011 para incorporar de manera clara el reconocimiento expreso de los derechos humanos en el país; no solo de aquellos que expresamente reconoce la misma Constitución, sino también de aquellos derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en que México sea parte. En ese sentido, si bien es cierto que estos convenios internacionales por ahora no se encuentran ratificados por México, y en ese sentido formalmente no le son aplicables y no lo obligan, eso no impide que se necesita contar con una política laboral encaminada a dotar de contenido a la negociación colectiva en el sector público, tal como lo señalan las recomendaciones 159 y 163, y que, en apego a la misma Constitución de la OIT, se informe a esta organización de manera periódica la manera como se han tratado de implementar tanto los Convenios como las Recomendaciones que haya adoptado la Conferencia.

Por otra parte, la reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo en el año 2012, de aplicación supletoria en materia burocrática, incluyó entre sus principios generales el concepto de “trabajo decente” como una de las aspiraciones de la legislación laboral, y en ese sentido debe servir de guía y orientación en la aplicación de las normas de trabajo; de tal manera que si la OIT está señalando que una de las formas de alcanzar un trabajo decente en el caso de los trabajadores del Estado es por medio del fomento, respeto e impulso de la negociación colectiva en este sector, es de esperarse que estos espacios de bilateralidad habrían de fortalecerse y ensancharse en los años por venir.

Pero el señalamiento sobre la importancia del fortalecimiento de los derechos colectivos en el sector público no solo se ha dado en estos planteamientos y propuestas de organismos internacionales; también pareciera dibujarse una tendencia legislativa desde hace varios años en ese sentido en el derecho comparado, alejándose de la tesis del unilateralismo que ha caracterizado a este sector laboral y que sigue vigente en países como Brasil. Ejemplos de ello son las diferentes leyes en Argentina adoptadas desde inicios de los años noventa, en donde se regula la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional, habiéndose iniciado en el sector docente, o la normativa española del empleado público, adoptada en años recien-

tes; o el largo debate que sobre el tema se lleva cabo en países como Perú, ante la ambigüedad con la que aborda el tema su Constitución; o incluso el fomento a la negociación que en los hechos se ha venido dando en Uruguay, en donde a pesar de la ausencia constitucional de referencias a la negociación colectiva se han alcanzado acuerdos marco y se ha adoptado recientemente una legislación específica en el tema (Ley no. 18508). De igual manera, también en fechas recientes tenemos el caso de los Decretos 1092 y 1195 de 2012 de Colombia, por medio de los cuales se hacen algunas precisiones sobre la negociación colectiva en el sector y se regula en el ámbito nacional el Convenio 151 de la OIT; también hay normas específicas que regulan este tipo de negociación en Costa Rica (Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el sector Público) y España (Ley no. 7 del 2007, Estatuto Básico del Empleado Público).

En el panorama internacional, la evolución en este tema presenta también variantes y matices interesantes; en Finlandia, por ejemplo, se cuenta desde los años ochenta, con un mecanismo de cogestión donde hay una importante participación de los trabajadores del sector en la determinación de sus condiciones de trabajo, lo cual contrasta con otros casos, en donde la determinación de esas condiciones se da de manera vertical. Entre esos dos extremos tenemos una amplia variedad de modelos en los cuales se presenta algún tipo de consulta o negociación entre los trabajadores y las dependencias públicas en las que laboran, como son los casos de Francia (los sindicatos participan en la negociación de varias materias con base en la Ley 83-634 de 1983), República de Corea (participan mediante consultas en sus lugares de trabajo, con base en la Ley sobre Establecimiento y Funcionamiento de asociaciones Profesionales de Funcionarios), Costa Rica (los trabajadores participan en el Consejo Superior del Trabajo y en el Consejo nacional de Salarios del Sector Público), Namibia (desde el 2006 se distingue entre los temas negociables y los que son objeto de consulta), Suiza (existe intercambio de información, consulta y negociación con base en la Ley sobre el Personal de la Confederación del año 2000), Japón (la Autoridad Nacional de Personal hace recomendaciones en el sector, con base en la Ley de administración Pública Nacional), Chile (el gobierno convoca anualmente a una mesa de diálogo para ver los temas del sector a nivel central) entre otros casos.

Como puede verse, el cuestionamiento sobre el marco jurídico que regula la participación de los trabajadores del Estado en la determinación de sus condiciones de trabajo se encuentra en plena evolución, como también lo está en los hechos en mu-

chas dependencias públicas en el caso mexicano, aunque no se cuente con un reconocimiento formal de tal situación.

2. Alcances de las Condiciones Generales de Trabajo

Por lo que se refiere a los posibles alcances y contenidos de las CGT, la LFTSE señala, de manera enunciativa y no limitativa, que podrá incluirse los siguientes temas:

a) La intensidad y calidad del trabajo.

Se trata en este caso de una idea general, que reproducen textualmente buena parte de las CGT pero que casi nunca van seguidas de una definición, contenido y menos instrumentalización que permita saber con claridad qué implican en cada caso estos términos. Pareciera en muchos casos tratarse solamente de una idea general que se incluyó en la legislación, pero que se desagrega en los siguientes contenidos propuestos en la ley, en los cuales aparece de manera más tangible. En este caso, la palabra “intensidad” aparece como un resabio de procesos productivos más propios del sector privado, pero que referidos al trabajo burocrático presenta gran ambigüedad. En algunas CGT hay un intento por explicar el significado de lo que aquí el legislador quiso señalar al hablar de intensidad y calidad en el trabajo, indicando por ejemplo que la intensidad es el mayor grado de energía o empeño de que se aporta, y que la calidad tiene que ver con la eficiencia, el cuidado, esmero, aptitud, responsabilidad, etc.. Como puede verse, se trata de expresiones ambiguas que no permiten saber objetivamente de que se está hablando, lo que no ha impedido que en algunos casos existan mecanismos que intentan medir algunas de estas cualidades que se esperan del trabajador burocrático, como la puntualidad y la dedicación conveniente en el trabajo, y que incluso se traduzcan en algún tipo de estímulo incluso económico.

b) Las medidas para prevenir riesgos de trabajo.

A diferencia del anterior contenido, éste es más fácilmente asequible y se trata de un espacio de bilateralidad en el cual los sindicatos burocráticos, en algunos casos, han podido participar precisamente en la identificación de los riesgos (accidentes y enfermedades) que pueden tener los trabajadores en un determinado centro de trabajo, para a partir de ahí proponer las medidas preventivas más convenientes. En muchos casos

este espacio de encuentro entre sindicatos y dependencias públicas se ha traducido en la instalación de comisiones mixtas de higiene y seguridad, las cuales aparte de encontrar su fundamento tanto a la misma ley burocrática como la Ley Federal de Trabajo y las mismas CGT, cuentan en ocasiones con un reglamento específico que regula su integración, funcionamiento y facultades, entre las cuales se encuentra la manera como las partes, sindicato y dependencias, pueden acordar aquellas medidas para prevenir los riesgos de trabajo (accidentes y enfermedades).

El tema de los accidentes de trabajo y la manera de proceder y de documentarlos ocupa espacios en varias CGT, con la finalidad de aprehender de la mejor manera estos acontecimientos a partir inicialmente del adecuado levantamiento de la actas administrativas correspondientes, y hacerlas compatibles con las normas de seguridad social aplicables en estos casos.

Cabe anotar que este tema se encuentra íntimamente relacionado con las normas administrativas que en los últimos años se han venido estableciendo, tanto a nivel federal como local, en materia de protección civil; por medio de las cuales se establecen medidas encaminadas a poder atender y responder adecuadamente ante situaciones de emergencia, en casos fortuitos o de fuerza mayor. En estos casos la participación del sindicato y de los trabajadores es muy importante, y en ocasiones se da aquí un espacio de bilateralidad con la finalidad, por ejemplo, de acordar los momentos en que los trabajadores podrán participar en la capacitación para estos fines, o para llevar a cabo ejercicios o simulacros.

c) Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

La inclusión de las disposiciones disciplinarias como tema en las CGT plantea una situación particular desde varios puntos de vista; primero, salta a la vista como el mismo tema, en el caso de los trabajadores regidos por el apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, es objeto de un documento particular y diferente de aquel que contiene las condiciones de trabajo; en ese caso la Ley distingue por un lado el contrato colectivo, o en su caso el contrato ley, del reglamento interior de trabajo, en el cual uno de sus posibles contenidos es precisamente el tema de las sanciones disciplinarias. Con independencia de este rasgo particular, el tema se presenta también como un espacio propicio para la negociación entre dependencias y sindicatos, que no ha sido explotado exhaustivamente ya que no hay una amplia experiencia ni riqueza de contenidos relativos a las posibles sanciones disciplinarias a las que se puede someter a un trabajador.

Cabe anotar que el tema de la disciplina de los trabajadores al servicio del Estado ha evolucionado de manera irregular y dependiendo del trabajador de que se trate, y en donde sí se ha hecho un esfuerzo por parte del legislador mexicano en este tema ha sido en el caso de los trabajadores de confianza, desde sus más bajos niveles hasta llegar a los puestos más altos de la jerarquía administrativa del Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal. En ese sentido, ha sido por la vía de espacios ajenos al Derecho del trabajo en donde pareciera haber habido una mayor evolución en el tema. La legislación burocrática, como se señalaba, sólo deja anotado el tema de las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas como parte del contenido de las CGT, pero el hecho de que la Ley Federal del Trabajo tenga un carácter supletorio plantea algunos problemas técnicos en el caso concreto de las sanciones disciplinarias, ya que hay que recordar que aquella ley se ocupa del tema al regular el reglamento interior de trabajo, y aunque no existe un amplio desarrollo del tema de las sanciones disciplinarias, sí establece las bases mínimas para el establecimiento de estas, como son el que haya un procedimiento para su aplicación y que, en el caso de la suspensión como medida disciplinaria, ésta no podrá exceder de ocho días, independientemente de que se exige que el trabajador involucrado debe tener derecho a ser oído antes de ser sancionado. En ese sentido, cabe preguntarse, en un caso concreto de una sanción disciplinaria a un trabajador de base, cuáles son las reglas jurídicas que deben respetarse, y el debate se plantearía en términos de saber si deben aplicarse aquellas que prevé la legislación burocrática en estricto sentido (La ley, las CGT), además de las que establece la Ley Federal del Trabajo. Este tipo de situaciones ya han sido atendidas y resueltas en muchas CGT al respetar las normas supletorias, y en varios casos han establecido un sistema de medidas disciplinarias que pueden acarrear ciertos efectos como las amonestaciones (verbales o escritas), las notas malas, las notas de demérito, la suspensión de labores y la sanción más grave, que sería el cese de los efectos del nombramiento. Cada una de estas posibles consecuencias será objeto de regulación en cuanto a las situaciones que las pueden motivar y la manera de aplicarlas aparte de sus efectos.

- d) Las fechas y condiciones en que los trabajadores han de someterse a exámenes médicos, previos y periódicos.

Casi en los mismos términos, la Ley Federal del trabajo incluye este tema como parte de un reglamento interior de trabajo, además de señalarlo en la lista de obligaciones que por ley tiene que atender un trabajador. Se trata de un tema que asume cierta

relevancia en tratándose de dependencias públicas que por alguna razón pudieran presentar características que representaran algún riesgo para la salud de los trabajadores. En este caso las áreas de recursos humanos generalmente consideran en sus programas de trabajo el cumplimiento de esta obligación legal. Cabe señalar también que en muchos casos el tema ha evolucionado de manera particular, ya que de ser una posible obligación de los trabajadores ha evolucionado en otros casos hacia un derecho que los mismos trabajadores reclaman como parte de la atención médica, generalmente preventiva, que esperan de su dependencia de adscripción. Es ampliamente conocido el CLIDDA (Clínica de Detección y Diagnóstico Automatizado del ISSSTE), que incluye diversos estudios de laboratorio para la detección de enfermedades, y que es en muchos casos el mecanismo por medio del cual se concreta aquel señalamiento de la ley burocrática. En algunas dependencias públicas la definición de este tipo de obligaciones sobre exámenes médicos forma parte de las tareas que lleva a cabo la comisión mixta de higiene y seguridad.

- e) Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad, así como las medidas de protección para las mujeres embarazadas.

Desde las primeras décadas del siglo pasado, la legislación laboral dedicó capítulos especiales para ocuparse de las madres trabajadoras y de los menores en el trabajo; en ambos casos se incluyeron disposiciones para proteger, en el caso de las mujeres la maternidad, tanto en la etapa de gestación como de lactancia, y en el caso de los menores se intentó proteger su salud y educación, en un sentido amplio; de esta manera, lo que hace en este caso la legislación burocrática es replicar aquellas preocupaciones en los posibles contenidos de la CGT. Cabe señalar, en atención a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo (LFT), que estos temas fueron objeto de modificaciones y adiciones en reciente reforma laboral del 2012. En efecto, en el caso del trabajo de menores se modificó de manera sustancial el capítulo correspondiente en aspectos tales como la obligación de las autoridades de vigilar y proteger, tanto a nivel federal como local, a los menores, así como desarrollar programas dirigidos a eliminar el trabajo infantil, en concordancia con los compromisos que México tiene en este tema a nivel internacional; de igual manera, se establece un mayor rigor para el trabajo de mayores de catorce y menores de dieciséis años, se precisan los casos en que queda prohibida la utilización de menores de entre catorce y dieciséis años en ciertos sectores y actividades que ahora enlista de manera exhaustiva la nueva ley. En el caso de trabajadores al servicio del

Estado habrá que hacer un ejercicio de verificación para saber si existe en algún caso trabajo de menores, y si este se ajusta a las nuevas reglas.

Por otra parte, en el caso de trabajo de mujeres, la nueva ley enfatiza algunos temas, como los trabajos que no podrán realizar las madres trabajadoras durante el periodo de embarazo, aparte de la duración del descanso pre y postnatal, la nueva ley establece la posibilidad de que parte del periodo prenatal sea trasferido y aumentado al periodo postnatal, previa solicitud de la trabajadora y la opinión médica correspondiente; de igual manera se incluyen nuevas formas para disfrutar los periodos de descanso de lactancia. Estas nuevas precisiones que hace la LFT ya venían realizándose en algunas dependencias públicas, ya sea de manera formal, porque así lo establecían ya sus CGT, o bien porque en la vía de los hechos, como una práctica, se daban estas facilidades.

Hay que señalar que la ley señala que a estos posibles contenidos de las CGT las partes podrán agregar otras reglas “que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”, y ha sido con fundamento en esta disposición que la riqueza de contenidos de las CGT se ha ampliado en diversos temas, algunos de los cuales son los siguientes:

- a) En materia de estabilidad en el empleo, hay que recordar que el marco jurídico burocrático que regula la disolución de la relación laboral transitó por caminos diferentes al sector privado, y respecto del diseño normativo del tema buena parte de la doctrina especializada consideró que se contaba con la estabilidad en el empleo, que sin ser absoluta, sí ofrecía amplios mecanismos protectorios por medio de los cuales se buscaba que los trabajadores del Estado permanecieran el mayor tiempo posible en sus puestos de trabajo. Esta idea sería coherente y complementada con otras instituciones igualmente importantes para la burocracia como el escalafón. El tema ha tenido un desarrollo interesante en muchas CGT, ya que en las dependencias públicas la mayoría de estas reproducen las causales de terminación de los efectos del nombramiento en los términos que la misma ley burocrática las señala, salvo casos excepcionales, y el tratamiento de estas causales es más o menos homogéneo (como se puede apreciar en el anexo de este trabajo); pero en este tema concreto es interesante señalar adicionalmente cómo estas normas de protección de la estabilidad en el empleo, previstas en la legislación burocrática, se ha enriquecido con sendos procedimientos administrativos, más o menos reglamentados,

que como requisitos de forma debían de cumplirse cuando se intentara separar temporal o definitivamente a un trabajador. Estos procedimientos de investigación buscaban alcanzar un causa noble, como sería evitar injusticias para los trabajadores involucrados y darles la oportunidad de argumentar en descargo y frente a las acusaciones de que fueran objeto; sin embargo, en muchos casos esos procedimientos han sido objeto de una abundante regulación, que si bien consolida la estabilidad de los trabajadores se presenta muchas veces como obstáculos y formalidades difíciles de superar por los titulares de las dependencias y sus colaboradores.

- b) Otro de los temas que incluyen ampliamente las CGT son las cláusulas sobre condiciones de trabajo. En este caso la expresión “condiciones generales de trabajo” acarrea la misma confusión de la LFT, en el sentido de que muchas veces se refiere a lo que se conoce propiamente como las prestaciones, y en otros casos se refiere a las condiciones físicas de los espacios mismos en donde se presta el trabajo; este doble significado se refleja en los contenidos de las CGT en este tema, ya que generalmente se incluyen en ellas regulaciones de ambos aspectos.

Algunos de los temas que son objeto de regulación y que tienen alguna característica particular en el sector son los siguientes:

b.1 Sobre salario, días de descanso y vacaciones

En materia de salario, como ya se anotaba, estamos ante la prestación más importante pero en la cual los márgenes de los trabajadores en su fijación son reducidos, en atención a ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de establecer la política nacional en la materia. Generalmente, el tema de los salarios en las CGT asume la forma del denominado “tabulador de salarios”, que es una relación impersonal de categorías y niveles salariales en la dependencia pública, con el respectivo monto salarial que tendrán las personas que ocupen las plazas ubicadas en cada uno de esas categorías y niveles. El tabulador es objeto de una regulación muy puntual en el Manual de Percepciones al que ya nos hemos referido. Generalmente, al lado del tema salarial se encuentra reconocida una prestación particular en el sector que es la “Prima quinquenal”, y que consiste en un pago de una prima complementaria al salario por cada cinco años de servicios, basada en la antigüedad del trabajador.

En cuanto a los descansos semanales, desde hace muchos años se ha establecido la “semana inglesa”, consistente en trabajador cinco días por dos de descanso. Este tema ha sido ampliado de manera considerable, pues si bien se sigue de cerca el modelo de la LFT al señalar algunos días considerados como días de descanso obligatorio, esta lista ha sido ampliada con días específicos y solo entendibles en cada dependencia (día del trabajador de la dependencia, día del sindicato, etc.) De igual manera, se tiene una prestación propia del sector conocida como “Días económicos”, que consiste en el derecho a faltar a sus labores un cierto número de días al año (el número oscila entre 10 y 15) sin tener que justificar, y en caso de que esos días no sean utilizados por el trabajador en el año, al final del mismo le serán pagados.

Por lo que se refiere a las vacaciones, los trabajadores disfrutarán de por lo menos 20 días hábiles de vacaciones al año; generalmente repartidos en dos periodos, cada uno de 10 días. De manera complementaria a las vacaciones se tiene la “Prima vacacional” equivalente a un pago de entre 30 y 50% sobre la base de los salarios del trabajador en sus días de vacaciones.

b.2 Sobre licencias y permisos

En materia de licencias y permisos encontramos una variedad, pero se delimita identificando aquellos casos en que se paga y en que no se paga el salario en estos casos. En este tema las CGT presentan algunos matices y variantes en las diferentes dependencias públicas (como se puede apreciar en el anexo de este trabajo).

En ocasiones las CGT incluyen expresamente algo que se conoce como los “cuidados maternos”, que son breves permisos de media jornada o jornada completa de trabajo para que las madres puedan ausentarse de su trabajo para atender a sus hijos menores (se establece una edad precisa, alrededor de 6 años) con problemas de salud.

b.3 Sobre derechos y obligaciones de las partes

De manera simétrica a como existe en la LFT, la mayoría de las CGT incluyen artículos para enlistar los derechos y obligaciones de las partes y en algunos casos las prohibiciones también. En el caso de los titulares de las dependencias podemos encontrar una serie de obligaciones por medio de las cuales se ratifican compromisos inherentes a la relación laboral (informar de vacantes a la comisión mixta respectiva, cumplir con las prestaciones, proporcionar implementos de trabajo, etcétera), o bien facultades que confirman su carácter de patrón (cubrir cierto porcentaje de plazas vacantes, imponer

sanciones, etcétera). Por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, la mayoría de las CGT señalan una lista de derechos que tienen que ver con las prestaciones que se han establecido, así como una serie de derechos que tienen que ver, directa o indirectamente, con la estabilidad en el empleo (cambios de adscripción, no ser despedido sino por causa justa, etc.). En cuanto a las prohibiciones, se busca que el trabajador mantenga la secrecía necesaria sobre los asuntos que conozca, así como inhibir comportamientos indebidos.

b.4 Apoyos a los sindicatos

En este apartado las CGT son variadas en cuanto al tipo de apoyos que se dan a los sindicatos, ya sea bajo la forma de compromisos económicos para el fomento al deporte o cultura de los trabajadores, o simplemente de apoyos varios para el trabajo y gestión sindicales.

b.5 Comisiones mixtas

Las Comisiones mixtas son las instancias bilaterales por excelencia para tener un diálogo permanente entre las partes; se trata de mecanismos de negociación y contacto entre las partes que tienen tareas, programas y actividades que van más allá de la coyuntura de revisión de las CGT o de algún tema en particular; su fundamento se encuentra precisamente en la ley burocrática y en las CGT; entre las más comunes están las de Capacitación, las de Seguridad e Higiene (en ocasiones se agrega el tema de Medio Ambiente), y de Escalafón. En atención a que las partes pueden, de común acuerdo, establecer otras comisiones mixtas, es que en algunos casos encontramos comisiones sobre temas en particular, como otorgamiento de prestaciones, entre otras.

b.6 Prestaciones económicas y sociales

En esta materia estamos ante uno de los espacios de más amplia regulación de las CGT. La lista de derechos que tienen los trabajadores del sector es amplia e incluye entre otros los siguientes: pagos por defunción de los trabajadores, pago de despensa, servicio de guardería, gratificación por renuncia, estímulos diversos, etc., o casos especiales como pago por celebración del día del niño, ayuda para lentes, ayuda para licencia de conducir, apoyo para útiles escolares, etc.

Algunas de las prestaciones, como ya se anotaba, son objeto de una regulación puntual en diversas disposiciones administrativas, entre las que destaca el Manual de

percepciones al cual nos hemos venido refiriendo; tal es el caso, por ejemplo, del aguinaldo (se emiten anualmente reglas para su pago puntual), la ayuda para despensa, servicios médicos, servicios de cafetería en los centros de trabajo, algunos seguros (de vida, de gastos médicos mayores, etc.), pagos de anteojos, pago por el día de las madres, becas para estudios de los trabajadores, becas para los hijos de los trabajadores, útiles escolares, la prima vacacional, etc. Algunas prestaciones propias del sector y “singulares” reconocidas en buena parte de las dependencias públicas son los festejos del día de las madres (pagos, desayunos, comidas, etc.) y del día del niño (vales, eventos, etc.), así como del cumpleaños de cada empleado, entre otras.

Aunque en principio las prestaciones y derechos que incluyen las CGT tienen como beneficiarios a los trabajadores sindicalizados, cabe anotar que ya se cuenta con criterios aislados que señalan que deben beneficiar a los trabajadores que no formen parte del sindicato, con base en el artículo 1 de la Constitución mexicana (Novena época, registro 163093. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, enero 2011. Tesis I.6°.T.455L, p. 3220).

Las CGT surten sus efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Además, hay que recordar que la legislación señala que las condiciones deben ser autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en caso de que se incluyan prestaciones que impliquen alguna erogación a cargo del gobierno federal; y no se haya realizado dicha autorización previa, no podrá exigirse su cumplimiento al Estado.

3. Conclusiones

Frente a este panorama legislativo y en un país como México, en donde desde hace algunos años se viene realizando un esfuerzo por actualizar y modificar el sistema jurídico todo, la legislación burocrática no puede seguirse viendo como un área abandonada del Derecho del trabajo y reclama una actualización. En ese esfuerzo de renovación será importante discutir la conveniencia de revitalizar los espacios de bilateralidad, ya existentes en buena parte del mundo, en donde el gran reto sigue siendo conciliar los legítimos intereses de los trabajadores de este sector por mejorar y defender sus derechos laborales, con el legítimo interés de la sociedad por contar con servicios públicos de calidad.

El debate en torno a la conveniencia de ampliar los espacios de bilateralidad ha estado latente desde hace muchos años en México; sin embargo, pareciera irse retomando en algunas organizaciones sindicales que pugnan por una mayor participación en la definición de sus condiciones de trabajo, lo cual suena lógico en un país en el cual se avanza en diferentes ámbitos en la búsqueda de mayor participación de la sociedad en las decisiones que la afectan. Como ya se anotaba, se trata de un debate que llega tarde a México, ya que desde hace algunos años tanto en Europa como en América Latina, el tema de la participación de los trabajadores del Estado se ha traducido en legislación específica que busca dotar de espacios de certeza a la negociación colectiva en este sector.

Si bien es cierto trabajos como este centran su atención en los mecanismos legales y formales que existen en sectores como el que nos ocupa, es importante anotar la existencia de situaciones amplias y crecientes que tienen un impacto en el mundo del trabajo en general y en el sector burocrático en particular; nos referimos concretamente a las nuevas modalidades de contratación individual que se vienen dando en las dependencias públicas; entre otras, aquellas que se ubican de inicio y formalmente en el derecho privado pero que hoy forman parte del panorama laboral burocrático, como los contratos por servicios profesionales. Se trata de actos jurídicos que siempre existieron en el sector, pero que su proliferación y expansión ha venido a plantear diversas problemáticas, caracterizadas por ubicarse a medio camino entre el derecho privado (civil o mercantil) y el Derecho burocrático. Estas hibrideces, más allá de las implicaciones de diversa índole que plantean para las áreas jurídicas y de recursos humanos en los centros de trabajo, aparecen frente al tema que nos ocupa, como relaciones jurídicas en las que participan personas que en principio no estarían siendo cubiertas por las CGT, pero que en los hechos se les aplican algunas disposiciones de las mismas (vacaciones, aguinaldo, etcétera). De esta manera se viene presentando en los hechos, y en ocasiones crecientes, una especie de “condiciones generales del trabajo civil”, cuya ambigüedad no aparece explicada ni en la legislación ni en la doctrina. En circunstancias cercanas pero con efectos similares se encuentra un gran número de trabajadores que laboran en el sector público bajo figuras como “eventuales”, “meritorios”, “por proyecto”, “enlace”, “subcontratados”, etc, para los cuales las prestaciones legales y contractuales no existen o solo de manera limitada.

Muchos son los retos que tiene el Derecho burocrático en los años por venir, uno de ellos es su necesaria modernización y actualización a la luz de la evolución que están teniendo el derecho y los sistemas jurídicos burocráticos; sin embargo, vale la pena anotar uno que presenta características particulares, y que es el relativo a la productividad. Como es sabido, la reforma laboral a la Ley Federal del Trabajo en el año 2012 incluyó un concepto de productividad e instancias a diferentes niveles (federal, estatal y a nivel de la misma empresa) por medio de las cuales se busca concretar esquemas que mejoren la productividad de las empresas. El tema tiene importancia para el sector público no sólo por la aplicación supletoria de esa Ley a los trabajadores del Estado sino porque, entre otras razones, en las instancias que se han venido instalando luego de dicha reforma se señala a las dependencias y entidades de la administración pública federal como parte del universo en el cual la productividad debe concretarse y consolidarse. De tal manera que, en el caso de los trabajadores del Estado, en los años porvenir habrá que discutir y avanzar en el tema de la productividad, la cual asume características y retos singulares en ese contexto. En algunos sectores como el educativo este tipo de temas forman parte de la agenda legislativa de los meses por venir.

Como puede advertirse, el Derecho burocrático, y con él las CGT, son espacios jurídicos de gran dinamismo frente a los cuales, los que directa o indirectamente tenemos que ver con ellos, debemos estar atentos a su evolución y análisis, como una manera de tratar de entender todo nuestro sistema jurídico.

4. ANEXOS

Cuadro Terminación de los efectos del nombramiento

Causas de terminación de los efectos del nombramiento conforme al artículo 46 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado	SECRETARÍAS										
	SEDATU	SSA	SECTUR	SENER	SCT	SEP	STPS	SHCP	SEDESOL	SEGOB	SE
I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada de labores a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de las personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro La salud o vida de las personas.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
II. Por conclusión del término o de la obra determinada de la designación.	X		X	X	X	X	X		X	X	X
III. Por muerte del trabajador.	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
V. Por resolución del Tribunal:											
a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores, sin causa justificada.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.	X		X	X	X		X	X	X	X	X
f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X

Cuadro Terminación de los efectos del nombramiento (continuación)

Causas de terminación de los efectos del nombramiento conforme al artículo 46 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado	SECRETARÍAS										
	SEDATU	SSA	SECTUR	SENER	SCT	SEP	STPS	SHCP	SEDESOL	SEGOB	SE
h) Por concurrir, habitualmente al trabajo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante. Entendiéndose por habitualmente, en más de dos ocasiones.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
i) Por falta comprobada de cumplimiento de las Condiciones de la Secretaría.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.			X	X	X	X	X	X	X	X	X

Cuadro Licencias con goce de sueldo

SECRETARÍAS	SEDATU	SSA**	SECTUR	SENER	SCT	SEP***	STPS	SHCP	SEDESOL	SEGOB	SE
Cuando se trate del fallecimiento de ascendientes, descendientes en primero y segundo grado.	Cinco días naturales continuos	X	Tres días	Tres días			Cinco días hábiles	Tres días	Cinco días	Tres días hábiles	Tres días hábiles
Para sustentar examen profesional en institución de educación superior o para titulación o para cualquier grado.	Treinta días naturales			Diez días hábiles	Dos meses		Diez días hábiles	Diez días	Cuarenta y cinco días	Cuarenta días naturales	Cuarenta y cinco días naturales
Al contraer matrimonio.	Diez días por única vez		Cinco días por una sola ocasión	Cinco días por una sola ocasión y 10 cuando tengan una antigüedad mínima de 5 años	Quince días por una sola vez		Diez días hábiles	Diez días	Quince días naturales	Diez días hábiles	Quince días hábiles
Para trámites de jubilación o pensión	Tres meses		Tres meses	Tres meses	Tres meses		Tres meses	Tres meses	Tres meses	Tres meses	Tres meses

Cuadro Licencias con goce de sueldo (continuación)

SECRETARÍAS	SEDATU	SSA**	SECTUR	SENER	SCT	SEP***	STPS	SHCP	SEDESOL	SEGOB	SE
* Por cuidados maternos, cuando así lo establezca la constancia médica del ISSSTE	X		X	X	X	X	Hasta 10 días al año	Hasta por ocho días	X	Diez días al año	Diez días al año
Para el desempeño de comisiones sindicales, por tiempo determinado.	X	X	X	X	X		X	X		X	X
[* Las mujeres trabajadoras disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos meses después del mismo.	X		X	X	X		X	X	X	X	X
* Las mujeres trabajadoras durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada día, para alimentar a sus hijos.	X	X	X	X			Uno hasta una hora	Uno hasta una hora	Uno hasta una hora	X	X
Se concederán días económicos con goce de sueldo, los cuales no podrán exceder de tres días en un mes, ni de doce días en un año calendario.	X	X	X	X	X	X	Sólo se conceden 10 días económicos por año.	X	X	X	X

* Prestaciones sólo para mujeres.

** En el caso de la Secretaría de Salud, no se especifica cuántos días se otorgarán en la licencia; es de acuerdo con la antigüedad del trabajador.

*** En el caso de la Secretaría de Educación Pública sólo concederá licencia por enfermedades no profesionales y de acuerdo con la antigüedad que tenga cada trabajador.

Bibliografía

- BID-CLAD, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, 2002.
- DE BUEN y otros, *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1998.
- MELÉNDEZ George L.M., *Derecho burocrático*, 2ª ed., Porrúa, México, 2011.
- MUGNOLO J.P., SALA F., MONSALVE M.E., MANGARELLI C., CIUDAD R., REYNOSO C. y otros, *La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- OIT, *La Negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir*. Conferencia Internacional del Trabajo, 102 reunión, OIT Ginebra, 2013.
- TREU Tiziano, *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y Perspectivas*, OIT, Ginebra, 1993.
- ULLOA ROYO F., MOLINA C., *Empleo y relaciones laborales en América Central y México*, ICAES-CCT-Comunidad de Madrid, San José, Costa Rica, 2005.
- VILLARREAL REYEZ A. R., *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México, 2011.



Principales repercusiones de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en su aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Lic. Rubén López Malo Lorenzana*

SUMARIO: *Introducción. 1. Alcances. 2. Preámbulo o exposición de motivos. 3. Trabajo decente. 4. Salarios vencidos “caídos”. 5. Obligaciones patronales. 6. Publicidad sindical y de los contratos colectivos. 7. Registro sindical. Afirmativa ficta. 8. Procedimiento ordinario. 9. Representación legal. 10. Desaparición de expedientes. 11. Carga probatoria patronal. 12. De las pruebas: A. Reglas generales; B. Prueba confesional; C. Pruebas para acreditar objeciones; D. Testimonial; E. Prueba de inspección; F. Prueba pericial 13. Cierre de instrucción. 14. Conclusión.*

Introducción

En el marco del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, (LFTSE), resulta obligado hacer una revisión del impacto que conlleva la reciente reforma de la Ley Federal de Trabajo;¹ (LFT), que como ley supletoria de aquella viene a modificar algunos aspectos sustantivos, pero especialmente los de carácter procedimental.

En efecto, en el artículo 11 de la llamada Ley burocrática se estipula que: “En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en orden, la Ley Federal de Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civi-

* Ex Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1 Diario Oficial de la Federación, 30/11/2012.

les, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad”.

Vale la pena enfatizar que mientras la LFTSE contiene apenas 165 artículos (más siete transitorios), La Ley Federal de Trabajo, como fuente supletoria principal, contiene 1010 artículos, y la reforma de referencia modifica, ampliando o derogando, 223 preceptos normativos.

No es nuestra intención realizar un estudio exhaustivo y sistemático de la reciente reforma laboral, para efectos de este artículo, sólo haremos referencia a los preceptos de la reforma que, a nuestro juicio, impactan mayormente a la LFTSE, haciendo algunos comentarios sobre su pertinencia.

1. Alcances

In líneas anteriores señalamos que la LFT es supletoria de la LFTSE en primer orden, pero, ¿cuál es su verdadero alcance? Para dirimir la cuestión tenemos que acudir a los criterios jurisprudenciales dictados por el Poder Judicial Federal, referentes a la supletoriedad de las leyes.

La jurisprudencia dictada en la Octava Época bajo el rubro “*SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITO PARA QUE OPERE*”², consideraba necesarios se colmaran ciertos requisitos para que opere la supletoriedad, a saber: 1) que el ordenamiento que se pretende suplir lo admita expresamente, y señale el estatus supletorio; 2) que el ordenamiento objeto de la supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; 3) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

2 No.212, 754. Jurisprudencia Materia: común. Octava Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. t. 76, Abril de 1994. Tesis 1.4° C.J758. Página 33.

II. La supletoriedad, conforme a este criterio jurisprudencial, estaba acotada, especialmente por el segundo requisito señalado, consistente en que la ley a suplir *PREVEA LA INSTITUCIÓN JURIDICA DE QUE SE TRATE*.

Es el caso, que la LFTSE no contempla varias instituciones jurídicas, por lo que dicha supletoriedad se venía aplicando marginalmente.

La anterior tesis de jurisprudencia fue superada por la diversa dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, en contradicción de tesis, “*SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE*”³, modificando especialmente el segundo requisito de la jurisprudencia de la Octava Época, y precisando: “la ley a suplir *NO CONTEMPLE LA INSTITUCIÓN* o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente, o aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente”.

III. Esta reciente jurisprudencia permite que, para la LFTSE, se puedan colmar muchas lagunas que con el anterior criterio jurisprudencial no era posible, por lo que el alcance de la supletoriedad de la LFT a la ley burocrática se ve potenciada. Este último criterio lo tomaremos como marco de referencia para el desarrollo del presente estudio.

2. Preámbulo o exposición de motivos

De la exposición de motivos, podemos interpretar que persigue cinco objetivos generales:

1. Facilitar el acceso al mercado laboral y la creación de empleos.
2. Promover la equidad de género, la inclusión, la no discriminación en las relaciones laborales y la protección de derechos.
3. Fortalecer la procuración e impartición de justicia.

3 Tesis de jurisprudencia 34/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de febrero de dos mil trece.

Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 46/2013, pendiente de resolverse por el Pleno.

4. Fortalecer la transparencia y la democracia sindical.
5. Fortalecer las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.

De manera sintética, podremos decir, derivado del preámbulo, que la reforma tiene como principal propósito el incrementar la productividad y competitividad en los centros de trabajo, que conlleve a un reparto más justo de las ganancias generadas, en un ambiente laboral incluyente y de no discriminación, flexibilizando las relaciones laborales, coadyuvando a la democratización de las organizaciones de los trabajadores —sindicatos—, y promoviendo la transparencia del cumplimiento de las obligaciones principales de sus directivas, dotando de mayor certeza jurídica al procedimiento ordinario en la impartición de justicia.

Desde luego, sólo el tiempo podrá decir si la reforma fue adecuada y suficiente para alcanzar dichos objetivos.

3. Trabajo decente

Para hacer compatible con el término utilizado en los Tratados Internacionales, se incluye en el artículo 2° el concepto de Trabajo decente, el cual presupone el respeto a la dignidad de la persona y la no discriminación, entre otras, por condición de preferencia sexual o de género.

4. Salarios vencidos “caídos”

El segundo y tercer párrafos del artículo 48 se modifican para “topar” los salarios vencidos derivados de un juicio hasta doce meses, y adicionalmente el pago de intereses de hasta quince meses a razón del dos por ciento mensual.

Esta medida, para la aplicación supletoria en la impartición de justicia de los trabajadores al servicio del Estado, nos parece una formula correcta, si consideramos que en los cumplimientos de laudo se manejan recursos públicos, y las indemnizaciones contempladas en la reforma no por “topadas” dejan de ser justas, guardando un equilibrio entre el presupuesto de una Secretaría de Estado o dependencia del gobierno federal y la retribución al trabajador por el daño causado.

5. Obligaciones patronales

Se incluyen (artículo 133) obligaciones patronales de protección y promoción de género, resaltando las prohibiciones patronales siguientes:

- Negarse a aceptar al trabajador por razones de opinión y de preferencias sexuales.
- Realizar o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual.
- Exigir certificados médicos de no embarazo para ingreso o permanencia en el trabajo.

6. Publicidad sindical y de los contratos colectivos

En materia registral, a diferencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la que no lleva el registro de los sindicatos, tarea reservada a una instancia diferente (Dirección General de Registro de Asociaciones dependiente de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene una doble función; la propiamente jurisdiccional y la de autoridad administrativa, cuya función es la de registrar a los sindicatos de su competencia y las altas y bajas de sus miembros.

En este sentido, en el artículo 365 Bis se incluye la obligación de las autoridades registradoras de hacer pública para consulta de cualquier persona la información de los registros de los sindicatos y expedir las copias que se le soliciten.

Así mismo, las versiones públicas de los estatutos de los sindicatos deberán estar disponibles en los sitios de internet de la institución.

Derivado de la inclusión de los artículos 391 Bis y 424 Bis, obliga a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a hacer públicos los contenidos de los Contratos Colectivos de Trabajo, así como sus versiones en sus sitios de internet.

Aun cuando existen grandes diferencias entre un Contrato Colectivo de Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias del Gobierno Federal, especialmente las concernientes a su formulación, haciendo una interpretación análoga considero que esta obligación alcanza al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,(TFCA), por lo que deberá publicar las Condiciones Generales de Trabajo que se encuentren depositadas y registradas ante el mismo.

7. Registro sindical. *Afirmativa ficta*.

Se reforma el artículo 366, en cuanto al término con el que cuenta la autoridad registral para emitir su resolución, acortándolo de setenta días (hábiles) a sesenta días NATURALES.

Lo relevante para la ley burocrática es que aún se sigue discutiendo si en esta materia opera la *afirmativa ficta* para el registro sindical, por efecto de que el TFCA no de contestación al solicitante en el término previsto por la Ley Federal del Trabajo.

Desde mi punto de vista, a partir del criterio de supletoriedad de la ley, dictada por la Segunda Sala de la SCJN ya comentado, opera la *afirmativa ficta* en materia de registro sindical en el ámbito del Derecho laboral burocrático.

8. Procedimiento ordinario

La reforma a la LFT hace hincapié en la importancia que tiene la conciliación, no sólo como primera etapa de la audiencia, ahora bifásica inicial, sino como medio idóneo para resolver las controversias y juicios laborales. Así, el artículo 627-A, de nueva creación, contempla el “Servicio Público de Conciliación”, integrado por funcionarios especializados en esa función, prescribiendo que para poder ser funcionario conciliador se deberá cumplir, entre otros requisitos, con tener título de licenciado en derecho, resaltando con ello la importancia que le da a dicha función.

Con la misma intencionalidad, se reforman o adicionan los artículos 685 y 774 Bis, considerando que el proceso del Derecho del trabajo será “público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y **conciliatorio**...”; en tanto, el segundo precepto señalado prescribe que las partes podrán, mediante la conciliación, celebrar convenio que ponga fin al juicio.

Con idéntica finalidad, la fracción I del artículo 876 prevé que las partes comparecerán (a la audiencia inicial), personalmente... “si se trata de personas morales, el representante o apoderado deberá tener facultades para asumir una solución **conciliatoria** que obligue a su representada”. Así mismo, en la fracción II de este mismo numeral se prevé la obligación de la Junta, a través del funcionario conciliador, ya no solo de exhortar a las partes para que lleguen a un arreglo conciliatorio sino también la de **proponer** (a las partes), soluciones **justas** y **equitativas**, para terminar la controversia.

La obligación de la Junta de insistir en la conciliación se pone de manifiesto en la fracción I del artículo 878 reformado, en la que el legislador hace hincapié al señalar, ya en la etapa de demanda y excepciones que “El presidente o funcionario conciliador exhortara **nuevamente** a las partes para que resuelvan el conflicto mediante un arreglo conciliatorio...”

Ahora bien, ¿en qué medida la LFT resulta supletoria de la ley burocrática en esta materia, considerando que los procedimientos, en gran medida son diferentes?

En efecto, el procedimiento contenido en la LFTSE no estipula una etapa o audiencia específica de conciliación previa a la etapa contenciosa, como sería deseable, porque no basta con permitir, como en todo juicio, terminar la controversia por un acuerdo de las partes, sino que resulta necesario impulsar decididamente por la ley otras alternativas de solución, entre ellas, muy señaladamente, la conciliación.

En este punto no se debe soslayar la dificultad que presentan en la práctica, los convenios y arreglos conciliatorios en materia burocrática, ya que a diferencia de los que se celebran en el ámbito de los particulares, aquellos son cubiertos con el presupuesto de la respectiva dependencia gubernamental; es decir, se paga con dinero público, y por tanto la medida debe tener una plena justificación en cuantía y pertinencia.

Otro problema para conciliar los juicios que se ventilan en el TFCA es el presupuestal, ya que las dependencias no reservan, especialmente, recursos para tal fin, además de que los funcionarios que representan a la parte demandada estarán “temerosos” de que eventualmente se les finque una posible responsabilidad administrativa.

Por ello, es importante crear al interior de las dependencias mecanismos ágiles y seguros que les permitan tomar decisiones para celebrar convenios conciliatorios que les eviten crear, como está sucediendo en muchos de los casos, pesados pasivos laborales contenciosos.

9. Representación legal

La reforma en comento, con la finalidad de profesionalizar los procesos jurídico laborales y a su vez evitar el llamado “coyotaje”, incide en señalar que los representantes de las partes (abogados patronos), ya sean del trabajador o del patrón e incluso de los sindicatos, sean profesionales del derecho, con la exigencia de que estos posean título de licenciado en derecho o cuando menos carta de pasante vigente (artículos 692 y 693). Me parece que la medida no requiere mayor comentario.

10. Desaparición de expedientes

Para el caso de desaparición de expedientes, la anterior redacción del artículo 727 otorgaba **facultad discrecional** a la Junta para denunciar el hecho ante el Ministerio Público competente; la reforma, al suprimir la inflexión idiomática “cuando lo estime conveniente”, hace ahora **imperativo** el ordenamiento de realizar la denuncia. Considero conveniente esta reforma, siempre que incida en disuadir el robo, y el que efectivamente el Ministerio Público realice las indagatorias requeridas al caso, evitando con su accionar la impunidad o, en el mejor de los casos, el extravío negligente de los expedientes, que no en pocos casos retrasa la impartición de justicia.

11. Carga probatoria patronal

El dispositivo legal contenido en el artículo 784 de la LFT, es reformado parcialmente, en sus fracciones V, VI, VIII, IX y XIV.

Para efectos de este ensayo, solo nos referimos a la fracción VIII, relativa a la carga de la prueba de la **jornada de trabajo**.

Hasta antes de la reforma procesal de 1980, correspondía la carga de la prueba al actor, cuando afirmaba haber trabajado “tiempo extra”, debiendo probar, de acuerdo con el criterio jurisprudencial de la época, de momento a momento, el tiempo laborado.

Por virtud de aquella reforma quedó superado el criterio jurisprudencial de probar por parte del trabajador el haber laborado tiempo extra, al prescribir que en todo caso corresponde al patrón probar la duración de la jornada de trabajo.

De tal suerte que si el patrón no acreditaba la duración de la jornada y esta, según el dicho del trabajador, era superior a la máxima legal, por consecuencia, de manera automática, se le debía condenar al patrón al pago de tiempo extra por las horas que excedieron de dicha jornada máxima.

La reforma de noviembre de 2012 matiza esta fracción al señalar que “corresponde al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre”:

VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando esta no exceda de nueve horas semanales.

Esta reforma está vinculada, desde luego, con la disposición del artículo 66 de la LFT, que permite prolongar la jornada “máxima” por circunstancias extraordinarias hasta tres horas diarias y no más de tres veces a la semana.

Ahora bien, haciendo una interpretación a *contrario sensu* de dicha reforma, el patrón no estará obligado a probar una jornada “extraordinaria” que exceda de los parámetros máximos que contempla el citado artículo 66, y en consecuencia se revierte al actor la carga de la prueba de una jornada mayor a la señalada; dicho de otra manera, se limita de la posible condena del pago de “tiempo extra” a nueve horas por semana.

12. De las pruebas

a. Reglas generales

En el apartado de Reglas Generales, en el número 776 en su fracción VIII, prevé que son admisibles todos los medios de prueba, no obstante que antes de la reforma ya se utilizaba una fórmula abierta señalando “... y en general (serán admisibles) aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia”; la reforma describe de manera pormenorizada un amplio listado de medios de prueba relacionados con los avances en las telecomunicaciones, la informática y la electrónica, para dar pie a la creación de la sección novena de propio título XII, con la **inclusión** de los artículos del 886A al 836D, que describen los conceptos de “medios electrónicos y documentos digitales”, como la firma electrónica, que requieran para su desahogo de aparatos electrónicos, así como de la designación de peritos por parte de la Junta a fin de determinar la autenticidad de las pruebas.

El derecho, en general, no puede quedarse a la zaga de los avances de la ciencia y la tecnología, por lo que la inclusión expresa de estos medios de prueba será un desafío para los tribunales jurisdiccionales, los que requerirán de los necesarios apoyos presupuestales para tener los implementos correspondientes para la debida valoración de dichos medios probatorios.

b. Prueba confesional

El numeral 786 en su segundo párrafo prevé que para el desahogo de la prueba confesional, en tratándose de personas morales, puede efectuarse a través de representante legal o apoderado con facultades para absolver posiciones.

Sin que hagamos un análisis exhaustivo de la teoría del mandato, desde nuestro punto de vista esta reforma exige que en el documento con el que se comparece al desahogo de esta prueba en representación de la persona moral se contenga expresamente esa facultad.

En materia burocrática, la interpretación de quién puede desahogar esta prueba, es relativamente diferente por las siguientes razones:

1. El artículo 2° de la LFTSE precisa que “...la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.”
2. Adicionalmente, el numeral 134 segundo párrafo del mismo ordenamiento legal señala que los titulares podrán hacerse representar por apoderados, que acrediten ese carácter mediante simple oficio.

Derivado de estos dos numerales se puede concluir que bastará que el oficio otorgado por el titular a sus apoderados contenga la facultad descrita para que acreditadamente pueda desahogar la confesional de parte, subsistiendo desde luego dicho poder, aun cuando la dependencia haya cambiado su titular y aquel no haya sido revocado.

Otro aspecto a resaltar de la reforma en esta materia es el contenido en el numeral 793, el que ahora incluye como requisito para que opere el cambio de naturaleza de la prueba confesional para hechos propios a la de testimonial el que el absolvente haya dejado de prestar sus servicios a la empresa por un término mayor a tres meses.

Llama la atención que esta reforma utiliza el término “empresa” y no el de patrón, que es más técnico, ya que el propio artículo 16 de la LFT define a la empresa como “la unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios”, de lo que se colige que no todo patrón es una empresa.

De lo anterior se desprende también la pregunta, ¿por qué un término de tres meses para que opere el cambio de naturaleza de la prueba? La exposición de motivos es

omisa al respecto; no obstante, podemos inferir que la reforma trata de impedir alguna simulación en la conducta del patrón, de terminar ficticiamente la relación de trabajo con el absolvente “un día antes” de la audiencia respectiva, a efecto de evadir una posible confesión desfavorable para sus intereses. De cualquier manera, no deja de parecer “caprichoso” el término.

c. Pruebas para acreditar objeciones

Como hemos comentado, el procedimiento previsto en la LFT es diferente al previsto en la LFTSE, el cual contiene muchas lagunas, y en tratándose de pruebas ofrecidas con el objetivo de acreditar las objeciones a los medios probatorios de la contraria, existen imprecisiones y lagunas en el proceso burocrático, para determinar si son admisibles este tipo de pruebas y cuál debe ser el momento procesal oportuno para su ofrecimiento.

El artículo 880 fracción II de la LFT se reformó para, además de lo ya previsto, poder ofrecer nuevas pruebas relacionadas con las ofrecidas, por la contraparte; ahora se precisa que también se podrán ofrecer por una sola vez aquellas “...que tiendan a justificar objeciones a las mismas, en tanto no se haya cerrado la audiencia...”

Contrastando esta disposición con el ordenamiento burocrático del artículo 127 de la LFTSE que dice; “El procedimiento... **se reducirá** a la presentación de la demanda respectiva, que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la contestación que se hará en igual forma; y una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes...”

De la interpretación letrística de este precepto, al no existir disposición expresa de ofrecimiento de pruebas para acreditar las objeciones hechas a las ofrecidas por la contraparte, se concluye que no es dable la admisión de estas probanzas.

Desde otra óptica, ¿Cuál debe ser el alcance de la fórmula jurídica del proceso burocrático de: “**se reducirá a la demandada, a su contestación y a una sola audiencia de pruebas**”? Su interpretación contextual o teleológica apuntan a que ¿se debe privilegiar, ante todo, la celeridad del proceso?

La problemática se complica cuando se considera que a la parte demandada se le emplazara corriéndole traslado con la demanda y el ofrecimiento de pruebas, en tanto que la parte actora se hace sabedora una vez que se notifica por estrados el acuerdo por el que se tiene a la demandada contestando la demanda y ofreciendo pruebas, así como

señalando fecha de audiencia de pruebas, alegatos y resolución; y no es hasta dicha audiencia cuando puede objetar aquellos medios probatorios, pero entonces, ¿no le está permitido ofrecer pruebas para acreditar sus objeciones?

En mi opinión, si bien se debe seguir privilegiando la celeridad en el proceso se debe interpretar como supletoria la disposición de la fracción II del artículo 880 de la LFT, respetando en el mayor grado posible el procedimiento contenido en la ley burocrática, permitiendo, por equidad procesal y en razón de la búsqueda y obtención de la verdad de los hechos, ofrecer las pruebas que las partes consideren convenientes en el sentido ya señalado.

d. Testimonial

En relación a este medio de prueba, la modificación al artículo 813 fracción I, en relación a la fracción X del diverso 815, permite a las partes en el proceso ofrecer hasta cinco testigos en relación a los hechos controvertidos, pero para su desahogo solo se podrán recibir las declaraciones, a elección del oferente, de solo tres testigos.

Esta reforma obedece, a mi entender, al hecho de que entre el momento del ofrecimiento de pruebas y su desahogo existe un lapso en que las circunstancias “personales” de los testigos pueden cambiar, y el oferente en el momento de su desahogo necesita, para probar su dicho, cuando menos con dos de ellos, por lo que con cinco testigos resulta más probable que puedan testificar dos de los inicialmente nombrados.

La otra modificación legal referente a esta prueba, que a nuestro criterio merece comentario, es la referente a la fracción II del propio artículo 813 de la LFT, que refiere que el oferente podrá solicitar a la Junta, señalando la causa o los motivos que se lo impidan, que los cite, “... en cuyo caso deberá proporcionar sus domicilios y, de resultar estos incorrectos, quedara a cargo del oferente su presentación...”

Podemos resaltar de esta modificación dos observaciones:

Primero. Clarifica las consecuencias de que los domicilios señalados por el oferente sean incorrectos, —la presentación queda a su cargo—, ya que algunos “tribunales del Trabajo” venían apercibiendo en el sentido de tener por desierta la prueba.

Segundo. Conforme a la fracción X del numeral 815, hasta la audiencia de desahogo es cuando, en ejercicio de su derecho, el oferente pueda elegir tres de los cinco testigos, y si solicitó que se les notificara personalmente se tendrá el inconveniente para el “tribunal” de haber realizado todas las notificaciones, que en el mejor de los casos

dos resultarían innecesarias, y de igual manera, tener la presencia en la audiencia respectiva de cinco testigos para recibir el testimonio de sólo tres.

Finalmente, siguiendo con la prueba testimonial, la reforma de mérito resalta lo referente al numeral 817, por el que ahora, para el desahogo de la misma por autoridad exhortada, debe acompañarse el interrogatorio con las preguntas y repreguntas calificadas, y las partes están impedidas para ampliar los interrogatorios.

Una de las causas principales de la dilación de los procesos es precisamente que en la práctica las diligencias que se desahogan por exhorto son demasiado tardadas por múltiples causas, entre ellas que la autoridad exhortada considera como una carga adicional a las propias la solicitada, por lo que deja de darle la prioridad que el proceso laboral demanda.

e. Prueba de inspección

Con arreglo al artículo 828 de la LFT, para el caso de que en la diligencia respectiva la parte en la que obran en su poder los documentos a inspeccionar no los exhiba, previo apercibimiento se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos que traten de probarse. Ahora la reforma acota sus alcances, afirmando que se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos, “siempre que se trate de los documentos a que se refiere el artículo 804”.

En nuestra opinión, este criterio adoptado por la reforma hace congruente el principio de la carga probatoria patronal con la prueba de inspección a cargo del mismo, por lo que solo se le hará efectivo el apercibimiento siempre que se trate de los documentos que tiene la obligación de conservar y exhibir en juicio, de acuerdo con el listado del propio numeral 804.

f. Prueba pericial

Previo a realizar el análisis de la reforma de la LFT en esta materia, consideramos conveniente hacer algunas observaciones que nos parecen necesarias, para luego enfatizar las modificaciones legales.

En la práctica, los peritos han adquirido un “poder”, que resulta inconveniente para la impartición de justicia, especialmente el perito tercero en discordia.

Los criterios jurisprudenciales de la Segunda Sala de la SCJN, en su Octava Época⁴, arriban a las conclusiones siguientes:

1. La facultad de apreciación en conciencia de los “tribunales del trabajo” de la prueba pericial no implica que dejen de hacer un “estudio profundo, acucioso, lógico y objetivo del problema planteado”, por cuanto de ello depende que la prueba les merezca confiabilidad y credibilidad.
2. Se deben analizar todos los peritajes y no solo el tercer perito en discordia, y
3. No necesariamente se debe conceder credibilidad al dictamen del perito tercero en discordia.

La viciada práctica de concederle en “automático” credibilidad al dictamen del tercer perito en discordia ha conducido a que aquellos, en no pocos casos, presentan peritajes verdaderamente inverosímiles, lo que seguramente, en mi opinión, ha motivado la reciente reforma laboral que adiciona el numeral 826 Bis, el cual prescribe que la Junta dará vista al Ministerio Público cuando un dictamen pericial sea “notoriamente falso, tendencioso o inexacto”.

Dos cuestiones que merecen comentario. La primera es que la formula tiene mucho de subjetividad, quedando a la apreciación de los “tribunales del trabajo” lo que consideren, en su caso, como dictamen notoriamente falso, tendencioso o inexacto; y la segunda, que la disposición es imperativa, es decir, el juzgador en esos casos se ve compelido a dar vista al órgano de procuración de justicia.

13. Cierre de instrucción

De acuerdo con la redacción de la LFT de la reforma en comento, el Secretario del “Tribunal Laboral” previamente a declarar cerrada la instrucción debía certificar que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, y solo entonces, declarar la cerrada.

⁴ Octava Época: Contradicción de tesis 19/94. Apéndice 1917-1995, t. V, Primera Parte, p. 272, Cuarta Sala, tesis 409, véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XIV, agosto de 1994, p. 221.

Eventualmente, el Secretario puede equivocarse provocando que la parte “lesionada” acuda, por lo general, ya dictado el laudo, al amparo, y el Tribunal constitucional del conocimiento lo conceda, para el efecto de que se desahoguen las pruebas que no se efectuaron, con la consecuente dilación en la impartición de justicia.

Ahora, la reforma al numeral 885 prevé que, previa certificación por el secretario, “se dará **vista a las partes por el término de tres días** para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que transcurrido el término señalado y no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas”.

Aun cuando no es muy feliz la redacción al señalar “...previa certificación... dará vista... para que expresen su conformidad con dicha certificación...”, nos parece que la fórmula es adecuada para evitar retrasos en el procedimiento.

14. Conclusión

A manera de conclusión apuntamos que la reforma laboral analizada, si bien fue formulada con la principal intención de mejorar la productividad en las relaciones obrero patronales entre particulares, gran parte de su normatividad también es aplicable, supletoriamente, a la ley que regula las relaciones laborales de índole burocrático, especialmente las normas de contenido adjetivo.

De acuerdo con la reciente jurisprudencia 34/2013, correspondiente a la décima época, dictada por contradicción de tesis por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro *SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES, REQUISITOS PARA QUE OPERE*, el ámbito de aplicación de la Ley Federal del Trabajo, de manera supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adquiere una dimensión extraordinaria, que viene a colmar un gran número de lagunas, u sin duda redundará en la mejora de la impartición de justicia.

No obstante este benéfico efecto que produce la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, se hace indispensable e impostergable realizar una profunda revisión de la normatividad laboral burocrática, que permita actualizarla a los nuevos tiempos, considerando que después de cincuenta años de vigencia, en muchos de sus contenidos se ha quedado obsoleta.

En esta tarea se deberán revisar primordialmente los derechos y prestaciones de los trabajadores, ya que si bien la mayoría cuenta con algunas adicionales contenidas en sus respectivas Condiciones Generales de Trabajo, estas no son del todo adecuadas y uniformes para todos los colaboradores de las distintas dependencias.

También es menester adecuar en el procedimiento que haga efectiva la impartición de justicia pronta y expedita, dotando al Tribunal burocrático de facultades suficientes para hacer cumplir con eficacia sus resoluciones.

Considero que los trabajadores al servicio del Estado se lo merecen. Enhorabuena por los primeros cincuenta años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La huelga y su regulación en el Derecho laboral burocrático

Magdo. Carlos Alberto Puig Hernández*

SUMARIO: 1. *Ausencia normativa laboral burocrática: 1º/mayo/1917–12/abril/1934.* 1.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.* 1.2. *Legislación local del trabajo.* 1.3. *Legislación federal del trabajo.* 2. *Normativa laboral burocrática.* 2.1. *Acuerdo presidencial sobre el servicio civil: 13 de abril-30 de noviembre de 1934.* 2.2. *Primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 5 de diciembre de 1938.* 2.3. *Segundo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 17 de abril de 1941.* 2.4. *Reformas y adiciones al artículo 123 constitucional: 5 de diciembre de 1960.* 2.5. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 28 de diciembre de 1963.* 2.6. *Aplicación de tratados internacionales.* 2.7. *Fases de la huelga burocrática.*

1. Ausencia normativa laboral burocrática: 1º/mayo/1917–12/abril/1934

1.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917*

En el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, al que dio lectura Venustiano Carranza en la sesión inaugural de los debates del Congreso Constituyente de Querétaro el día 1º de diciembre de 1916, respecto del tema laboral, únicamente se ratificó el texto vigente del artículo 5º y se propuso adicionar la prohibición del convenio en el que el hombre renun-

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

cia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercial, y agregar la hipótesis limitativa consistente en que los contratos de trabajo no excedieran de un año, mientras que en el artículo 73, fracción X, planteó facultar al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre trabajo.¹

El modelo propuesto para abordar la cuestión laboral no satisfizo a la mayoría de los diputados constituyentes, por lo que, los diputados veracruzanos, Generales Cándido Aguilar y Heriberto Jara y el Ing. Victorio E. Góngora, presentaron una iniciativa para modificar y ampliar el citado artículo 5° propuesto por Carranza, con varias medidas protectoras del trabajo las cuales — conforme al dictamen de la Comisión integrada por los Diputados Gral. Francisco J. Múgica, Dr. Alberto Román, Prof. Luis G. Monzón y Lics. Enrique Recio y Enrique Colunga — fueron aceptadas y hechas suyas algunas de ellas, y las restantes, sin rechazarlas, consideró conveniente aplazar su estudio para cuando se discutiera el artículo relacionado con las facultades del Congreso de la Unión.²

El debate sobre el tema laboral continuó los días 26, 27 y 28 de diciembre de 1916, de donde surgió la idea de formar una comisión extraoficial que abordara integralmente dicha cuestión, en cuyas reuniones participaron la mayoría de los diputados del Congreso Constituyente. En la sesión del 13 de enero de 1917 se presentó el documento preparado por dicha Comisión, en el que no se mencionó específicamente la prestación de servicios por parte de empleados o servidores públicos, coloquialmente conocidos como burócratas, ya que solo se hizo referencia al trabajo y al equilibrio en las relaciones jurídicas de trabajadores y patronos, así como a la producción realizada con el esfuerzo material, por lo cual en el Párrafo Introdutorio y en la fracción I del artículo sobre el trabajo se propuso que:

*“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el **trabajo de carácter económico**, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:*

-
- 1 Cfr. Judicial de la Federación, *Poder, Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución*, Junta inaugural del Congreso Constituyente, Discurso y entrega de proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, Querétaro, 1° de diciembre de 1916, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, disco compacto.
 - 2 Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, 2ª. ed., Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959, p. 71.

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga y descarga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquier otro trabajo que sea de carácter económico; (...).”³

Sin embargo, en el dictamen de la 1ª. Comisión sobre dicho proyecto, de fecha 23 de enero de 1917, se consideró que: “*La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.*”⁴ Como se puede advertir en dicha cita, tampoco se hace referencia a los servidores públicos, sino a los trabajadores del comercio, de las artesanías y de los hogares.

En las fracciones XVI, XVII y XVIII del artículo 123 se reconoció a los obreros los derechos para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., y de huelgas, definiendo la licitud e ilicitud de las mismas, y se estableció la obligación de los trabajadores en los servicios públicos de dar aviso a la Junta de Conciliación y Arbitraje con diez días de anticipación de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Aun cuando no se aprobó en ninguna de las bases constitucionales del trabajo el derecho de los trabajadores para solicitar la celebración de un contrato colectivo de trabajo, esta institución del derecho colectivo laboral sí se conoció en las sesiones del constituyente de Querétaro puesto que José Natividad Macías hizo referencia a dicho contrato en la sesión del 28 de diciembre de 1916.

Si bien es cierto que en el texto del artículo 123 aprobado el 23 de enero de 1917 se menciona a los empleados y al empleo, en el Párrafo Introductorio y la fracción V, también lo es, como se deduce de las transcripciones anteriores, que no existen elementos que nos permitieran considerar que dichos conceptos abarcaran a los servidores públicos o burócratas, por lo que se puede estimar que dicha idea no estuvo presente en el pensamiento de los constituyentes durante los debates de dicho precepto laboral,

3 Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 2450. Nota: el destacado es nuestro para evidenciar la parte del texto relacionada con el tema que se analiza.

4 *Ibid.*, p. 2457.

no obstante que —en la fracción XVIII— se hace referencia, respecto de las huelgas ilícitas, a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.

Nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo: CPEUM) inició su vigencia a partir del día 1° de mayo de 1917, de conformidad con lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio, y no precisamente porque se hubiera querido conmemorar el Día del Trabajo, sino para contar con el tiempo necesario para celebrar las elecciones de diputados, senadores y presidente de la república y, en términos de su diverso artículo 11° Transitorio, entre tanto el Congreso de la Unión, por cuanto al Distrito y Territorios Federales, y los de los Estados legislaran sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por la Constitución para dichas leyes se pondrían en vigor en toda la república.

Por lo tanto, el 1° de mayo de 1917 se inicia la primera etapa normativa del Derecho del trabajo en México, representado únicamente por las bases laborales contenidas en el artículo 123 constitucional, el cual no incluía a los burócratas, que concluyó el día en que iniciaron su vigencia los correspondientes ordenamientos laborales de cada estado; por ejemplo, en Veracruz el 14 de enero de 1918 y en Hidalgo el 30 de noviembre de 1928 en el Distrito y Territorios Federales y los Estados de México y de Morelos, no existió etapa de legislación laboral local, pues de la aplicación directa de las disposiciones constitucionales se pasó a la vigencia del ordenamiento federal.⁵

1.2. Legislación local del trabajo

La mayoría de los Congresos de las entidades federativas aprobaron sus correspondientes leyes laborales de carácter local, con las excepciones mencionadas en el párrafo anterior, y sería muy prolijo referirse a cada una de ellas —para lo cual es recomendable consultar la magnífica recopilación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, citada con anterioridad, que incluye una introducción de Vicente Lombardo Toledano— por lo que sólo nos limitaremos a citar tres ejemplos relacionados con el tema que se analiza. La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, que fue promulgada el 14 de enero de 1918, y es el primer ordenamiento laboral en ser aprobado por un Congreso

⁵ Cfr. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo: *Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*, Introducción de Vicente Lombardo Toledano, 1928, Talleres Gráficos de la Nación, México, *pássim*.

Local, en su artículo 8°, fracción I, dispuso que no serían materia de esa ley, sino de las que el Estado dicte o hubiera dictado: “Los contratos que se refieran al trabajo de empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado.”⁶

La Ley del Trabajo del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, promulgada por el Gobernador Emilio Portes Gil⁷ el 12 de junio de 1925, disponía, en sus artículos 1°, 5° y 113, que:

“1°. Se entiende por trabajo: todo esfuerzo material o intelectual que se desarrolle para la producción económica.

(...)

5°. Para los efectos de este Código, se entiende por patrón: el particular, la compañía, propietarios de la obra, negociación, explotación o industria donde se compra o ejecuta el trabajo; y por trabajador: toda persona que ejecuta habitualmente un trabajo cualquiera por cuenta ajena.

(...)

113. Se entiende por empleado particular, para los efectos de este Código, el trabajador de uno u otro sexo que preste al patrón su concurso intelectual y material en una empresa, casa de comercio, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo. Quedando comprendidos dentro de este capítulo, los cocheros, chauffeurs y veladores.”

De la transcripción anterior se desprende que, acorde con las bases del artículo 123 constitucional, no se incluye en la normativa a los servidores públicos o burócratas; sin embargo, en forma por demás curiosa, para no calificarla de inconstitucional, el artículo 193 de dicha ley reconoce el derecho de los trabajadores de declararse en huelga, que es correcto, pero el diverso 209 dispuso que: “A los empleados públicos les está estrictamente prohibido declararse en huelga. La infracción de este precepto, será castigada con destitución de empleo sin perjuicio de las demás penas que impongan las leyes respectivas.”⁸

6 *Ibid.*, p. 922.

7 Quien posteriormente fuera Presidente de México del 30 de noviembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

8 *Ley del Trabajo del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*, Edición autorizada por el Gobierno, Al Libro Mayor, Tampico, Tamps., 1925, pp. 3, 4, 27, 39 y 41.

La Ley del Trabajo para el estado de Aguascalientes, promulgada el 6 de marzo de 1928, que fue una de las últimas en ser aprobadas en el periodo de la legislación local laboral, en su Título Segundo, relativo a las “Obligaciones de los Patronos y los Trabajadores”, contenía un capítulo V denominado “Empleados Públicos”, cuyo artículo 132 estableció que: “Los cargos, empleos y servicios que dependan de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo y la protesta de ley rendida al aceptar un nombramiento cualquiera, tiene la fuerza de una sumisión expresa a la Ley Orgánica o reglamento de la oficina o cargo que se va a desempeñar.”⁹

Acorde con el texto del numeral citado en el párrafo anterior, el artículo 133 de dicha ley dispuso que: “Para los fines políticos y administrativos, los jefes de las oficinas públicas podrán remover libremente a sus empleados, sin derecho por parte de éstos a ninguna reclamación ni indemnización y la sola gratificación de su sueldo correspondiente a una decena, que en todo caso deberá entregársele al ser separado de su empleo.”¹⁰

Para los fines de la presente investigación jurídica, destaca el texto del artículo 138 de la ley aguascalentense, pues prohíbe el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores de la administración pública y los sanciona con la pérdida de sus derechos así como con la imposición de una multa o una pena privativa de la libertad en los siguientes términos: “*Las huelgas de empleados públicos en todo caso serán ilícitas y los que la declaren perderán los derechos que tengan adquiridos hasta ese momento y serán castigados con una multa de cincuenta a quinientos pesos o prisión de un mes a un año.*”¹¹

1.3. Legislación federal del trabajo

A partir del 28 de agosto de 1931 inicia la tercera y actual etapa legislativa del Derecho laboral en nuestro país,¹² representada por la Ley Federal del Trabajo (en adelante, LFT), que, en términos generales, ha transitado por su segunda versión a partir del 1° de mayo de 1970, su reforma procesal del 1° de mayo de 1980 y sus más recientes re-

9 Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; *op. cit.*, p. 66.

10 *Loc. cit.*

11 *Loc. cit.*

12 Que no del Derecho laboral burocrático, como se precisará con posterioridad.

formas, adiciones y derogaciones relacionadas con el decreto publicado en el “Diario Oficial” de la Federación (con posterioridad, DOF) del 30 de noviembre de 2012.

Nuestra primigenia ley laboral de carácter federal reguló las tres instituciones del derecho colectivo del trabajo; esto es, contrato colectivo (artículos 42 a 67), sindicatos (artículos 232 a 257) y huelga (artículos 258 a 276), pero en su artículo 2º, incluido en el Título Primero denominado “Disposiciones generales”, dispuso que: “*Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.*”, por lo cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) resolvió —el 20 de marzo de 1935 y por unanimidad de cinco votos— en el Amparo administrativo en revisión 2849/34, promovido por Barrios de los Ríos Enrique y coag., que los empleados públicos no eran titulares de los derechos de que disfrutaban los demás trabajadores, entre ellos, el de huelga:

“EMPLEADOS PÚBLICOS, SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS-[TESIS HISTÓRICA]. Las relaciones de los empleados públicos con respecto al gobierno a quien sirven, no son jurídicamente iguales a las de los trabajadores con respecto a los patronos. Según el tratadista Gastón Jéze, los agentes públicos están en una situación jurídica legal y reglamentaria; lo cual significa que el régimen contractual en ningún momento se les aplica. Las condiciones de ingresos en el servicio público, los derechos y deberes de los agentes, la duración en el empleo, la responsabilidad, etc., no derivan de una situación contractual, sino de una situación legal y reglamentaria. Por consiguiente, dichos empleados carecen de las facultades y prerrogativas de que gozan los demás trabajadores, tales como el derecho de huelga, el de sindicalizarse, el de exigir contratos colectivos, etc., y su situación sólo depende de las leyes que norman el servicio público a que están adscritos, y cuando una autoridad o un funcionario violan los derechos que esas leyes les conceden, los empleados no pueden hacer uso de recurso ordinario alguno ni presentarse a los tribunales ejerciendo acción alguna porque, como antes se expresa, sus derechos no se derivan de una situación contractual; por tanto, en estos casos es procedente la demanda de amparo, y si se comprueba que en el acto reclamado se violaron o no se cumplieron las leyes aplicables, debe concedérseles la protección de la Justicia Federal.”¹³

13 Época: Quinta Época. Registro: 917524. Instancia: SEGUNDA SALA. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Apéndice 2000. Localización: apartado 2000. Materia(s): Laboral. Tesis: 20 (H). p. 712. [TA];

Por su parte, Luis Muñoz sintetizó los diversos criterios de la Corte emitidos respecto de los burócratas en los siguientes términos:

“La Suprema Corte ha declarado que los empleados públicos no están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 constitucional, ni en la Ley Federal del Trabajo (t. XXV, p. 918; t. XXXVII, p. 2220, t. XLVIII, p. 1145); que sus relaciones con el Gobierno no son iguales a las de los trabajadores con el patrono (t. XLIII, p. 2819); que no es procedente demandar al Estado por concepto de prestación de servicios (t. XLVII, p. 4020). El Estado no es patrono y sus servidores son todos aquellos que prestan servicios al Estado en cualquiera de las formas posibles.”¹⁴

2. Normativa laboral burocrática

2.1. Acuerdo presidencial sobre el servicio civil: 13 de abril-30 de noviembre de 1934.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez, quien desempeñó el cargo del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934, publicó en el DOF del 12 de abril del último año de su periodo de gestión su “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil”, que constituye un ordenamiento reglamentario de carácter administrativo, cuyo artículo 1° determinó su correspondiente ámbito de aplicación personal al establecer que: “*El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquiera clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente.*”¹⁵

El artículo 2° de dicho Acuerdo excluía a diversos sujetos específicamente caracterizados y su numeral 9° estableció como requisitos de ingreso al servicio civil la

5a. Época; 2a. Sala; apartado 2000; t. V, Trabajo, P.R. Histórica; p. 712. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XLIII, p. 2819. La publicación no menciona el nombre del ponente.

14 Muñoz, Luis, *Comentarios a la Ley Federal del Trabajo*, Volumen IV, Librería de Manuel Porrúa, Stylo, México, 1948, p. 44.

15 DOF del jueves 12 de abril de 1934, p. 586.

nacionalidad mexicana, dieciséis años de edad como mínimo y menos de cincuenta y cinco como máximo, además de tener los conocimientos o prácticas necesarios para desempeñar el puesto.

Compuesto de 75 preceptos agrupados en ocho capítulos, reguló a las Comisiones del Servicio Civil encargadas de la aplicación del propio Acuerdo así como el ingreso al servicio; las vacaciones, licencias y permisos; las recompensas y ascensos; los derechos y obligaciones del personal; las sanciones, y la separación del servicio civil.

Su artículo 46 reconoció la potestad de los miembros de dicho servicio de asociarse, en los siguientes términos: *“Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del servicio civil, podrán asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizan las leyes; pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este Acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes estatutos, por las dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenezcan los miembros de la asociación. La autorización se otorgará oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas.”*¹⁶

Para los fines de la investigación que se realiza, destaca el contenido del artículo 47 del Acuerdo en comento, ya que —aunque no la denomina como huelga que es el calificativo empleado en el artículo 123 constitucional aprobado por el Constituyente de Querétaro para los trabajadores conceptualizados como uno de los factores de la producción— prohíbe expresamente el paro de labores al estimar ilícitas a las asociaciones que incluyan dicha medida en sus programas de acción:

“Se considerará ilícita toda asociación que adopte el paro del trabajo de sus miembros, entre los medios de defensa social; que en cualquiera otra forma la incluya entre sus medios de acción, o cuya actuación contravenga lo dispuesto por este Acuerdo, o por otras disposiciones, a juicio de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas, aprobado por el Jefe Superior de la Dependencia.

*Los directores de la asociación y demás responsables, en el caso que prevé este artículo, serán separados de sus puestos, sin perjuicio de exigirles las demás responsabilidades legales en que hayan incurrido.”*¹⁷

16 *Ibid.*, p. 589.

17 *Ibid.*, pp. 589-590.

El Acuerdo de referencia solo se aplicó hasta el día 30 de noviembre de 1934, en que el Presidente Abelardo L. Rodríguez concluyó su periodo de ejercicio presidencial, por lo que tuvo una vigencia muy corta, menor de un año, esto es del 13 de abril a la fecha antes citada (o sea, siete meses y medio), además de que solo regulaba el servicio civil de los trabajadores pertenecientes al Poder Ejecutivo de la Unión, no así el que correspondía a los Poderes Legislativo y Judicial Federales.

2.2. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 5 de diciembre de 1938

El día 1° de diciembre de 1934, en que inició el Presidente Lázaro Cárdenas su periodo sexenal de administración, había concluido la vigencia del “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil” emitido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, por lo que desde esa fecha y hasta el 4 de diciembre de 1938, esto es, cuatro años y cuatro días, las personas que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, ni siquiera contaron con alguna normativa de carácter administrativo que regulara su servicio civil. Fue hasta el día 5 del mes y año citados en que se publicó en el DOF el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, el cual amplió su ámbito personal de validez al disponer, en su artículo 1°, su observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.

El Estatuto mencionado, de vigencia indefinida, fue aprobado por el Congreso de la Unión, por lo cual constituye un ordenamiento legislativo de carácter federal, frente al acuerdo presidencial de naturaleza administrativa sobre el servicio civil de 1934, que tuvo un periodo de aplicación determinado; dicho Estatuto, en términos de su artículo 5°, rigió las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, por lo que los empleados de confianza no quedaron comprendidos en sus disposiciones, en tanto que los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, se regirían por su estatuto especial, y los trabajadores que prestaban sus servicios en las líneas férreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno y los trabajadores que prestaban servi-

cios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación se registrarían, tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo.

En siete títulos y quince capítulos se distribuyen los ciento quince numerales del estatuto cardenista, relacionados con disposiciones generales; derechos y obligaciones individuales de los trabajadores; organización colectiva de los trabajadores; riesgos y enfermedades profesionales; prescripción; Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales y su correspondiente procedimiento, y sanciones por infracciones al estatuto y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

El Título Tercero, denominado “De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión”, se integró por cuatro capítulos y los artículos que se mencionan a continuación:

Capítulo I. De los sindicatos: artículos 45 a 62.

Capítulo II. De las condiciones generales de trabajo: artículos 63 a 65.

Capítulo III. De las huelgas: artículos 66 a 72.

Capítulo IV. Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje: artículos 73 a 83.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 45, 46 y 48, se reconoce el derecho de los trabajadores para constituir sindicatos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes,¹⁸ pero solo se admite la existencia de un solo sindicato en cada unidad burocrática, del que los trabajadores de confianza no pueden formar parte; en términos de sus numerales 63 y 65, se dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijarían al iniciarse cada periodo de Gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente, y que, en caso de que los sindicatos de trabajadores objetaren substancialmente el acuerdo respecto a dichas condiciones, podían ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje, que resolvía en definitiva.

18 Los fines perseguidos por los sindicatos burocráticos coinciden con los de los trabajadores regulados por la LFT de 1931, ya que su artículo 232, disponía: “Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.”

Los dieciocho numerales integrantes de los capítulos III y IV del mencionado Título Tercero, relacionados con las huelgas, se detallan a continuación, para referir su regulación, por primera vez,¹⁹ en el Derecho laboral burocrático:

DEFINICIÓN

“Artículo 66. Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.”

La primera porción gramatical del precepto coincide con el texto original del artículo 259 de la LFT-1931,²⁰ en tanto que el resto es propio del Estatuto, el cual limita el ejercicio de este derecho a la forma y términos legalmente establecidos, tenor que tiene cierta similitud con la propuesta que el Grupo Patronal de la República planteó en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, convocado por el Departamento de Trabajo, y que se celebró del 18 al 23 de agosto de 1934, para adicionar el citado artículo 259 de la ley laboral de 1931, en los siguientes términos: *“Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo de acuerdo con lo dispuesto por esta ley y como resultado de una coalición de trabajadores.”*²¹

DECLARACIÓN DE HUELGA

“Artículo 67. Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una unidad burocrática, de suspender las labores, de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si lo Poderes de la Unión o algunos de sus representantes no acceden a sus demandas.”

19 La situación política y social de esa época en nuestro país permitió al Presidente Cárdenas proponer en el Estatuto –aunque con sus limitaciones– el reconocimiento del derecho de huelga a favor de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, pues ya había ocurrido tanto la Expropiación Petrolera del 18 de marzo de 1938 como la proliferación del estallamiento de huelgas fundamentadas en la LFT-1931, que ascendieron a 2,211 durante los primeros cuatro años de su sexenio; esto es, de 1935 a 1938. Cfr. Puig Hernández, Carlos Alberto, “La huelga en la defensa y el mejoramiento de los derechos colectivos del trabajo”, *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Sergio García Ramírez (Coordinador de la obra), t. V, Patricia Kurczyn Villalobos (Coordinadora del Tomo), Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 475.

20 Dicho artículo disponía: “Huelga es la suspensión temporal del trabajo, como resultado de una coalición de trabajadores.”

21 Cfr. Puig Hernández, Carlos Alberto, *Teoría y práctica de la huelga en México*, Porrúa, México, 1989, pp. 73-74.

Se trata de una definición vinculada con el requisito de mayoría, el cual debe ser acreditado antes de que puedan suspenderse las labores con motivo de la huelga, en forma contraria a la prevista por la LFT-1931, la cual sólo permitía la intervención de la Junta de Conciliación y Arbitraje (en lo sucesivo JCA) competente después de la suspensión de los trabajos, en términos de su artículo 269.²²

EXTENSIÓN DE LA HUELGA

Artículo 68. La huelga de los trabajadores al servicio del Estado puede ser general o parcial.

La huelga podía abarcar a todas las unidades burocráticas de los Poderes Federales, en cuyo caso era general, o solo a alguna de ellas, en que devenía parcial.

CAUSAS DE LA HUELGA GENERAL

“Artículo 69. La huelga general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje.*
- b) Porque la Política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva al propio Tribunal.*
- c) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.*
- d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.”*

Los motivos señalados en los cuatro incisos anteriores fueron los que se reconocían como originadores de la huelga general, todos los cuales constituían hipótesis relacionadas con

22 La primera etapa del ejercicio del derecho de huelga previsto en la LFT-1931, a la que denominamos *inter partes* –pues la entrega del pliego de peticiones y la celebración de pláticas conciliatorias para resolver el conflicto laboral era directa entre los trabajadores y el patrón, en tanto que la JCA solo intervenía después de la suspensión de las labores– estuvo vigente del 28 de agosto de 1931 al 10 de abril de 1941, ya que se reformaron diversos artículos de dicha ley, aplicables a partir del 11 de abril de 1941, para que el escrito de peticiones se presentara ante la JCA, la cual citaba a las partes para intentar avenirlas y si los trabajadores no comparecían, no corría el plazo señalado en el aviso para la iniciación de la huelga, por lo que a este nuevo procedimiento lo identificamos como la fase del ejercicio triangular del derecho de huelga.

hechos pasados y no representaban objetivos a alcanzar que permitieran el mejoramiento de los intereses comunes de los miembros de un sindicato burocrático, sino en todo caso su defensa, contrario a los objetos de huelga previstos en el artículo 260 de la LFT-1931.

CAUSAS DE LA HUELGA PARCIAL

“Artículo 70. La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:

- a) Violaciones frecuentemente repetidas de este Estatuto.*
- b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.*
- c) Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal.”*

Tres motivos sustentaban la procedencia de la huelga parcial que, de la misma forma que en las causas de la huelga general, representan acontecimientos previos, no finalidades a perseguir para el mejoramiento de los intereses laborales.

EFFECTOS LIMITADOS DE LA SUSPENSIÓN DERIVADA DE LA HUELGA

“Artículo 71. La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.”

Protegidos por el cumplimiento de los requisitos legales, los nombramientos de los burocratas no concluían ni desaparecían, solo se suspendían en caso de huelga.

PROHIBICIÓN DE ACTOS VIOLENTOS

“Artículo 72. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. Los actos violentos de los huelguistas contra las propiedades o las personas, sujetarán a sus autores a las responsabilidades penales o civiles consiguientes, perdiendo su calidad de trabajadores al servicio del Estado y por consecuencia todos los derechos contenidos en esta Ley.”

La realización de hechos violentos por parte de los huelguistas, ya fuera contra las cosas o las personas, generaban las consecuencias penales o civiles correspondientes, además de que perdían su carácter de trabajadores burocráticos y todos sus derechos legales.

REQUISITOS DE FONDO DE LA HUELGA

“Artículo 73. Para declarar una huelga se requiere:

- I. Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los artículos 69 y 70.*
- II. Que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada, si se trate de una huelga parcial, o, si se trate de una huelga general por las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federados.”*

Para la declaración de la huelga general se requería una o varias de las causas respectivas y la declaración de las dos terceras partes de las delegaciones de los sindicatos federados; la declaración se sustentaba no en la declaración personal de los trabajadores sino en la de los delegados de los sindicatos, lo cual contraría, en nuestra opinión, a la coalición de trabajadores como presupuesto de la huelga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 del mismo Estatuto Cardenista.

En el caso de la huelga parcial era necesaria la existencia de alguno o algunos de los motivos correspondientes y la declaración de la mayoría absoluta de los trabajadores de la unidad burocrática en cuestión, que en este caso sí representa a una auténtica coalición sustentante de la huelga.

Estos requisitos sustantivos para declarar la huelga burocrática son similares a los previstos en el artículo 264 de la LFT-1931, el cual disponía que:

“Artículo 264. Para declarar una huelga se requiere:

- I. Que tenga por objeto exclusivo alguno o algunos de los que señala el artículo 260 de esta ley, y*
- II. Que sea declarada por la mayoría de trabajadores de la empresa o negociación respectiva.”*

REQUISITOS DE FORMA DE LA HUELGA

“Artículo 74. Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán:

- I. Formular por escrito sus peticiones ante el funcionario o funcionarios de quienes depende la concesión de las mismas, fijando un plazo no menor de diez días para que se resuelvan y expresando el día y la hora en que deberá comenzar la suspensión de labores; y*

- II. *Enviar copia de ese escrito al Tribunal de Arbitraje con el acta de la Asamblea en la que se haya acordado declarar la huelga.*”

Los requisitos formales consistían en la redacción de las peticiones respectivas en escrito dirigido al o a los funcionarios facultados para resolverlas, en el que se fijara un plazo mínimo de diez días para su resolución y se mencionara el día y hora para el inicio de la huelga, y presentar copia del mismo documento, junto con el acta de asamblea en que se hubiera tomado el acuerdo para declarar el movimiento.

Cierta semejanza guarda el precepto anterior con el artículo 265 de la LFT-1931, que requería como formalidades previas, las siguientes:

“Artículo 265. Antes de declarar la huelga los trabajadores deberán:

- I. *Formular sus peticiones por escrito dirigido al patrón, en el cual se fije un plazo no menor de seis días para llevarla a cabo, excepto cuando se trate de servicios públicos, caso en que el aviso deberá ser dado con diez días de anticipación, y exprese el día y hora en que comenzará la huelga;*
- II. *Enviar copia a la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva del escrito de peticiones dirigido al patrón, y*
- III. *Esperar que el patrón o sus representantes respondan negativamente la petición de los trabajadores o no la contesten, dentro del término fijado.”*

RESOLUCIÓN DE LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA HUELGA

“Artículo 75. El Tribunal de Arbitraje deberá resolver dentro de un término de 72 horas, contado a partir de la fecha en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 73 y 74. En el primer caso, si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes.”

Valorado el cumplimiento de los requisitos de fondo y forma, el Tribunal de Arbitraje, dentro de las setenta y dos horas contadas a partir de la recepción del escrito en que se hubiere acordado la huelga, debía resolver si el movimiento era legal o ilegal y, en el primer caso, procedía a conciliar a las partes; esta calificación era previa al inicio de la suspensión de las labores, diferente a la resolución prevista en el artículo 269 de la LFT-1931, que era posterior al estallamiento de la huelga.

DECLARACIÓN DE LEGALIDAD DE LA HUELGA

“Artículo 76. Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal de Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 74, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.”

Si la huelga resultaba legal y dentro del plazo de diez días no se hubiere logrado un acuerdo entre las partes, los trabajadores quedaban facultados para suspender sus trabajos.

DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LA HUELGA

“Artículo 77. Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como abandono de trabajo, y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar esa suspensión.”

En caso de que el Tribunal de Arbitraje resolviera que la huelga era ilegal, debía prevenir a los trabajadores que, si suspendían sus actividades, tal hecho sería considerado como abandono de trabajo y tomaría las medidas para impedir esa suspensión.

DECLARACIÓN DE INEXISTENCIA DE LA HUELGA

“Artículo 78. Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes del plazo señalado para realizarla, o si practicado el recuento correspondiente, resultare que los huelguistas se encuentran en minoría,²³ el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden las labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.”

23 El concepto de “minoría” que el legislador utilizó en este precepto no es exacto ya que el diverso artículo 73, fracción II, disponía que para declarar una huelga general se requería la declaración de las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federados y, en consecuencia, la minoría huelguista solo podía darse en el caso de la huelga parcial, no así en el de la huelga general, en la que las unidades que se toman en cuenta para determinar las dos terceras partes, son las delegaciones de los sindicatos federados y no los huelguistas de manera individual, puesto que las referidas delegaciones requerían cuando menos el 66.66 % de dichos sindicatos y no solo la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada.

Ante el incumplimiento del plazo previo de diez días, o si practicado el recuento respectivo los huelguistas fueran minoría, el Tribunal declaraba que no existía el estado de huelga y fijaba un plazo de veinticuatro horas para la reanudación de los trabajos, apercibiendo a los trabajadores que de no hacerlo quedarían cesados sin responsabilidad para el Estado. La posibilidad de practicar un recuento implicaba que, —además de acreditar la mayoría absoluta de los trabajadores de la unidad burocrática afectada, o las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federados, mediante el acta de asamblea en que se hubiere acordado declarar la huelga, en términos de los artículos 73, fracción II, y 74, fracción II, del Estatuto— se podía ordenar la práctica de un recuento, una vez suspendidas las labores.

DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD E ILICITUD DE LA HUELGA

“Artículo 79. La huelga será declarada ilegal y aún delictuosa, cuando la mayoría de huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decrete en caso de guerra.”

Con una redacción desafortunada, el legislador califica de “ilegal y aún delictuosa” la huelga en que la mayoría de los huelguistas realicen actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se declare en caso de guerra; resulta complicado interpretar el precepto, pues el artículo 75 ya disponía que ante el incumplimiento de los requisitos de fondo y forma de la huelga se debía declarar su ilegalidad, y en el precepto que se comenta vuelve a utilizar el calificativo de “ilegal”, cuando resultaba más sencillo que el autor de la ley utilizara únicamente la denominación de “ilicitud”, como en el caso del artículo 263 de la LFT-1931, el cual reproduce las hipótesis de huelga ilícita a que se refiere la fracción XVIII del original artículo 123 constitucional.

CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD DE LA HUELGA

“Artículo 80. Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por ese sólo hecho los trabajadores que hubieren realizado la suspensión de labores.”

Si, no obstante que el Tribunal —conforme a lo dispuesto en el artículo 77 del mismo Estatuto— declarara que la huelga era ilegal y, consecuentemente, hubiera prevenido

a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto sería considerado como abandono de trabajo, de llevarse a cabo el movimiento, quedarían cesados los trabajadores que hubiesen suspendido sus actividades.

La consecuencia prevista ante la ilegalidad de la huelga burocrática era más estricta que la considerada por la LFT-1931, la cual —en su artículo 269— disponía que ante el incumplimiento de los requisitos de fondo y forma de la huelga, la JCA fijaba a los trabajadores que hubieran abandonado el trabajo un plazo de veinticuatro horas para que volvieran a él; los apercibiría de que por el solo hecho de no acatar esa resolución al vencimiento del plazo fijado terminarían los contratos de trabajo, salvo caso de fuerza mayor; declararía que el patrón no había incurrido en responsabilidad y que estaba en libertad para contratar nuevos trabajadores y en aptitud de ejercer la acción de responsabilidad civil, en los términos del artículo 5o. constitucional, contra los que se rehusaran a continuar el trabajo, y dictaría las medidas que juzgara pertinentes para que los obreros que no hubieran abandonado el trabajo continuaran en él.

GARANTÍAS A LOS HUELGUISTAS

“Artículo 81. En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal de Arbitraje y las autoridades civiles y militares correspondientes, deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías necesarias y prestándoles el auxilio que soliciten.”

De no darse alguno de los supuestos conclusivos de la huelga, tanto el Tribunal de Arbitraje como las autoridades civiles y militares debían preservar el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores burócratas, de manera similar a la prevista en el artículo 272 de la LFT-1931, que disponía que: “Mientras no se declare ilícito un movimiento de huelga, la Junta de Conciliación y Arbitraje y las autoridades civiles correspondientes, deberán hacer respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías necesarias y prestándoles el auxilio que soliciten para suspender los trabajos en los establecimientos de la negociación o patrón afectado, a fin de evitar que sean violados los artículos 8o. y 274.”

TERMINACIÓN DE LA HUELGA

“Artículo 82. La huelga terminará:

- I. Por avenencia entre las partes en conflicto.*

- II. *Por resolución de la Asamblea de Trabajadores tomada en acuerdo de la mayoría compuesta de las dos terceras partes de los mismos.*
- III. *Por declaración de ilegalidad.*
- IV. *Por laudo de la persona o tribunal que a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.”*

Cuatro casos de terminación de la huelga previó la ley estatutaria que comentamos; los señalados en las fracciones I y IV del precepto citado son similares a los referidos en el artículo 273, fracciones I y II, de la LFT-1931, mientras que los de las fracciones II y III de aquél numeral son propios del Estatuto; sin embargo se advierte la ausencia de la hipótesis relativa a la declaración de inexistencia de la huelga, prevista en el artículo 78, que ocurría cuando la suspensión de labores se llevaba al cabo antes del plazo señalado para realizarla, o si practicado el recuento correspondiente, resultaba que los huelguistas se encontraban en minoría.

SERVICIOS MÍNIMOS DE SEGURIDAD

“Artículo 83. Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de los trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, o sea, en contra de la conservación de las oficinas o talleres, o por último, signifique un peligro para la salud pública.

Los huelguistas estaban obligados a prestar servicios para evitar perjuicios a la estabilidad de las instituciones, es decir, para conservar las oficinas o talleres o cuando pudiera representar un riesgo para la salud pública.

VIGENCIA DEL ESTATUTO

“TRANSITORIOS. Artículo 1°. Esta Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el “Diario Oficial”.

En forma irregular, el primer numeral transitorio dispuso que dicha ley iniciaría su vigencia desde el día de su publicación el DOF, esto es, el 5 de diciembre de 1938, no

obstante que el artículo 4° del, en ese entonces, Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en materia común, y para toda la República en materia federal, disponía que: “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”²⁴

2.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 17 de abril de 1941

La segunda versión del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que conservó la denominación de su antecesor, se publicó en el DOF del 17 de abril de 1941, es decir, cuatro meses y diecisiete días después de que el Presidente Manuel Ávila Camacho hubiera iniciado su periodo sexenal de gobierno y siete días después de la publicación de las reformas y adiciones a los artículos 259, 262, 263, 267 y 269 de la LFT-1931, que inició la primera etapa del ejercicio triangular del derecho de huelga, en la que el pliego de peticiones debía ser presentado a la JCA, acompañándolo de una copia que el Presidente de dicha Junta debía hacer llegar al patrón, y los trabajadores tenían que comparecer a una audiencia de conciliación y, si no lo hacían, no corría el plazo que se hubiere señalado en el aviso para la iniciación de la huelga.²⁵

Esta nueva versión del Estatuto conservó su ámbito personal de validez pues su artículo 1° no sufrió modificación alguna en su texto, por lo cual continuó siendo de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras; de igual forma, y en términos de su artículo 5°, solo rigió las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, ya que los empleados de confianza no quedaron comprendidos en sus disposiciones, ni los miembros del Ejército y Armada Nacionales —con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra—, el personal militarizado o que en el porvenir se militarizara legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, que se regirían por sus leyes

24 El vigente artículo 4° del Código Civil Federal conserva el texto citado.

25 *Cfr.* Gobernación, Secretaría de, DOF del 10 de abril de 1941.

y reglamentos especiales; también estaban excluidos los trabajadores de las líneas férreas y empresas petroleras pertenecientes a la nación o expropiadas o poseídas o administradas por el gobierno y el personal de todas las demás empresas que en lo sucesivo fueren expropiadas, poseídas o administradas por el mismo gobierno, que se sujetarían a la Ley Federal del Trabajo, y además, aquellos que prestaban sus servicios mediante contrato.²⁶

El Estatuto de 1941 conservó la estructura y el número de preceptos de su antecesor, pues en los mismos siete títulos y quince capítulos²⁷ se distribuyen los ciento quince numerales del estatuto avilacamachista, relacionados con la misma temática cardenista; de tal forma que, en el rubro colectivo del Derecho laboral burocrático, conforme a lo dispuesto en los artículos 45, 46 y 48, se reconoció el derecho de los trabajadores para constituir sindicatos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, aunque sólo se admitía la existencia de un sindicato en cada unidad burocrática, del que los trabajadores de confianza no podían formar parte. En términos de sus numerales 63 y 65, se dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijarían al iniciarse cada periodo de Gobierno por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente, y que, en caso de que los sindicatos de trabajadores objetaren sustancialmente el acuerdo respecto a dichas condiciones, podían ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje, que resolvía en definitiva.

En materia de huelga, todos los artículos conservaron la numeración del Estatuto anterior y el texto de los diez preceptos que, a continuación se indican conjuntamente con el tema a que se refieren, tampoco sufrieron modificación alguna:

26 Comparado con el texto del numeral cardenista, se agregaron varios casos de exclusión en la aplicación del Estatuto, como fueron los de: a) La Armada Nacional; b) El personal militarizado o que en el porvenir se militarizara legalmente; c) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano; d) El personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras que se registrarán por su leyes y reglamentos especiales; y e) Aquellos que prestaran sus servicios mediante contrato; se suprimieron como asuntos de excepción los relacionados con las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, y se precisó que al personal de la Dirección General de Materiales sí se le aplicaría dicho Estatuto.

27 En los quince capítulos se cambió el número romano por el número ordinal en letra.

Artículos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 cuyo número y texto no sufrió modificación alguna en el Estatuto de 1941

ARTÍCULO	HIPÓTESIS LEGAL
66	Definición
67	Declaración de huelga
68	Extensión de la huelga
69	Causas de la huelga general
70	Causas de la huelga parcial
71	Efectos limitados de la suspensión derivada de la huelga
76	Declaración de legalidad de la huelga
77	Declaración de ilegalidad de la huelga
81	Garantías a los huelguistas
82	Terminación de la huelga

Por el contrario, se reformó o adicionó el tenor de los ocho numerales siguientes, en los que se refiere en qué consistió la modificación:

*Prohibición de actos violentos y **aplicación de sanciones penales de carácter laboral**: artículo 72*

“La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. Los actos violentos de los huelguistas contra las propiedades o las personas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajadores al servicio del Estado y la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 262 de la Ley Federal del Trabajo, si los hechos realizados por aquéllos, o por los terceros que tomaren parte en el movimiento, reúnen los caracteres de las infracciones previstas en dicho artículo.

En lo que se refiere a huelgas generales o parciales, los trabajadores mexicanos, con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales a que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado terminantemente llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico en el extranjero.”

Se suprimió el texto que —en su párrafo único— decía: “sujetarán a sus autores a las responsabilidades penales o civiles consiguientes, perdiendo su calidad de trabajadores al servicio del Estado y por consecuencia todos los derechos contenidos en esta Ley.” Y se agregaron, tanto la parte final del nuevo párrafo primero como el contenido total del párrafo segundo, los cuales se encuentran destacados en la transcripción anterior.

En el primer párrafo es muy importante destacar la remisión al artículo 262 de la LFT-1931, el cual criminaliza algunas conductas relacionadas con la suspensión del trabajo y las sanciona con prisión y multa más la reparación del daño, precepto que es resultante de las adiciones y reformas a dicho ordenamiento laboral publicadas en el DOF del 10 de abril de 1941, por lo que, a partir de la vigencia de la segunda versión del Estatuto burocrático que analizamos, además del ejercicio triangular del derecho de huelga, tenemos la aparición del derecho penal burocrático en materia de trabajo; dicho numeral disponía:

“La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas, si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionará con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño.”

Requisitos de fondo de la huelga: artículo 73

“Para declarar una huelga se requiere:

- I. *Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los artículos 69 y 70.*
- II. *Que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada, si se trata de una huelga parcial, o, si se trata de huelga general por las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federales.”*

En cuanto a su base interpretativa, el texto de este numeral no experimentó algún cambio de fondo, ya que únicamente se sustituyó el participio del verbo *federar* en plural (federados) por el adjetivo “federales”,

Requisitos de forma de la huelga: artículo 74

“Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea

en que se haya acordado declarar la huelga. Dicho árbitro, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones para que resuelva en el término de diez días, contado a partir de la notificación.”

En la versión cardenista de 1938 el precepto que se comenta estaba integrado por un párrafo introductorio y dos fracciones, en tanto que el tenor del numeral avilacamachista de 1941 se concentró en un solo párrafo, en el cual se modificó el sistema anterior de ejercicio *inter partes* del derecho de huelga, en que el pliego de peticiones se entregaba directamente al funcionario o funcionarios involucrados, para convertirlo en un *esquema triangular*, que obligó a los trabajadores —antes de suspender las labores— a presentar el pliego de peticiones, con la copia del acta de asamblea en que se hubiera acordado declarar la huelga, al Tercer Árbitro del Tribunal de Arbitraje, quien corría traslado con la copia de ambos documentos al funcionario o funcionarios de quienes dependía la concesión de las peticiones, para que resolviera en el término de diez días, contados a partir de la notificación, en forma similar al procedimiento previsto en la LFT-1931, derivado de las reformas y adiciones publicadas en el DOF del 10 de abril de 1941.

Resolución de legalidad o ilegalidad de la huelga: artículo 75

“El Tribunal de Arbitraje decidirá, dentro de un término de setenta y dos horas computado desde la fecha en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 73 y 74. En el primer caso, si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.”

Dos cambios de expresión gramatical se practicaron al texto del numeral en comento, los cuales fueron: “deberá resolver” por “decidirá” y “contado a partir de” por “computado desde”, que no alteraron la hipótesis legal correspondiente. Sin embargo, se agregó el artículo femenino en singular “la” para referirse a la copia del escrito en que se acuerda la huelga, que tampoco modificó el sentido interpretativo, pero la adición final del párrafo, que indica: “siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.” sí afecta el supuesto jurídico del precepto, pues de no asistir los trabajadores a las actuaciones conciliatorias se podía interpretar como un desinterés legal

y dejar sin efectos el plazo previo, señalado para la suspensión de las labores; en forma análoga al texto del artículo 267 de la LFT-1931, derivado de la citada reforma publicada en el DOF del 10 de abril de 1941, que disponía que si los obreros no comparecían al acto de conciliación, no correría el plazo que se hubiere señalado en el aviso para la iniciación de la huelga.

Declaración de inexistencia de la huelga: artículo 78

“Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días de emplazamiento; si practicado el recuento correspondiente resultare que los huelguistas se encuentran en minoría o si no se llenan todos y cada uno de los requisitos señalados en los artículos anteriores, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden las labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.”

Un cambio de forma, que no alteró el sentido de la hipótesis legal en el precepto en comentario, consistió en la sustitución de la oración que decía “del plazo señalado para realizarla” en referencia a la suspensión de labores, ya que en la versión de 1941 se incluye la frase “de los diez días de emplazamiento”; mientras que la adición que indica “o si no se llenan todos y cada uno de los requisitos señalados en los artículos anteriores” sí representa una modificación de fondo, ya que el numeral 75 del Estatuto Cardenista solo hacía referencia a los artículos 73 y 74 como base del análisis legal que debía realizar el Tribunal de Arbitraje para resolver si la huelga era legal o ilegal, en tanto que la adición referida menciona de manera general todos y cada uno de los requisitos señalados en los **artículos anteriores**.

Tanto el cambio fraseológico como la adición a las que se aluden en el párrafo anterior, están destacados en la transcripción que se incluye.

Declaración de ilegalidad e ilicitud de la huelga: artículo 79

“La huelga será declarada ilegal y aún delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decrete en los casos del artículo 29 constitucional.”

Una modificación sustancial experimentó el precepto que se estudia, ya que su texto anterior calificaba como ilegal, y aún delictuosa, la huelga decretada en caso de guerra, de manera análoga a la hipótesis legal del artículo 263, fracción II, de la LFT-1931, que consideraba ilícita a la huelga en caso de guerra, cuando los trabajadores pertenecieran a establecimientos o servicios que dependieran del gobierno; en tanto, que la versión del numeral 79 del Estatuto Avilacamachista hace referencia a los casos del artículo 29 constitucional, esto es, a los de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, que constituyen supuestos generales cuyas causas pueden ser de carácter nacional y no solo el particular de una situación bélica internacional en que estuviera involucrado nuestro país.

Consecuencias de la declaración de ilegalidad de la huelga: artículo 80

“Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por ese sólo hecho los trabajadores que hubieren realizado la suspensión de labores, sin responsabilidad para el Estado.”

En el texto del precepto de 1941 se agregó la frase con la que concluye el único párrafo, destacado en la transcripción anterior, que enfatiza la ilegalidad de la huelga al señalar que el cese de los burócratas que hubieran participado en la suspensión del trabajo sería sin responsabilidad estatal, que en la versión anterior se interpretaba de manera implícita.

Servicios mínimos de seguridad: artículo 83

“Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal de Arbitraje, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de los trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, o la conservación de las oficinas o talleres, o signifique un peligro para la salud pública.”

Cambios de redacción que no modifican la base interpretativa del numeral se efectuaron en este artículo, puesto que solo se agregó la preposición *de*, que significa posesión o pertenencia, y el nombre masculino *arbitraje*, que se refiere a la acción o facultad de arbitrar respecto del Tribunal, y se suprimieron las frases “sea, en contra de”, después

de la conjunción disyuntiva “o”, y “por último,” en seguida de la misma conjunción, como se advierte en la parte relativa destacada que se agrega a continuación: “...instituciones, o sea, **en contra de** la conservación de las oficinas o talleres, o **por último**, signifique un peligro para la salud pública.”

2.4. Reformas y adiciones al artículo 123 constitucional: 5 de diciembre de 1960.

Por medio de la reforma publicada en el DOF del 5 de diciembre de 1960, las —en esa fecha— XXXI fracciones vigentes del artículo 123 constitucional se asignaron a un apartado A y se adicionaron XIV nuevas fracciones a un apartado B, relacionadas estas últimas con las leyes del trabajo que deben regir entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales (aún existentes en ese momento) y sus trabajadores, legislación a la que se ha definido como Derecho laboral burocrático, al cual podemos calificar de federal para distinguirlo de las normas reguladoras de las relaciones laborales de los estados y municipios del país con sus trabajadores, que deben ser expedidas por las legislaturas locales —en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo— con base en lo dispuesto en el propio artículo 123 de la misma Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

En la exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal, que se leyó en la Cámara de Origen —que fue la de Senadores— el día 7 de diciembre de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos, recordó el compromiso que había asumido de integrar a nuestra Carta Magna, las bases protectoras del trabajo de los burócratas:

“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1o. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.”²⁸

28 Judicial de la Federación, Poder, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución*; op. cit., disco compacto.

El mismo titular del Poder Ejecutivo Federal destacó la omisión que prevalecía y mencionó las diferencias que, en su opinión, existían en las relaciones jurídicas de los trabajadores en general comparadas con las de los servidores públicos:

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

“Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.”²⁹

De lo anterior desprendió el Presidente de la República la necesidad de incluir la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, con las distinciones que naturalmente se desprenden de la diversidad de situaciones jurídicas, y cuyo contenido temático refirió en los siguientes términos:

“La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.”³⁰

29 *Loc. cit.*

30 *Loc. cit.*

Por lo que se refiere tanto al derecho de asociación como al de huelga, debemos recordar que su reconocimiento procede del Estatuto Cardenista de 1938, aceptación que se ratificó en el Estatuto Avilacamachista de 1941, aunque con algunas limitaciones en el ejercicio del derecho de huelga, por lo cual su incorporación al texto constitucional no representa más ventaja que la que se deriva de las posibilidades de su reforma, puesto que al ser los estatutos citados leyes ordinarias de carácter federal pueden ser modificadas en el proceso legislativo común por el Congreso de la Unión, en tanto que al ser parte del artículo 123 de la CPEUM resulta necesario que su reforma sea realizada por el Constituyente Permanente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la misma Carta Magna, para lo cual se requiere el voto de dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras Federales y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Por lo tanto, en términos del *Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República*, publicado en el DOF del 5 de diciembre de 1960, las treinta y un fracciones que integraban dicho precepto constitucional se asignaron al apartado A y se agregó el apartado B compuesto de catorce fracciones, de las que transcribiremos la X y de la XII a la XIV en su texto original, que se relacionan con el tema que se investiga, sin tomar en cuenta las reformas que —a la fecha— han sufrido tanto la fracción XII como la XIII, toda vez que las fracciones X y XIV conservan el tenor con que se publicaron en la fecha antes mencionada:

“Artículo 123. 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. (...)

(...)

XXXI. (...)

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

I. (...)

(...)

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;

(...)

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 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

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.”

Es importante destacar que en el dictamen de primera lectura, que tuvo lugar el 10 de diciembre de 1959, las Comisiones Unidas Primera de puntos constitucionales y Primera de Trabajo, de la Cámara de Senadores, consideraron:

“absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa siguiendo la tradición establecida por el constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se eleven a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando al Poder Público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y a adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito.”³¹

Sin embargo, las Comisiones mencionadas en el párrafo anterior consideraron conveniente introducir modificaciones de mero detalle a la redacción de las adiciones al artículo 123, y respecto de las fracciones que se relacionan con nuestro estudio:

31 *Loc. cit.*

- a) En la fracción X se cambió la porción gramatical del proyecto del Ejecutivo Federal que disponía, en la parte final, “los derechos consignados para ellos en ese artículo,” por la vigente que refiere: “los derechos que este artículo les consagra.”
- b) La fracción XII no sufrió cambio alguno derivado del dictamen, por lo que se aprobó el tenor propuesto por el Ejecutivo; y
- c) En la iniciativa presidencial, la fracción XIII estaba compuesta de dos párrafos y se separó el segundo para quedar como fracción XIV, sin ningún cambio de texto en ambas fracciones.

Por lo tanto, a continuación se analizarán las fracciones X, XII, XIII y XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, tal y como fueron aprobadas por el Constituyente Permanente en su incorporación original.

DERECHO DE ASOCIACIÓN

En los términos en que se aprobó la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, pudiera interpretarse que el derecho de asociación de los trabajadores al servicio del Estado, se limita solo a la defensa de sus intereses comunes, al no hacer referencia al estudio y mejoramiento de los mismos, como lo estableció el artículo 45 del Estatuto Cardenista y el mismo numeral del sucedáneo Avilacamachista; sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante LFTSE), publicada en el DOF del 28 de diciembre de 1963, reglamentaria del referido apartado B del artículo 123, reconoció en su artículo 67 las finalidades aludidas, es decir, el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de los trabajadores.

DERECHO DE HUELGA

Por cuanto al derecho de huelga, que se reconoce en la misma fracción X del apartado citado:

- a) Se ratifica el idéntico sistema reconocido en los Estatutos de 1938 y de 1941, del cumplimiento previo de los requisitos legales, aunque en el esquema cardenista la entrega del escrito de peticiones era directa al funcionario o funcionarios de quienes dependía la concesión de las mismas, por lo que el ejercicio de este derecho era directo entre las partes, en tanto que en el diseño avilaca-

machista la presentación del escrito era al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje, que representa un ejercicio triangular del derecho de huelga.

- b) Ya no se admite la huelga general, prevista en el artículo 69 de ambos Estatutos, que era la que se enderezaba en contra de **todos los funcionarios de los Poderes de la Unión**, pues el texto de la fracción constitucional aludida, que no ha sido reformado a la fecha y, por ende, conserva su tenor original, solo la autoriza respecto de **una o varias dependencias de los Poderes Públicos**, mas no de todas las dependencias, por lo cual podemos concluir que solo permite la huelga parcial y, en consecuencia, el Constituyente Permanente limitó la extensión de dicho derecho colectivo, que tenía mayor amplitud en los dos Estatutos referidos;³² y
- c) Asignó como objetivo de la huelga una finalidad demasiado amplia que pareciera de imposible cumplimiento, o sea, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo³³ constitucional les consagra.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

El anterior Tribunal de Arbitraje, previsto en los estatutos de 1938 y 1941, con motivo de las reformas y adiciones que se analizan, amplió su denominación, en los términos mencionados en el acápite anterior, en la fracción XII, para asumir jurisdicción en los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores al servicio del Estado, salvo los generados entre el Poder Judicial de la Federación y sus

32 Dado que el Estatuto de 1941 fue abrogado hasta el 28 de diciembre de 1963, en que se publicó en el DOF la LFTSE, pareciera que el reconocimiento de la huelga general, previsto en el artículo 69 del Estatuto citado, fue contrario a la base constitucional de la fracción X del apartado B del artículo 123, mientras aquél estuvo vigente con posterioridad a la vigencia de dicho apartado B, esto es, durante el periodo comprendido del 6 de diciembre de 1960 –en que iniciaron su vigencia las reformas y adiciones constitucionales– al 28 de diciembre de 1963 –en que se abrogó el Estatuto Avilacamachista– esto es, durante más de tres años, sin embargo, debe recordarse que el artículo Segundo Transitorio de las reformas y adiciones constitucionales (DOF 5/dic/1960) dispuso que: “*Entre tanto se expida la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en cuanto no se oponga a la presente.*”, por lo cual, consideramos que el artículo 69 del Estatuto de 1941, al contradecir a la citada fracción X, perdió vigencia.

33 En estricto sentido, debió ser, los derechos que el apartado les consagra, ya que el artículo incluye tanto al apartado A como al B.

servidores, los cuales serían resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁴

SERVIDORES PÚBLICOS EXCLUIDOS

En términos de las fracciones XIII y XIV del nuevo apartado B, las bases constitucionales que se comentan, no resultan aplicables a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, los que se regirían por sus propias leyes, al igual que quienes desempeñen cargos considerados de confianza, que disfrutarían de las medidas de protección al salario y gozarían de los beneficios de la seguridad social, pero no de los demás derechos, entre ellos el de huelga.³⁵

Finalmente, vale la pena hacer notar que, entre la fecha en que el Presidente Adolfo López Mateos presentó en la Cámara de Senadores su iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal, que fue el día 7 de diciembre de 1959, con lo cual se inició el proceso legislativo, a la data de publicación de esas modificaciones en el DOF, que correspondió al 5 de diciembre de 1960, solo faltó un día para que se cumpliera un año, por lo cual no podemos decir que hubo mucha prisa por concluir y poner en vigor esa propuesta constitucional.

2.5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 28 de diciembre de 1963

El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el DOF la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, en virtud de lo cual, si recordamos la fecha de divulgación de las reformas y adiciones a dicho artículo, mediante las cuales se creó el apartado citado, que fue el día 5 de diciembre de 1960, llegaremos a la conclusión cronológica de que el titular del poder ejecutivo federal tardó más de tres años en preparar la ley laboral burocrática, aunque evidentemente el poder legislativo también pudo presentar su propia iniciativa, lo cual nos permite pensar que la prontitud no fue una de las características de la elaboración del proyecto legislati-

34 El párrafo Segundo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 CPEUM, fue reformado por decreto publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1994, cuyo análisis se omite ya que no se relaciona directamente con la huelga y para no alargar la extensión del presente ensayo.

35 Por las razones mencionadas en la nota anterior tampoco se comentan las tres reformas practicadas a la fecha, a la fracción XIII, así como la adición y dos posteriores reformas, de la fracción XIII Bis.

vo correspondiente, aunque en descargo de esa tardanza debemos reconocer que el proceso parlamentario que empezó el 5 de diciembre de 1963, mediante la presentación de la iniciativa del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores —que fue la de origen, al igual que con las reformas y adiciones del artículo 123 que crearon el apartado B— solo tuvo una duración de veintitrés días de calendario, puesto que su publicación ocurrió el citado día 28 de los mismos mes y año, por lo cual podemos concluir que tomó mucho tiempo la preparación de la Iniciativa pero su aprobación legislativa fue expedita.

Esta ley reglamentaria aumentó su estructura y el número total de preceptos, pues en lugar de los siete títulos y quince capítulos de que constaron tanto el Estatuto de 1938 como el de 1941 con sus ciento quince numerales, se integró por diez títulos y veintidós capítulos con ciento cincuenta y ocho artículos. En el proceso legislativo en que se aprobó la ley de referencia no hubo ningún señalamiento que destaque respecto del derecho de huelga; es decir, ni el Ejecutivo Federal, que fue el autor de la Iniciativa, ni los diputados y senadores en los dictámenes correspondientes ni tampoco en la discusión en lo general y en lo particular, expresaron alguna consideración especial sobre el ejercicio de ese derecho del que podían hacer uso los trabajadores al servicio del Estado.

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

En relación con esta parte especial de la normativa reglamentaria laboral de los trabajadores al servicio del Estado, acorde con la fracción X del apartado B del artículo 123 de la CPEUM, se les reconoció tanto el derecho de sindicación como el de huelga y, de manera adicional al texto constitucional,³⁶ se regulan las condiciones generales de trabajo, que representan un esquema inferior al contrato colectivo de trabajo, admitido por la LFT que tiene como base la negociación colectiva, en tanto que en las referidas condiciones generales no existe propiamente negociación; sin embargo, debe recordarse que las tres instituciones colectivas que se aceptan en la LFTSE, ya se habían incorporado al Estatuto de 1938 y se reprodujeron en el de 1941.

En los estatutos cardenista y ávilacamachista el Título Tercero se denominaba “De la Organización Colectiva de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión”, mientras que en la LFTSE corresponde al título cuarto con el rubro “De la Organiza-

36 Respecto del apartado A del mismo artículo 123 constitucional, se presenta la misma situación, pues solo se reconoce tanto el derecho de sindicación como el de huelga y es la LFT la que regula el contrato colectivo de trabajo:

ción Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo”. Los cuatro capítulos que integraban el mencionado Título Tercero de los Estatutos se identificaban con los ordinales primero, segundo, tercero y cuarto, y llevaban como epígrafe, en su orden, “De los sindicatos”, “De las condiciones generales de trabajo”, “De las huelgas” y “Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje”, en tanto que en la ley vigente se numeran en romanos, pero no llevan ninguna leyenda que haga referencia a su contenido temático.

DERECHO DE SINDICACIÓN

El artículo 67 de la LFTSE que define a los sindicatos burocráticos sólo tuvo cambios de forma comparado con su precedente artículo 45 de los estatutos, pues únicamente se suprimió la frase que decía: “de trabajadores al servicio del Estado” después de “Los sindicatos”, y se sustituyó la parte relativa que refería: “federales dependientes de una misma unidad burocrática”, después de “trabajadores”, y se agregó: “que laboran en una misma dependencia”,³⁷ para quedar como sigue: “*Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.*”

SINDICACIÓN ÚNICA

El artículo 68 de la ley vigente, que corresponde al 46 de los estatutos, conserva en su esencia la hipótesis de la sindicación singular aunque con distinto texto, ya que cambió el fragmento que disponía: “Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un solo” por “En cada dependencia sólo habrá un”, se agregó “de trabajadores” después de “grupos” y se cambió: “el reconocimiento se hará a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios”, por: “el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.”, de tal manera que el texto actual dispone: “*En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.*”

37 El artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como dependencias de la Administración Pública Centralizada, a las Secretarías de Estado y a la Consejería Jurídica.

Respecto de este numeral, es importante señalar que el Pleno de la SCJN ha resuelto, en la tesis aislada que se inserta a continuación, que infringe la libertad sindical, prevista en el precepto constitucional que se refiere a la materia laboral:

“SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. Texto: El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Precedentes: Amparo en revisión 408/98. Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Amparo en revisión 3004/98. Sindicato de Trabajadores al Servicio del Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga María Sánchez Cordeiro. Secretario: Carlos Mena Adame.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que

la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 5, tesis P./J. 43/99, de rubro ‘SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVIEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.’

Nota: Por ejecutoria de fecha 9 de septiembre de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 15/2005-PL en que participó el presente criterio.”³⁸

EXCLUSIÓN SINDICAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

El vigente artículo 70 de la ley, que era el 48 en los estatutos, prohíbe a los trabajadores de confianza ingresar a los sindicatos burocráticos, ya que dispone que: “*Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.*” Comparado con el texto derogado, se advierte que se suprimió: “y si pertenecieren a éstos por haber sido trabajadores de base,” después de “sindicatos” en tanto que se agregó: “Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza”, y también se eliminó: “mientras desempeñen el cargo de confianza.” después de: “sindicales.”

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

El artículo 87 de la LFTSE, que correspondió al 63 en los estatutos, conservó la hipótesis legal relativa a que la determinación de las condiciones de trabajo corresponde al titular de la dependencia respectiva —que en el texto derogado se identificaba como “unidad burocrática afectada”— y que para la fijación de las condiciones laborales se debe tomar en cuenta la opinión de la organización sindical, que en la versión anterior se refería con la oración “oyendo al sindicato correspondiente”, pero la modificación de fondo consistió en que se disminuyó el periodo en que el titular de la dependencia debe fijar dichas condiciones, ya que en los estatutos era cada seis años, pues el numeral derogado disponía que ello ocurría “al iniciarse cada periodo

38 Registro IUS: 193869. Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IX, Mayo de 1999, p. 28, aislada, constitucional, Laboral. Número de tesis: P. XLV/99.

de gobierno”³⁹, en tanto que el texto en vigor dispone la revisión en forma trienal: *“Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”*

OBJECCIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Sólo cambios de forma tuvo el vigente artículo 89 comparado con su antecesor que fue el 65 en los estatutos, ya que se suprimió al inicio de este precepto la porción gramatical que decía: “En caso de que los sindicatos de trabajadores objetaren sustancialmente el acuerdo respecto a las”, y en forma más concisa se agregó: “Los sindicatos que objetaren sustancialmente”; también se utilizó el nuevo nombre del Tribunal, que en los estatutos se identificaba solo como de “Arbitraje”, y en la nueva ley se aumentaron las palabras: “Federal de Conciliación y”: *“Los sindicatos que objetaren sustancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.”*

DERECHO BUROCRÁTICO DE HUELGA

Los capítulos III y IV que pertenecen al Título Cuarto de la LFTSE, se encuentran integrados por los artículos 92 a 98 y 99 a 109, respectivamente, que fueron los mismos capítulos de los estatutos, los cuales correspondieron a los numerales 66 a 72 y 73 a 83, en su orden, por lo que suman dieciocho preceptos en ambos casos. De los artículos mencionados de la ley, solo el 92 conservó el texto que tenía el 66 del estatuto ávilacachista, en tanto que tuvieron modificaciones diecisiete de dichos numerales, por lo cual, a fin de advertir los cambios efectuados por el legislador de 1963, confrontados con el texto derogado insertaremos, a continuación, cuadros comparativos para tal efecto, destacado cuando ello sea posible, la palabra o conjunto de vocablos que se cambian, y anotando en cada caso el tema con el que referimos el contenido de la disposición legal.

39 Debe recordarse que con el Presidente Lázaro Cárdenas se amplió el periodo de gobierno federal de cuatro a seis años.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p style="text-align: center;">CAPITULO TERCERO De las Huelgas</p> <p>Definición Artículo 66. Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.</p>	<p style="text-align: center;">CAPITULO III (Se cambió el ordinal TERCERO con letra por el número romano III) (Se suprimió la denominación del capítulo: “De las huelgas”)</p> <p>Artículo 92. Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.</p>

El artículo 92 de la ley conservó el texto de su antecesor, el artículo 66 del estatuto de 1941, que define a la huelga en función de su elemento objetivo, esto es, la forma en que se manifiesta el ejercicio de este derecho, al través de la suspensión del trabajo y de su sustento subjetivo, representado por la coalición, es decir, el acuerdo de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes, siempre que se cumplan los requisitos legales, los cuales incluyen exigencias tanto de fondo como de forma previstos en artículos posteriores.

El vocablo “suspensión”, como acción y efecto del verbo “suspender”, que significa, en su segunda acepción, “Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”,⁴⁰ hace innecesario el uso del calificativo “temporal”, cuyo segundo significado quiere decir “Que dura por algún tiempo”,⁴¹ por lo que resulta pleonástico el texto del citado numeral 92 de la LFTSE al referirse a la suspensión temporal del trabajo, aunque esta incorrección gramatical no es original del legislador de 1963 sino que procede del artículo 259 de la LFT de 1931, que reprodujo el mismo ordenamiento laboral federal en su versión de 1970.⁴²

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Declaración de huelga Artículo 67. Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una unidad burocrática, de suspender las labores, de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si lo Poderes de la Unión o algunos de sus representantes no acceden a sus demandas.</p>	<p>Artículo 93. Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas.</p>

40 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda ed., Consulta del 16 de julio de 2013 en: <http://lema.rae.es/drae/?val=aun>

41 *Ibid.*

42 *Cfr.* Puig Hernández, Carlos Alberto, *Teoría y Práctica de la Huelga en México*, Porrúa, 1989, p. 96.

Se sustituyó la denominación de “unidad burocrática”, que se utilizó en los estatutos, por la de “dependencia”, que prefirió el legislador de 1963, y se suprimió la parte relativa que, en el precepto derogado, disponía “si los Poderes de la Unión o algunos de sus representantes no acceden”, y se agregó: “si el titular de la misma no accede”, que es un texto acorde al contenido de la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, que ya no autoriza la huelga general, sino solo respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, mas no de todos.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Extensión de la huelga Artículo 68. La huelga de los trabajadores al servicio del Estado puede ser general o parcial.</p> <p>Causas de la huelga general Artículo 69. La huelga general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje. b) Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva al propio Tribunal. c) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones. d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial. <p>Causas de la huelga parcial Artículo 70. La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Violaciones frecuentemente repetidas de este Estatuto. b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje. c) Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal. 	<p>Artículo 94. Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional.</p>

Un cambio esencial lo representa el texto del artículo 94 de la ley que, congruente con la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, ya no reconoce la huelga general, sino únicamente la parcial, esto es, sólo respecto de una o varias dependencias

de los poderes públicos, pero no en contra de todos los funcionarios de los poderes de la Unión, y le asigna la finalidad prevista en la fracción citada, pero corrige el error del constituyente, ya que precisa al apartado respectivo del artículo para mencionar acertadamente “*cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional.*”

Consecuentemente, se derogaron los artículos 68, 69 y 70 del Estatuto de 1941, relacionados con la huelga general o parcial de los trabajadores al servicio del Estado y sus correspondientes causas.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Efectos limitados de la suspensión derivada de la huelga Artículo 71. La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.	Artículo 95. La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

Solo un cambio formal se aplicó al artículo 95, que no modifica el sentido de su interpretación, puesto que únicamente se suprimió la frase “al servicio del Estado”, al referirse a los trabajadores, que en realidad era innecesaria, en el artículo 71 del Estatuto de 1941, ya que este ordenamiento legal se aplicaba precisamente a los trabajadores al servicio del Estado, como lo definía su artículo 2°.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Prohibición de actos violentos Artículo 72. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. Los actos violentos de los huelguistas contra las propiedades o las personas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajadores al servicio del Estado y la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 262 de la Ley Federal del Trabajo, si los hechos realizados por aquéllos, o por los terceros que toman parte en el movimiento, reúnen los caracteres de las infracciones previstas en dicho artículo.</p> <p>En lo que se refiere a huelgas generales o parciales, los trabajadores mexicanos, con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales a que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado terminantemente llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico en el extranjero.</p>	<p>Artículo 96. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.</p> <p>Artículo 97. Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas cometidos por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador; si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño.</p> <p>Artículo 98. En caso de huelga, los trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del territorio nacional.</p>

El artículo 96 de la LFTSE reproduce el texto inicial del artículo 72. Primer párrafo, del Estatuto de 1941, sin ninguna modificación, y con la porción gramatical restante del mismo párrafo se dio contenido al artículo 97 de la ley, con los cambios siguientes:

- a) En lugar de calificar de violentos a los actos de los huelguistas contra las propiedades o las personas, se reputan “actos de coacción o de violencia física o moral sobre” las personas o de “fuerza sobre las cosas”;
- b) Se ratifican las consecuencias sobre los responsables de perder su calidad de trabajador;
- c) En vez de que, para la aplicación de las sanciones penales, remita al artículo 262 de la LFT-1931, dispone que —adicionalmente a la consecuencia laboral de la privación del carácter de trabajador— si los actos referidos “no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño.”

El artículo 98 de la ley, toma como base el contenido del párrafo segundo del numeral 72 del estatuto ávilacamachista y, conforme con la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, suprime la referencia a las huelgas generales, y con algunos cambios formales en su redacción, regula la hipótesis que prohíbe a los trabajadores con funciones en el extranjero, realizar actos relacionados con la huelga, fuera del territorio de nuestro país.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>CAPITULO CUARTO Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje</p> <p>Requisitos de fondo de la huelga Artículo 73. Para declarar una huelga se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los artículos 69 y 70. II. Que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de la unidad burocrática afectada, si se trata de una huelga parcial, o, si se trata de huelga general por las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federales. 	<p>CAPITULO IV (Se cambió el ordinal CUARTO con letra por el número romano IV) (Se suprimió el título del capítulo: Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje)</p> <p>Artículo 99. Para declarar una huelga se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta Ley, y II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

FINALIDAD DE LA HUELGA: FRACCIÓN I

El artículo 99 de la LFTSE, cuyo número en el Estatuto de 1941 era el 73, reprodujo el párrafo introductorio sobre los requisitos de fondo necesarios para la declaración de huelga, pero en la fracción I ya no hace referencia a los preceptos relacionados con las huelgas general y parcial, ya que como vimos con anterioridad, la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional sólo reconoce la segunda especie mencionada de huelga; por lo tanto, remite al vigente artículo 94, que autoriza el uso de este derecho, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos siempre que se actualice el supuesto autorizado, es decir, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo citado.

DECLARACIÓN MAYORITARIA CALIFICADA: FRACCIÓN II

La modificación del texto de la derogada fracción II del artículo 73 del Estatuto sí reportó cambios sustanciales, puesto que sólo requería la declaración de la mayoría absoluta de los trabajadores, cuando se tratara de la huelga parcial, y de las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federales, cuando se relacionara con la huelga general, por lo que pudiera pensarse que si la LFTSE ya no reconoció a ésta última, el elemento de mayoría debía ser la especie absoluta, que se interpreta como la que consta de más de la mitad de los trabajadores, pero ello no fue así, ya que el legislador federal fue más estricto y aplicó para la huelga parcial la mayoría calificada de las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, en la fracción II del artículo 99 de la LFTSE.

Acorde con el contenido del artículo 1° de la CPEUM, vigente a partir del día 11 de junio de 2011,⁴³ es importante revisar las fuentes internacionales del Derecho del trabajo para conocer si algún tratado de los que el Estado Mexicano sea parte establece garantías protectoras de los derechos humanos de que gozan las personas en nuestro país, que se relacionen con el requisito de la mayoría calificada que exige la LFTSE para el ejercicio del Derecho burocrático de huelga y así tenemos que el Comité de Libertad Sindical (en adelante CLS) de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo OIT) ha precisado que las condiciones de ejercicio del derecho de huelga: “deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que

43 Cfr. DOF del 10 de junio de 2011, Primera Sección, p. 2.

constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales (OIT, 1996, párrafo 498).”⁴⁴

Así, el CLS ha considerado que los requisitos siguientes son aceptables en el ejercicio del derecho de huelga:

1. La obligación de dar un preaviso (*ibíd.*, párrafos 502-504).
2. La obligación de recurrir a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (voluntarios) en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga, en la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos, y que las partes puedan participar en cada etapa (*ibíd.*, párrafos 500 y 501).
3. La obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría (*ibíd.*, párrafos 506-513).
4. La celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga (*ibíd.*, párrafos 503 y 510).
5. La adopción de medidas para respetar los reglamentos de seguridad y para la prevención de accidentes (*ibíd.*, párrafos 554 y 555).
6. El mantenimiento de un servicio mínimo en determinados casos (*ibíd.*, párrafos 556-558).
7. La garantía de la libertad de trabajo de los no huelguistas (*ibíd.*, párrafo 586).⁴⁵

Para los efectos del tema que se analiza, conviene referir el apartado específico de la obra que se cita, que se relaciona con el quórum y la mayoría para declarar la huelga, pues se mencionan casos de los que se derivan principios formulados en contextos legislativos concretos, a los cuales se aluden a título de ejemplo, sin prejuzgar la legitimidad de otros sistemas así, el CLS ha considerado que: “el respeto de un quórum de dos tercios de los afiliados podría ser difícil de alcanzar, en particular cuando los sindicatos tienen un gran número de afiliados o cubren un territorio vasto (OIT, 1996, párrafo 511).”⁴⁶

44 Gernigon, Bernard, Alberto Otero y Horacio Guido, *Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga*, Oficina Internacional del Trabajo, 2000, Ginebra, Suiza, p. 26.

45 *Ibid.*, pp. 26 y 27.

46 *Ibid.*, pp. 30 y 31.

Particularmente en lo que se refiere al número de votos exigido para declarar la huelga, el Comité citado señaló: “el requisito de que se cuente con dos tercios de la totalidad de los miembros de la organización o de la sección interesada constituye una restricción contraria al artículo 3 del Convenio núm. 87 (*ibíd.*, párrafo 506).”⁴⁷ Dicho convenio, relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, se encuentra ratificado por nuestro país, de acuerdo con la publicación en el DOF del 16 de octubre de 1950, por lo cual consideramos que el contenido de la fracción II del artículo 99 de la LFTSE es contrario al citado numeral 3 del convenio aludido, y por ende, resulta inaplicable, pues debe prevalecer el contenido del compromiso internacional, en términos del artículo 1° constitucional.

Sí se corrige, en nuestra opinión, la votación indirecta que requería el artículo 73, en su fracción II, del Estatuto, para la huelga general; esto es, las dos terceras partes de delegaciones de los sindicatos federales, que no corresponde a la expresión individual de la voluntad de cada trabajador para generar el componente subjetivo, representado por la coalición, es decir, el acuerdo de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes, ya que —en forma por demás ajena a la teoría de la huelga que reconoce el derecho de cada prestador de servicio para coaligarse y, siendo mayoría, representar el interés colectivo— admitía a las delegaciones como sujetos grupales que debían integrar los referidos dos tercios de los sindicatos, lo cual, además de no tomar en cuenta directamente la voluntad personal del trabajador, genera problemas en su interpretación, pues no se precisa si al interior de cada delegación sindical eran necesarias las dos terceras partes, por lo que, en aplicación de la norma exegética que refiere que donde el legislador no distingue no debe el intérprete distinguir, se podía concluir que era suficiente que dicha mayoría calificada solo existiera respecto de las delegaciones sindicales, las cuales se manifiestan por conducto de su representante.

La vigente fracción II del artículo 99 de la ley se refiere específicamente, y de manera correcta, a los trabajadores de la dependencia afectada, lo que es congruente con la definición prevista en el diverso artículo 92 de la misma ley, que vincula a la suspensión de labores motivada por una huelga con la coalición de trabajadores, como acertadamente lo hizo notar Baltasar Cavazos Flores respecto de la huelga regulada por la LFT-1970: “El titular del derecho de huelga no es ni el trabajador individualmente considerado, ni tampoco los sindicatos, sino la coalición de trabajadores.”⁴⁸

47 *Loc. cit.*

48 Cavazos Flores, Baltasar, 35 *Lecciones de Derecho Laboral*, 1982, Trillas, México, p. 309.

Es importante señalar que no existe tesis aislada o de jurisprudencia que se relacione con los artículos 92 a 98 que integran el capítulo III del Título Cuarto de la LFTSE, ni con los artículos 102 a 109 del capítulo IV; sólo localizamos una tesis aislada sobre los artículos 99, 100 y 101 de este último, sustentada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver — con fecha 20 de febrero de 2004 y por unanimidad de votos — el Amparo en revisión 213/2004, promovido por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo, cuya Ponente fue la Magistrada María del Rosario Mota Cienfuegos, en que se efectúa un estudio comparativo de los procedimientos de huelga establecidos en sendas leyes reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en los siguientes términos:

“Rubro: HUELGA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL SINDICATO EMPLAZANTE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 99 Y 100 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Texto: El análisis comparativo del procedimiento de huelga que establece la Ley Federal del Trabajo con el diverso establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite concluir que a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, que establece en sus artículos 920 y 923 que el procedimiento de huelga inicia con la presentación del pliego de peticiones, señalando los requisitos que debe reunir y precisando la actuación que corresponde a la autoridad que debe hacer el emplazamiento y que no dará trámite al escrito de emplazamiento de huelga cuando éste no sea formulado conforme a los requisitos señalados en el indicado artículo 920, de lo que se colige que la citada ley no exige más requisitos para que proceda el emplazamiento, por lo que las autoridades correspondientes no están facultadas para requerir a un sindicato que acredite que los trabajadores que pretenden emplazar a huelga estén afiliados a dicho sindicato, que proporcione los nombres de los trabajadores que están en servicio y que lo justifique con documentos idóneos; pues la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 99 establece que para declarar la huelga se requiere: I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, es decir, que los trabajadores podrán hacer uso del beneficio de la huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional; y, II. Que la huelga sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada; asimismo, el

artículo 100 de la misma ley determina que antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en el que se haya acordado declarar la huelga; por su parte, el precepto 101 de la propia ley dispone que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá, dentro de un término de setenta y dos horas computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 99 y 100 de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y si la huelga es legal procederá, desde luego, a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de advenimiento. De ahí que la exigencia de cumplir con los requisitos de referencia condiciona al sindicato huelguista a preparar, previamente a acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los elementos que sustenten su acción y que permita al presidente de ese órgano constatar que el accionante contó con la anuencia de las dos terceras partes de los trabajadores para plantear la huelga, gozando para ello de todos los elementos que no sean contrarios a la ley para acreditar los extremos establecidos en los artículos señalados, a fin de que el tribunal pueda pronunciarse sobre la legalidad o no del emplazamiento para que proceda la huelga de los trabajadores al servicio del Estado, una vez que sea calificada de legal.”⁴⁹

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Requisitos de forma de la huelga Artículo 74. Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. Dicho árbitro, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones para que resuelva en el término de diez días, contado a partir de la notificación.</p>	<p>Artículo 100. Antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación.</p>

49 Registro IUS: 181728. Localización: Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIX, Abril de 2004, p. 1419, aislada, Laboral. Número de tesis: I.13o.T.81 L.

Al cumplimiento de los requisitos de forma de la huelga se refería el derogado artículo 74 del Estatuto de 1941, que en la LFTSE cambió de número por el artículo 100, al cual solo se le observan cambios de redacción derivados del nuevo nombre e integración del Tribunal, que anteriormente solo era “de Arbitraje”, y actualmente amplió su denominación a “Federal de Conciliación y Arbitraje” en tanto que el “tercer árbitro” pasó a ser “Presidente”; también se corrigió el error en el número gramatical en singular que utilizó el legislador de 1941, al utilizarse en la Ley el plural de “resuelvan”, y se suprimió el adjetivo “contado”.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Resolución de legalidad o ilegalidad de la huelga Artículo 75. El Tribunal de Arbitraje decidirá, dentro de un término de setenta y dos horas computado desde la fecha en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 73 y 74. En el primer caso, si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.</p>	<p>Artículo 101. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.</p>

Una revisión del cumplimiento de los requisitos de fondo, forma y mayoría, correspondía efectuar al Tribunal de Arbitraje, conforme al artículo 75 del Estatuto del presidente poblano, que actualmente compete al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos del numeral 101 de la LFTSE, aunque este es preciso para computar el término de setenta y dos horas de que se dispone para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga, ya que se refiere concretamente a la “hora” y no a la “fecha” en que se reciba copia del escrito acordando la huelga; al contrario, adolece de imprecisión al aludir a los artículos “anteriores”, cuando que el precepto 75 del Estatuto puntualizaba “artículos 73 y 74”; finalmente, se sustituye la frase “En el primer caso” por la conjunción condicional “si”, relacionada con la huelga.

La obligación de los trabajadores de asistir a las audiencias de conciliación una vez calificada de legal la huelga, a que se refiere tanto el numeral derogado como el vigente que se analizan, es una condición aceptable para el ejercicio del derecho de huelga de acuerdo con el criterio del CLS;⁵⁰ evidentemente, la obligación de los tra-

50 *Cfr. supra* nota 47.

bajadores consiste en acudir a las pláticas conciliatorias, no en aceptar las propuestas que se les planteen.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Declaración de legalidad de la huelga Artículo 76. Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal de Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 74, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.	Artículo 102. Si la declaración de huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

No tuvo modificaciones de fondo el artículo 76 del Estatuto, comparado con el numeral 102 de la Ley, ya que únicamente se incluyó el nuevo nombre del Tribunal y se cambió la referencia al precepto relacionado con el plazo de los diez días, que constituye el preaviso que el CLS estima aceptable como condición para el ejercicio del derecho de huelga;⁵¹ sin embargo, debe advertirse que el legislador cometió el error de citar equivocadamente al artículo 95, pues este precepto no menciona dicho plazo sino que el precepto aplicable al caso es el número 100.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Declaración de inexistencia de la huelga Artículo 78. Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días de emplazamiento; si practicado el recuento correspondiente resultare que los huelguistas se encuentran en minoría o si no se llenan todos y cada uno de los requisitos señalados en los artículos anteriores , el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden las labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.	Artículo 103. Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

El artículo 78 del Estatuto de 1941 regulaba en forma duplicada las causas de inexistencia que según el numeral 75 eran de ilegalidad, situación irregular que corrigió el legislador en el artículo 103 de la LFTSE al suprimir los supuestos del recuento mi-

51 *Ibid.*

noritario y del incumplimiento “de los requisitos señalados en los artículos anteriores”, y sólo conservó la hipótesis relacionada con el incumplimiento del preaviso de los diez días posteriores al emplazamiento; también se cambia la preposición “de” por la contracción gramatical “del” en emplazamiento, y se sustituye el artículo determinado “las” por el adjetivo posesivo “sus” al referirse a las labores.

Las causas de ilegalidad a que se refiere el artículo 101 de la LFTSE son las causas de inexistencia de la huelga que regula la LFT vigente en su numeral 459.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Declaración de ilegalidad de la huelga Artículo 77. Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como abandono de trabajo, y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar esa suspensión.</p>	<p>Artículo 104. Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.</p>

Solo un cambio sustancial se advierte en el texto del vigente artículo 104 de la ley, comparado con el precepto 77 del Estatuto de 1941, pues se sustituye la consideración del “abandono de trabajo” por la actual “causa justificada de cese”, que para los efectos perseguidos por el legislador es más adecuada como materia de la prevención a los trabajadores en caso de que suspendan las labores cuando la resolución que dicte el Tribunal declare que la huelga es ilegal.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Consecuencias de la declaración de ilegalidad de la huelga Artículo 80. Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por ese sólo hecho los trabajadores que hubieren realizado la suspensión de labores, sin responsabilidad para el Estado.</p>	<p>Artículo 105. Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores.</p>

Cambios de redacción efectuó el legislador de 1963 al artículo 80 del Estatuto para darle contenido al numeral 105 de la LFTSE, como se puede advertir a continuación:

- a) Se suprimió el calificativo “de Arbitraje” que nombraba al Tribunal y solo se utiliza escuetamente el nombre respectivo;

- b) Se cambió el artículo gramatical indeterminado “una” por el similar determinado “la”;
- c) Se substituyó el pronombre demostrativo “ese” por el análogo “este”;
- d) Se alude a “los titulares” y no a “el Estado”, respecto de la ausencia de responsabilidad por el cese de los trabajadores que suspendan labores en una huelga ilegal, y
- e) Se elimina el participio del verbo “realizar”, referido a la suspensión de labores, y se emplea directamente la misma forma no personal del verbo “suspender”, es decir “suspendido”.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Declaración de ilegalidad e ilicitud de la huelga Artículo 79. La huelga será declarada ilegal y aun delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decrete en los casos del artículo 29 constitucional.	Artículo 106. La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decrete en los casos del artículo 29 constitucional.

En el artículo 106 de la ley, cuyo antecesor era el 79 del Estatuto de 1941, el legislador solo suprimió el adverbio de modo “aun”, que ponderaba el segundo doble calificativo de la huelga, esto es, además de ilegal, delictuosa, cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decrete en los casos del artículo 29 constitucional (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto). El adverbio eliminado era innecesario, pues basta con la conjunción copulativa “y” usada para unir ambos calificativos, como se encuentra redactado el texto vigente del numeral.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Garantías a los huelguistas Artículo 81. En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal de Arbitraje y las autoridades civiles y militares correspondientes deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten.	Artículo 107. En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles auxilio que soliciten.

Modificaciones formales en su redacción experimentó el artículo 81 del estatuto ávilacmachista, que no afectan la hipótesis jurídica ya que el numeral 107 de la LFTSE:

- a) Sólo eliminó el calificativo “de Arbitraje” para denominar concisamente al Tribunal;
- b) Suprimió el adjetivo “correspondientes”, que denotaba la referencia a las autoridades civiles y militares, las cuales deben preservar el derecho que ejerciten los trabajadores, mientras no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, proporcionándoles las garantías y auxilio que soliciten, y
- c) Con un estilo gramatical raro prescindió del artículo determinado “el”, concerniente al auxilio a los huelguistas.

Un supuesto legal análogo al previsto en el artículo 107 citado, reguló el precepto 272 de la LFT-1931.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Terminación de la huelga Artículo 82. La huelga terminará: I. Por avenencia entre las partes en conflicto. II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada en acuerdo de la mayoría compuesta de las dos terceras partes de los mismos . III. Por declaración de ilegalidad. IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.	Artículo 108. La huelga terminará: I. Por avenencia entre las partes en conflicto; II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros ; III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia , y IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se aboque al conocimiento del asunto

El artículo 108 de la ley que analizamos tuvo dos importantes cambios de fondo e igual número de modificaciones de forma, comparado con el tenor del precepto 82 del Estatuto de 1941:

- a) En la fracción II, se establecía como una de las causas de terminación de la huelga al acuerdo de la asamblea de trabajadores tomado por la mayoría constituida por las dos terceras partes de los mismos, en tanto que el numeral vigente solo requiere la mayoría simple de los miembros, y no la calificada;
- b) En la fracción III se agregó como un supuesto de conclusión de la huelga a la declaración de inexistencia, que procede cuando se incumple el término del

- preaviso, o sea, si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la LFTSE;
- c) En la fracción II, se cambió la preposición “en”, pues en su lugar se emplea la preposición “por” respecto del acuerdo de la mayoría, y
 - d) En la fracción IV, que se refiere al fin de la huelga debido al laudo dictado por la persona o tribunal que —a petición de las partes y con su aquiescencia— conozca del asunto, el estatuto ávilacamachista utilizaba el subjuntivo en presente del verbo “avocar”, el cual —en su única acepción, aplicada al derecho— significa “Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior.”,⁵² mientras que en la ley vigente se emplea el subjuntivo presente del verbo pronominal “abocar”, cuyo sexto significado quiere decir “Dicho de una o más personas: Juntarse de concierto con otra u otras para tratar un negocio”,⁵³ sentido gramatical este último que se considera más adecuado para la hipótesis planteada.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
<p>Servicios mínimos de seguridad Artículo 83. Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal de Arbitraje, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de los trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, o la conservación de las oficinas o talleres, o signifique un peligro para la salud pública.</p>	<p>Artículo 109. Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.</p>

Tres cambios de redacción que no alteran el contenido del supuesto jurídico relacionado con los servicios mínimos de seguridad ocurrieron respecto del artículo 83 del Estatuto del presidente poblano, ya que el numeral 109 de la LFTSE presenta las siguientes modificaciones:

52 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda ed., consulta del 28 de julio de 2013 en <http://lema.rae.es/drae/?val=aun>

53 *Ibid.*

- a) De la misma forma en que ocurrió respecto de los artículos 105 y 107 de la LFTSE, solo se menciona escuetamente al Tribunal, sin aludir a su nombre completo;
- b) El indicativo presente “están”, del verbo “estar”, se cambió al tiempo futuro “estarán” del mismo verbo, para indicar la obligación de los huelguistas de mantener la cantidad de trabajadores que fije el Tribunal para que sigan realizándose las labores que se indican, cuya interrupción provoque los efectos señalados, y
- c) Se substituyó la frase “oficinas y talleres”, referida a los locales y lugares de trabajo, por el nombre femenino de “instalaciones”, que resulta más general, como el recinto provisto de los medios necesarios para llevar a cabo una actividad laboral.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Vigencia del Estatuto TRANSITORIOS Artículo 1°. Esta ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el “Diario Oficial”.	Vigencia de la ley TRANSITORIOS Artículo 1o. Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 1° Transitorio de la Ley corrige el error de su antecesor del Estatuto de 1941, ya que este disponía que iniciaría su vigencia a partir de la fecha de publicación en el DOF, lo que contravenía el texto del artículo 4° del, en ese entonces, Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en materia común, y para toda la república en materia federal,⁵⁴ mientras que el mismo ordinal transitorio de la LFTSE, correctamente ordena el inicio de su vigencia “al día siguiente” de su difusión en el mismo DOF.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: 1941	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: 1963
Abrogación del Estatuto de 1938 Artículo 2°. Se abroga el decreto que estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, así como todas las demás disposiciones que lo reformaron o adicionaron y las demás que se opongan a esta ley.	Abrogación del Estatuto de 1941 Artículo 2o. Se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley, con excepción de aquellas dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado.

54 Cfr. *supra* nota 24.

Fue más preciso el texto del artículo transitorio 2° del Estatuto de 1941, puesto que, para efectos de la abrogación, hizo referencia tanto al “decreto que estableció” como a la fecha en que fue promulgado el estatuto cardenista, lo cual no hace su sucesor en la Ley de 1963; en ambos preceptos el legislador utilizó redacciones distintas para aludir a la derogación de normas contrarias a su respectivo contenido normativo, y en el de la LFTSE se excluye acertadamente de la derogación a las disposiciones dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado.

No se efectúa el análisis comparativo de los ordinales transitorios restantes —siete del Estatuto de 1941 y cinco de la ley vigente— en virtud de que su contenido no se relaciona directamente con el tema de la huelga en el Derecho laboral burocrático, que constituye el objeto de nuestra investigación jurídica.

2.6. Aplicación de tratados internacionales

Es importante destacar que el *Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública*, conocido como C151 - *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)*, aprobado en Ginebra durante la celebración de la 64ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1978, no contiene normas relacionadas con la huelga,⁵⁵ sino con las organizaciones sindicales y la fijación de las condiciones de trabajo en el sector público, al igual que la *Recomendación sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública*, identificada como R159 - *Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)*, adoptada en la reunión y fecha antes citadas, por lo cual no resultan aplicables al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, además de que el convenio referido no ha sido ratificado por nuestro país y, por ende, no es de aplicación obligatoria en México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra Constitución Federal.

55 En ningún convenio o recomendación de la OIT se reconoce expresamente al derecho de huelga de los trabajadores pero tanto el CLS como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones han conocido de casos que les han sido planteados sobre la huelga.

2.7. Fases de la huelga burocrática

El Maestro Mario de la Cueva, al analizar el derecho que tienen los trabajadores para suspender sus labores a fin de presionar al patrón para que acepte las peticiones laborales que le formulen, en términos de la LFT-1970, considera que “La huelga tiene una evolución rápida, pero compleja, y comprende tres estadios: a) *El periodo de gestación*; b) *El periodo de prehuelga*; c) *La huelga declarada o estallada*.”⁵⁶ Por lo cual, tomaremos como referencia estos conceptos del laboralista citado para determinar —con base en las disposiciones de la LFTSE— las etapas por las que transita el ejercicio de la huelga de los trabajadores al servicio del Estado, ya que no son tres sino cuatro los periodos que nosotros identificamos, pues entre la primera y la segunda fases del destacado laboralista citado advertimos un ciclo al cual denominamos, al igual que respecto de la huelga regulada por la LFT, periodo de actuaciones previas.

Inicialmente cabe preguntarnos, en relación con la cita del Maestro de la Cueva que, si por definición del artículo 92 de la ley burocrática que analizamos, la huelga es la *suspensión temporal del trabajo* como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la propia ley establece, los periodos anteriores a la fase de inactividad laboral (gestación y prehuelga, agregando nosotros actuaciones previas) no deberían formar parte de la misma, pues la huelga se manifiesta y consiste en la paralización de las actividades en una o varias dependencias; sin embargo, dichas etapas son consustanciales y determinan sus límites y contenido, por lo que deben tomarse en cuenta como partes de un proceso unitario.

PERIODO DE GESTACIÓN, DE NACIMIENTO O FASE INTERNA DE LA HUELGA

La primera etapa del proceso evolutivo de la huelga se genera al interior de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando el titular o titulares *violan de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional* y los trabajadores deciden hacer uso de su derecho de huelga, para cuya declaración se requiere *la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores*

56 De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, t. II, décimo ed., reimpresión, 1970, Porrúa, México, p. 789.

de la dependencia o dependencias *de suspender sus labores de acuerdo con los requisitos que establece la ley, si el titular o titulares de las mismas no acceden a sus demandas.*

En esta fase de la huelga, los trabajadores deben formular su pliego de peticiones, para lo cual, como lo hace notar el Maestro Mario de la Cueva respecto de la huelga regulada por la LFT: “Los trabajadores se reúnen y discuten las demandas que formularán al patrono (Nota: en el caso de la huelga burocrática sería al titular de la dependencia) y resuelven si irán a la huelga, esto es, si suspenderán las labores en caso de no obtener una respuesta favorable. En este periodo la huelga escapa totalmente del poder y vigilancia del Estado, posición que es consecuencia del principio de libre coalición.”⁵⁷

La declaración de huelga, prevista en el artículo 93 de la LFTSE, refiere que es necesaria la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores; sin embargo, debe tomarse en cuenta que el diverso numeral 99, fracción II, del mismo ordenamiento legal dispone que para declarar una huelga se requiere “*Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.*”; por lo tanto, si correlacionamos el contenido de ambos preceptos podríamos arribar a la conclusión de que la expresión de la voluntad de los trabajadores necesaria para la declaración en cuestión debe alcanzar los dos tercios, y no solo la mayoría, si tomamos en consideración que el primer precepto habla de la “mayoría” y el segundo de “las dos terceras partes”, o sea, que se puede interpretar que la mayoría requerida no es la simple sino la calificada en el porcentaje mencionado.

Es evidente que el contenido de los dos numerales denota falta de sistematización y, en consecuencia, constituye un error legislativo, ya que lo correcto hubiera sido que en ambas disposiciones se mencionara o mayoría de trabajadores o sus dos terceras partes, en virtud de lo cual estamos en presencia de una incuestionable contradicción, por lo que también se podría interpretar, con base en el precepto 18 de la LFT vigente, en aplicación supletoria —como lo autoriza el artículo 11 de la propia ley burocrática— de la forma más favorable al trabajador y, por tanto, considerar, en este caso de duda, que debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 93 de la LFTSE, que sólo requiere de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de la dependencia, sin tomar en cuenta el numeral 99, fracción II, de la misma ley.

Sin embargo, opinamos que la mejor solución exegética para resolver la discordancia a la que se alude en el párrafo anterior consiste en recordar que, por cuanto al nú-

57 De la Cueva, Mario; *op. cit.*, p. 789.

mero de votos exigido para declarar la huelga, el CLS de la OIT ha considerado que la exigencia de contar con dos tercios de la totalidad de los miembros de la organización o de la sección interesada constituye una restricción contraria al artículo 3 del Convenio núm. 87,⁵⁸ relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el cual se encuentra ratificado por nuestro país, por lo que el contenido de la fracción II del artículo 99 de la LFTSE resulta contrario al citado numeral 3 del convenio aludido y, consecuentemente, es inaplicable, y debe prevalecer el contenido del compromiso internacional, en términos del artículo 1° de la CPEUM.

La proclamación de la huelga manifestada en su mayoría simple y no por las dos terceras partes de los trabajadores debe hacerse constar en el acta de asamblea del sindicato de la dependencia respectiva, ya que es necesario presentar una copia de la misma junto con el pliego de peticiones, antes de suspender las labores, al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (en lo sucesivo TFCA o Tribunal, indistintamente), conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la ley burocrática.

PERIODO DE ACTUACIONES PREVIAS

A partir de la presentación al Presidente⁵⁹ del TFCA del pliego de peticiones con la copia del acta de asamblea en que se haya acordado declarar la huelga, inicia la etapa de actuaciones previas, la cual concluye en el momento en que se corre traslado con la copia de dichos documentos —así como de los que acrediten la personalidad jurídica de quienes suscriban el pliego— al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, contado a partir de la notificación.

Por lo tanto, dentro del periodo que analizamos ocurren las siguientes actuaciones que son necesarias para ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores al servicio del Estado:

- a) La presentación y correspondiente recepción del pliego de peticiones y demás documentos anexos, junto con las copias indispensables para el traslado;

58 *Cfr. supra* nota 47.

59 La entrega por parte de los trabajadores se efectúa ante la Oficialía de Partes del propio Tribunal, cuyo personal recibe la documentación y les sella de recibido en el día y hora que corresponda, en una copia, para constancia de la presentación.

- b) El dictado del acuerdo, por parte del Presidente del Tribunal, en que se tiene por presentado al sindicato o sindicatos emplazantes y se ordena correr traslado al funcionario o funcionarios que pueden autorizar la concesión de las peticiones, y
- c) La notificación del acuerdo referido en el inciso anterior y la entrega del pliego de peticiones, con sus anexos, al funcionario o funcionarios que corresponda; lo cual debe constar en el acta respectiva que redacte y suscriba el funcionario al que el Presidente comisione para tal efecto.

El artículo 100 de la LFTSE no menciona el plazo durante el cual el Presidente del Tribunal debe correr traslado del pliego de peticiones y anexos al funcionario o funcionarios respectivos, por lo que consideramos que, supletoriamente, debe tomarse en cuenta el numeral 921 de la LFT en vigor, que dispone que el Presidente de la JCA, bajo su más estricta responsabilidad, hará llegar al patrón la copia del escrito de emplazamiento dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de su recibo, por lo cual los trabajadores deben presentar su pliego agregando dicho plazo al de los diez días de que disponen los titulares de las dependencias para resolver sobre las peticiones planteadas.

La ley burocrática señala que debe ser el Presidente del Tribunal quien corra traslado al funcionario o funcionarios de quienes depende la concesión de las peticiones, mientras que la LFT ordena que sea el Presidente de la Junta, *bajo su más estricta responsabilidad*, quien haga llegar al patrón la copia del escrito de emplazamiento, por lo que en este último caso se ha considerado que la entrega puede hacerse por conducto de un actuario;⁶⁰ consideramos que en el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, el funcionario mencionado puede encomendar la diligencia a algún miembro del propio Tribunal.

Los datos de la recepción del pliego de peticiones y anexos respectivos son muy importantes, pues generan dos efectos legales que benefician a la parte emplazante:

- a) La certeza jurídica derivada de la presentación del pliego petitorio en un momento determinado, ya que a partir del día y hora del ingreso de los documentos empiezan a correr los plazos de cuarenta y ocho horas de que dispone el Presidente del TFCA para correr traslado al funcionario o funcionarios corres-

60 Cfr. Puig Hernández, Carlos Alberto, *Temas sobre el procedimiento de huelga*, Porrúa, 2007, México, pp. 292-294.

pondientes, y de setenta y dos horas para que el Tribunal decida si la huelga es legal o ilegal, y

- b) El que sean considerados como trabajadores de la o las dependencias involucradas, para efectos del recuento, los que hubiesen sido cesados del trabajo después de la fecha de presentación del escrito de emplazamiento y que no se computen los votos de los trabajadores que hubieran ingresado con posterioridad a la fecha de presentación de dicho escrito, en términos de lo dispuesto en el artículo 931, frs. III y IV, de la LFT aplicada supletoriamente.⁶¹

En términos del artículo 101 de la ley burocrática, el Tribunal debe resolver dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si esta es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los requisitos correspondientes, por lo cual puede emitir dicha resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, o sea, que no necesita agotar el término de las setenta y dos horas y, si decide que la huelga es ilegal, porque el incumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 99 sean evidentes (que no se persiga la finalidad prevista en el artículo 94 y que la huelga se declare por la minoría de los trabajadores de la dependencia), prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión, con lo cual el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado concluirá en este periodo de actuaciones previas, sin que sea necesario correr traslado con la copia del pliego de peticiones y sus anexos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para dar inicio a la fase de prehuelga.

ETAPA DE PREHUELGA

En el día y hora en que el funcionario o funcionarios a quienes compete la concesión de las peticiones reciban el pliego respectivo y sus anexos, da comienzo el periodo de prehuelga —o preaviso, como se conoce en la terminología del CLS

61 Evidentemente que no se toman en cuenta, para efectos del recuento burocrático, a los trabajadores de confianza, ya que solo disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, no así del resto de los demás derechos, entre ellos, los de sindicación y de huelga, en términos de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la CPEUM, y consecuentemente, están excluidos del régimen de la LFTSE, como lo dispone el artículo 8° de la misma.

de la OIT —, el cual debe tener una duración de diez días conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y 102 de la LFTSE, en caso de que el Tribunal resuelva, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que se reciba el pliego, que la huelga es legal; la etapa de prehuelga concluye en el momento en que, transcurridos los diez días, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes y los trabajadores suspenden las labores.

Por lo tanto, conviene puntualizar las actuaciones que pueden ocurrir en esta fase:

- a) Entrega y recepción del pliego de peticiones y sus anexos, al funcionario o funcionarios de quienes dependa acceder a ellas;
- b) Resolución del Tribunal dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde el momento en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, en que decida si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos de fondo (finalidad legal), forma (pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga) y mayoría.
- b.1) Si la huelga se considera ilegal, el Tribunal prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores el acto será considerado como causa justificada de cese, y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión y si, no obstante la prevención, los trabajadores suspenden sus labores, quienes lo hagan quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 104 y 105. Esta calificación de ilegalidad es previa al inicio de la suspensión de las labores, diferente a la resolución prevista en el artículo 929 de la LFT en vigor, relacionada con la inexistencia de la huelga, que es posterior al periodo de inactividad laboral.

Acreditar la violación de manera general y sistemática de los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional, como lo dispone el artículo 94 de la LFTSE, ha sido considerado como un acto poco menos que imposible de cumplir, de tal forma que durante los cincuenta años de vigencia de dicha ley no se tiene conocimiento de algún caso en que la huelga hubiera sido declarada legal; si comparamos esta finalidad huelguística con el mismo derecho que regula la LFT, advertiremos que el artículo 450 de este ordenamiento laboral contiene objetivos reparadores, dirigidos a la defensa de sus in-

tereses comunes o de otros prestadores de servicios,⁶² que se motivan en hechos pasados, como la finalidad de la huelga burocrática, pero el mismo numeral 450 incluye otros objetivos que buscan presionar al patrón para que acepte compromisos futuros, como lo son celebrar el contrato colectivo de trabajo o contrato-ley y exigir su revisión tanto salarial como integral al terminar los periodos de su vigencia, que están orientados al mejoramiento de sus respectivos intereses,⁶³ como una de las finalidades reconocidas a los sindicatos en el artículo 356 de la LFT, que también se admite en el artículo 67 de la LFTSE, pero no se autoriza para efectos de huelga.

El cumplimiento del requisito de mayoría debe ser acreditado antes de que puedan suspenderse las labores con motivo de la huelga burocrática, en forma contraria a la prevista por la LFT, cuyo artículo 451, fracción II, solo permite que la determinación de la mayoría se promueva como causa para solicitar la declaración de inexistencia de la huelga, y en ningún caso como cuestión previa a la suspensión de los trabajos.

La presentación del pliego de peticiones al Presidente del Tribunal con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga constituye la observancia de los requisitos de forma; también es conveniente que se acompañe el documento que acredite la personalidad jurídica de quien o quienes suscriban el pliego para evitar la interposición de la excepción de falta de personalidad, que es el único incidente que se admite en materia de huelga, de acuerdo con el artículo 928 fracción IV, de la LFT, aplicada supletoriamente. Consideramos que el TFCA no está facultado para declarar la ilegalidad de la huelga, si quienes suscriben el pliego no acompañan los documentos que acrediten su personalidad jurídica, pues no existe disposición alguna en la ley burocrática que así lo establezca, ni tampoco en la LFT en aplicación supletoria y, en tal caso, el Presidente del Tribunal debe efectuar la entrega de dicho

62 Fracción : IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado; V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades, y VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones I a V.

63 El objeto de la fracción I del artículo 450 puede lograr la defensa o el mejoramiento de los intereses de los trabajadores con la consecución del equilibrio entre los factores de la producción.

pliego y será el funcionario emplazado quien, si lo considera adecuado, haga valer la correspondiente excepción de falta de personalidad.

- b.2) Si la huelga es legal, el TFCA procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento; la ley burocrática no menciona el número de audiencias de conciliación que se pueden celebrar ni establece ninguna consecuencia legal a la inasistencia de los trabajadores a dichas audiencias, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 926 y 927, fracción II, respectivamente, de la LFT, que disponen que la audiencia de conciliación solo puede diferirse a petición de los trabajadores y por una sola vez, y que si los trabajadores no concurren a la audiencia de conciliación no correrá el término para la suspensión de las labores. En caso de que se logre conciliar a las partes, con la aprobación del convenio respectivo concluye el periodo de prehuelga y con ella se evita que estalle la huelga, esto es, que inicie la etapa de paralización de las actividades; si no hubiere arreglo y transcurre el plazo de los diez días, los trabajadores pueden suspender las labores.
- c) Determinación de los servicios mínimos de seguridad, conforme al artículo 109 de la LFTSE. Una vez que se resuelve que la huelga es legal, el Tribunal, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, debe fijar el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.
- d) Declaración de inexistencia de la huelga por parte del Tribunal si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, en cuyo caso fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la ley burocrática.

En la ley burocrática no se encuentra previsto que el funcionario de quien dependa la concesión de las peticiones esté obligado a presentar su contestación por escrito ante el

TFCA, como sí lo requiere el artículo 922 de la LFT, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de la notificación del emplazamiento, pero cuyo incumplimiento del patrón no genera ninguna consecuencia legal, por lo cual es una norma imperfecta, ya que su inobservancia no genera ninguna sanción.

HUELGA DECLARADA O ESTALLADA

Si transcurren los diez días de que dispone el funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, contados a partir de que la recepción del pliego y sus anexos, sin que —no obstante la intervención conciliatoria del Tribunal, posterior a la declaración de legalidad de la huelga— las partes no hubieren logrado un convenio para resolver el conflicto, los trabajadores pueden suspender las labores, lo cual marca el inicio del periodo de huelga declarada o estallada, el que tiene una duración indeterminada y puede concluir, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la ley burocrática:

- I. Por avenencia entre las partes en conflicto;*
- II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;*
- III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y*
- IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se aboque al conocimiento del asunto”*

El caso de terminación de la huelga previsto en la fracción I del artículo citado⁶⁴ implica la intervención de los representantes de los trabajadores, esto es, que el acuerdo que se logre para finalizar la etapa de suspensión de las labores se concrete por las personas legalmente autorizadas para tal efecto (por ejemplo, el secretario general del sindicato o apoderados debidamente autorizados), toda vez que la fracción II menciona la participación directa de los trabajadores reflejada en la resolución tomada en asamblea con base en el acuerdo mayoritario.

En cuanto a los supuestos a que se refiere la fracción III del numeral que analizamos, esto es la declaración de ilegalidad o inexistencia, debe tomarse en cuenta que la

64 Esta causa de terminación de la huelga burocrática es similar a la prevista en el artículo 469, fracción I, de la LFT, que se refiere al acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones.

resolución citada en primer término debe dictarse por el TFCA dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, por lo cual puede ocurrir tanto en el periodo de actuaciones previas como en la etapa de prehuelga, en la forma que comentamos con anterioridad, y en tal caso se previene a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese, por lo que, si a pesar de las medidas que dicte el Tribunal para evitar la suspensión los trabajadores estallan la huelga, pueden ser cesados y sustituidos por otros para reanudar los servicios a cargo de la dependencia involucrada.

Si el Tribunal declara a la huelga no sólo ilegal sino también delictuosa, porque la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o se decrete en los casos del artículo 29 constitucional (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto), además de los efectos jurídicos mencionados en el párrafo anterior, dicha declaración tiene como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador y, si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño, conforme a lo dispuesto en el numeral 97 de la LFTSE.

Respecto de la declaración de inexistencia como causa de terminación de la huelga, incluida en la misma fracción III del precepto en comento, la misma debe dictarse por el Tribunal dentro del periodo de prehuelga, es decir, dentro de los diez días contados a partir de que la recepción del pliego de peticiones y sus anexos, pues tiene como causa precisamente —en términos de lo dispuesto en el artículo 103 de la ley burocrática— que la suspensión se lleve al cabo antes del vencimiento de dicho término legal, en cuyo caso se fija a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores.

Por lo que se refiere a la hipótesis de conclusión de la huelga, prevista en la fracción IV del artículo 108 de la ley burocrática, consistente en el laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se aboque al conocimiento del asunto, representa el sometimiento al arbitraje de un individuo u órgano jurisdiccional, que puede ser el mismo TFCA; este supuesto es idéntico al de la fracción III del artículo 469, de la LFT, que requiere la aceptación de ambas partes, pero si lo comparamos con la fracción IV del mismo numeral del ordenamiento federal del trabajo, relativo al

laudo dictado por la JCA, si los trabajadores someten el conflicto a su decisión, advertiremos como diferencia que solo es necesario que la parte obrera solicite el arbitraje de dicha Junta, sin que se requiera la conformidad del empleador.

Finalmente, debe recordarse que, en tanto no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que hubieren ejercitado los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten, de conformidad con el texto del artículo 107 de la LFTSE.



El servicio profesional de carrera en la administración pública y las competencias del Tribunal en esa materia

Magdo. Alejandro Diez Barroso Repizo*

SUMARIO: 1. *Consideraciones sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.* 2. *Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto al servicio profesional de carrera.*

1. Consideraciones sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El servicio profesional de carrera en nuestro país es una política de gran importancia para la profesionalización de los servidores públicos y ha logrado fomentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, permitiendo administrar los recursos humanos de las instituciones y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la administración pública federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades, con plena transparencia y legalidad. En su artículo 2º, la Ley establece que:

“el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

* Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La intención del servicio profesional de carrera es que los servidores públicos puedan acceder a desarrollar una carrera dentro del servicio público; el ingreso, la permanencia y el ascenso serán por capacitación y méritos profesionales, lo que debe de reeditar en mejores resultados en la gestión pública.

Los principios rectores del sistema del servicio profesional de Carrera están determinados en el último párrafo del artículo 2° de la ley, y estos son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Es importante definir al trabajador que pertenece al servicio profesional de carrera; la misma ley en su artículo 3° fracción IX establece que el servidor público de carrera es la *“persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”*.

Asimismo, el artículo 4 clasifica a los servidores públicos de carrera en:

- I. Eventuales, que son los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño; los nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la ley; y los que ingresen por virtud de un convenio, y
- II. Titulares, que son los que han ingresado conforme a un concurso de selección.

En la conceptualización del servidor público de carrera debe quedar claro que no se le otorga la inamovilidad pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables, tal como se encuentra establecido en el artículo 63 de la ley.

“Artículo 63. La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables”.

Sin embargo, podemos encontrar cierta protección especial a los trabajadores que forman parte de este sistema, en razón a la garantía de permanencia respecto a cambios ajenos a lo laboral y al desempeño de los trabajadores, que se ven reflejados en la administración pública federal.

Asimismo, debemos acotar que el servicio profesional de carrera no comprenderá a determinados trabajadores, los cuales se encuentran señalados en el artículo 8° de la ley, estos son: quienes presten sus servicios en la Presidencia de la República, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como quienes tengan rango de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; tampoco podrán ingresar los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera, y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

2. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto al servicio profesional de carrera

El artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Como podemos ver, la Ley burocrática no establece una competencia específica respecto al servicio profesional de carrera; sin embargo, es en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal donde se determina claramente

la competencia respecto a los conflictos laborales, ya que en el Capítulo Segundo del Título Cuarto, específicamente en el artículo 79 se señala que será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral, siendo aplicable para ellos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de manera supletoria se aplicará la Ley Federal del Trabajo.

Para las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las entidades y los servidores públicos de carrera derivadas de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal será competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme lo señala el artículo 80 de dicha ley.

“Capítulo Segundo

De las Competencias

Artículo 79. *El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.*

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 80. *En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competereá conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

Es importante señalar que los servidores públicos de carrera son trabajadores de confianza, los que de acuerdo con el artículo 8° de la Ley burocrática quedan excluidos de dicha ley, y solamente disfrutarán de las medidas de protección al salario, y gozarán de los beneficios de la seguridad social de acuerdo con la fracción XIV del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera le garantiza cierta estabilidad al trabajador al determinar en su reglamento el procedimiento para poder separar al trabajador miembro del Sistema del servicio profesional de carrera, determinando en el artículo 81 de dicho reglamento que cuando el Comité Técnico de Profesionalización determine la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente,

en términos del artículo 46 fracción V de la Ley burocrática, y en caso de que se hubiere suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice su separación del sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y pagarle salarios caídos, esto es, cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido; pero cuando el Tribunal resuelva autorizar la separación, el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

“Artículo 81 RLSPCAPF. Cuando el Comité Técnico de Profesionalización determine la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

En el caso de que se hubiere suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Cuando el Tribunal resuelva autorizar la separación, el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente”.

“Artículo 46 LFTSE. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

V. *Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:*

- a) *Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.*
- b) *Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*
- c) *Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*
- d) *Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*

- e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
- f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.*
- g) *Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.”*

Podemos señalar que se preserva el derecho del trabajador miembro del sistema del servicio profesional de carrera a permanecer en el desempeño de su cargo en tanto no incurra en una causal que pueda dar lugar a un cese, esto en razón a los méritos y al desempeño que ha tenido a lo largo de su trayectoria, otorgándole una mayor protección al obligar al Comité Técnico de Profesionalización que determine la separación del servidor público de carrera a realizar los trámites necesarios para solicitar la autorización de cese al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Esta competencia se otorga en razón de que se refiere a un conflicto laboral, ya que la separación ahí prevista le es atribuible en su carácter de trabajador del Estado, derivado del incorrecto desempeño de su labor, teniendo claro que la competencia para conocer de la demanda relativa se surte en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia laboral.

Bibliografía

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Publicada en el DOF 28 de diciembre de 1963. (Última modificación 3 de mayo de 2006).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el DOF 3 de abril de 2003. (Última modificación 22 de noviembre de 2005).
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF 6 de Septiembre de 2007.

La jurisprudencia de los tribunales federales y su impacto en el Derecho burocrático

Mtro. José Antonio Cuauhtémoc Vázquez Ramírez*

SUMARIO: *Introducción. 1. El Derecho burocrático. 2. La jurisprudencia y su relación con el Derecho burocrático. 3. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre los organismos descentralizados y sus trabajadores. 4. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre el Distrito Federal y sus trabajadores. 5. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas con los trabajadores de confianza al servicio del Estado. 6. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas con los trabajadores administrativos al servicio de las instituciones policiales. 7. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre las organizaciones sindicales y el Estado. 8. Comentarios finales.*

Introducción

Hasta hace todavía unos pocos años, en México las jurisprudencias emitidas por los tribunales federales representaban normas o criterios de élite a las que sólo tenían acceso unos cuantos abogados e incluso impartidores de justicia sumamente especializados en ciertas áreas del Derecho. Los criterios jurisprudenciales eran entonces plasmados en costosos y voluminosos libros que los abogados adquirían o consultaban en las bibliotecas e invocaban en los juicios, con la fiel esperanza — más que una firme convicción — de que los tribunales ante los que acudían a solicitar justicia los aplicarían

* Secretario de Estudio y Cuenta del Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

sin indagar sobre la existencia de jurisprudencias más actualizadas, o esperando que el criterio no hubiere cambiado para entonces (a pesar de lo desactualizado del libro en que se consultaba el criterio), o bien con la incertidumbre de desconocer si existía un criterio más especializado que contradijese lo afirmado en juicio.

Con el uso de las computadoras y gracias a un enorme esfuerzo llevado a cabo por el Poder Judicial de la Federación, para poner los criterios jurisprudenciales al alcance de todos y difundir sus ejecutorias por medios electrónicos, es que se ha visto transformada la realidad mexicana a grado tal que, al menos en las grandes ciudades, tanto los juzgadores como los justiciables que en la actualidad operan en los cientos de tribunales diseminados a lo largo de todo el país pueden conocer de forma casi inmediata cuáles son los criterios jurisprudenciales más relevantes y actuales; todo lo cual, sin duda, ha repercutido positivamente no sólo en el área de transparencia o seguridad jurídica de los gobernados sino, sobre todo, en una mejor impartición de justicia y profesionalización de los distintos tribunales y abogados.

La jurisprudencia, entendida como una actividad interpretativa y unificadora de criterios de los tribunales, aun y cuando data de épocas inmemoriales, en la actualidad, tanto en la doctrina como en el derecho positivo, sigue siendo un tema de debate que se renueva constantemente, de forma tal que cuanto más se profundiza en las cuestiones que atañen a este tópico más fascinante resulta vislumbrar la inmensa cantidad de textos que se han escrito al respecto. Como ejemplo de lo anterior, basta revisar las recientes reformas a nuestra Carta Magna y a la Ley de Amparo, donde se amplió y detalló notablemente la regulación de tan distinguida institución jurídica, para modernizarla y adecuarla a las necesidades actuales.

Es bajo este panorama que hoy en día nos encontramos con la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación (marcada cada una de sus épocas por las grandes transformaciones en materia de impartición de justicia que han afectado al Poder Judicial de la Federación), con múltiples páginas de internet que detallan las reformas más actuales a las normas jurídicas y las jurisprudencias más novedosas, donde además, en el caso de estas últimas, se incluyen anotaciones que indican si se trata de criterios superados o pendientes de discutirse en contradicciones de tesis, etcétera.

En ese contexto de modernidad que hoy nos circunda los distintos impartidores de justicia y sus auxiliares, así como los justiciables, no podemos ni debemos limitarnos únicamente a conocer el texto de las leyes e interpretarlas a nuestro libre arbitrio pues de hacerlo así no sólo tendremos una falsa apreciación del sistema jurídico y de las

normas que lo componen, sino además, todo ello repercutirá en una impartición de justicia deficiente que afectará a la sociedad y al fin social del Derecho.

Conforme a lo anterior, resulta menester que los abogados conozcamos los métodos y técnicas interpretativas que se han desarrollado en la práctica judicial, y asimismo que consultemos la jurisprudencia vigente, pues siempre debemos tener en mente como premisa formal y material que la jurisprudencia de los Tribunales Federales, por disposición constitucional y legal, impacta directamente en la forma de interpretar y aplicar las normas jurídicas, y que esta afectación normativa no sólo repercute en los aspectos procesales inherentes a los juicios que tramitan los tribunales, sino también en la forma de entender y regular las relaciones que se entablan entre los gobernados y las autoridades.

Así las cosas, en el presente documento se revisará brevemente qué es el Derecho burocrático, qué es la jurisprudencia, quién la emite, qué tipo de normas burocráticas se ven impactadas por ella y a quiénes obliga, afecta o beneficia la jurisprudencia para, una vez sentado dicho marco teórico, exponer y reflexionar sobre algunos de los aspectos más relevantes de la vida burocrática que se han visto transformados jurídica y materialmente por los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, para dar cierre a éste preámbulo debe señalarse que, atendiendo a la amplitud del tema que se expone, el presente ensayo no pretende describir de manera exhaustiva todas las afectaciones que ha sufrido la legislación en la materia con motivo de la interpretación de los tribunales federales, sino mostrar al lector, una panorámica que le permita comprender el fenómeno jurídico burocrático mexicano a la luz de la jurisprudencia y dar algunas bases para profundizar en su estudio.

1. El Derecho burocrático

Siempre resulta difícil dar una definición concreta y exhaustiva de “Derecho”, pues si a través de tantos siglos notables juristas no se han puesto de acuerdo en declarar de manera uniforme lo que este implica¹, cuánto más complejo puede resultar definir de una manera única alguna materia o rama del Derecho, como el llamado “Derecho burocrático”.

1 Esto debido, entre otras cosas, a que el fenómeno jurídico puede verse desde diversas perspectivas tales como el iusnaturalismo, iuspositivismo, iusmarxismo, iusrealismo, etcétera.

En ese contexto, a pesar de que no nos corresponde en el presente trabajo determinar una definición única del Derecho o del Derecho burocrático, sí conviene recordar, aunque sea de forma somera, algunos de los aspectos más relevantes y abstractos vinculados al fenómeno jurídico, que nos permitan aproximarnos a un significado del término Derecho burocrático.

Así, tenemos que el Derecho, en general, se desarrolla fundamentalmente en dos ámbitos: uno ficticio (mental, intangible o inmaterial) y uno fáctico o material; asimismo debemos recordar que, en ambos ámbitos, lo que denominamos “jurídico”² se compone de diversos elementos, tales como: hechos, actos, normas, instituciones, filosofías, principios, fines y teorías, y que todos estos componentes se han clasificado para el estudio del Derecho (en las universidades, los tribunales y la legislación) en “materias”, de acuerdo con diversos aspectos atinentes a las relaciones jurídicas que se entablan en la sociedad.³

En este contexto, debe tomarse en cuenta que el Derecho, dentro de sus fines generales, tiene el de establecer un orden social (en sociedades donde interactúan tanto personas físicas como morales-privadas y morales-oficiales), y que, como consecuencia de ello, para conocer el objeto de determinada materia jurídica dentro del estudio del Derecho, es necesario identificar claramente el tipo de relaciones que se encarga de regular la materia de que se hable.

En ese tenor, hablando propiamente del Derecho burocrático, tenemos que su objeto de estudio se centra en las relaciones jurídicas establecidas por el Estado (en su carácter de patrón) con sus servidores públicos (en su carácter de trabajadores al servicio del Estado); esto, en todo lo que atañe al aspecto laboral.

Con base en estas apreciaciones es que toman lógica tan variadas definiciones de Derecho burocrático dadas por los doctrinarios. Así, por ejemplo, Alma R. Villarreal lo

2 Lo jurídico puede entenderse como un calificativo que se da a las cosas (materiales e inmateriales) en relación a su cercanía con el Derecho, es por ello que podemos afirmar, que aquello a lo que denominamos jurídico, se componen de una diversidad de ideas autónomas, complejas y sistematizadas que evolucionan e interactúan entre sí, con base en el uso de la razón y el lenguaje. Es por ello que se dice que el Derecho es una idea, pero también es lenguaje y realidad, y es también por ello que podemos denominar jurídico a diversas ideas, palabras, cosas o sucesos.

3 Para conocer más sobre las ideas que se dan en torno a las características del Derecho y el fenómeno jurídico, se recomienda consultar el texto intitulado “El principio de imparcialidad judicial en el Derecho Iberoamericano”. Vázquez Ramírez, José A. Cuauhtémoc y García Ogaz Erick O., *Imparcialidad Judicial*, Serie Ética Judicial, t. 24, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

define como el “conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado, esto es, las leyes que regulan la relación entre un Estado y sus servidores públicos”⁴; por su parte, Rigel Bolaños Linares lo define como “el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando que ya que el Estado no goza de su *imperium*, se le denomina Patrón-Estado”⁵, añadiendo que, en este contexto, “por derecho entenderemos al sistema racional de normas sociales de conducta declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas derivados del acontecer histórico. Por laboral comprenderemos al adjetivo que significa: Perteneciente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social. Por último concebiremos a la burocracia como la: Clase social que forma los empleados públicos”⁶.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que el Derecho burocrático puede ser definido como una rama autónoma del Derecho encargada del estudio y sistematización de todo lo atinente a las relaciones jurídicas de trabajo que entabla el Estado-patrón con sus servidores públicos, esto es: normas jurídicas abstractas y concretas (leyes, reglamentos, sentencias, jurisprudencias entre otros), principios, teorías, fines, instituciones, hechos e incluso datos históricos relativos a tal vínculo jurídico.

2. La jurisprudencia y su relación con el Derecho burocrático

A lo largo de la historia del estudio y aplicación del derecho, innumerables juristas se han pronunciado en torno al tópico “jurisprudencia”, habiendo dejado constancia de ello en las diversas leyes, libros y sentencias que se han escrito al pasar de los siglos. Así, por ejemplo, nos encontramos con la antigua definición del jurisconsulto romano Ulpiano quien pronunciara: “*Jurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque injustis scientia*” (Jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto)⁷; de igual forma, en nuestro

4 Alma Ruby Villarreal Reyes, *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México, 2011, p. 3.

5 Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., Porrúa. México, 2007.p. 1

6 *Ídem*

7 Bernal Beatriz y Ledesma José de Jesús, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neoromanistas*, Decimoquinta ed., Porrúa, México, 2010, p. 39.

país grandes juristas como Ignacio Burgoa Orihuela, Héctor Fix Zamudio, Felipe Tena Ramírez, Eduardo García Máynez y tantos otros, han dado cuenta de la importancia y trascendencia de tan relevante institución jurídica, describiendo su significado desde muy variadas perspectivas.

En ese orden de ideas, las diversas definiciones que describen la palabra “jurisprudencia” se integran a partir de los múltiples elementos que otorgan las teorías que explican el Derecho e incluso el lenguaje; así, tenemos aspectos como el gramatical, etimológico, práctico, formal, técnico, legislativo, entre muchos otros que nos ayudan a comprender la jurisprudencia desde muy variados contextos.

Ahora bien, si ha quedado dicho que la jurisprudencia es una institución jurídica compleja cuyo estudio puede abordarse desde variadas aristas teóricas y prácticas del Derecho; luego entonces es fácil comprender por qué con tal término se hace referencia a la ciencia del derecho, a una fuente del derecho, al acto interpretativo que llevan a cabo los jueces al emitir sus resoluciones, a las normas abstractas y obligatorias que emiten ciertos órganos jurisdiccionales que obligan a los tribunales de menor jerarquía, al cúmulo de principios y doctrinas establecidas en los fallos judiciales, a la disciplina que estudia las problemáticas que se presentan en la interpretación y aplicación de las normas del derecho vigente, etcétera.

Así las cosas, a fin de establecer con toda claridad las características de aquello que habrá de entenderse por jurisprudencia a lo largo del presente documento conviene ahora revisar algunas definiciones dadas por destacados estudiosos de la lengua y el derecho, para de ahí establecer una definición que acote su significado de acuerdo con el objeto de estudio que nos hemos propuesto.

En efecto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el multireferido vocablo, proveniente del latín *iuris prudentia*, como: 1) La ciencia del derecho; 2) El conjunto de las sentencias de los tribunales y la doctrina que contienen; y 3) Criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.⁸ Por su parte, Rubén Sánchez Gil nos explica que el concepto de “jurisprudencia”, en un sentido lato, se entiende como: “el conjunto de criterios utilizados por los tribunales para resolver la controversia que las partes de un proceso someten a su conocimiento”, pero que, en un sentido técnico estricto, se entiende como: “aquellas interpretaciones y consideraciones jurídicas respecto de uno o varios puntos de derecho, que efectúa la

8 <http://lema.rae.es/drae/?val=jurisprudencia>.

autoridad jurisdiccional designada legalmente para tal efecto, de observancia imperativa para determinados sujetos —generalmente otros órganos jurisdiccionales—; y se designa como “tesis aislada” o “precedente” a los criterios interpretativos acuñados por órganos jurisdiccionales, que no reúnen los requisitos legales para tener aplicación obligatoria”.⁹

En este mismo sentido, Ignacio Burgoa, al abordar el tema de la jurisprudencia señala que esta se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen de un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señala la ley.¹⁰

Por otro lado, tras un análisis de diversas definiciones doctrinales del término jurisprudencia, Miguel Carbonell y Sánchez concluye que “la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano es la norma general y abstracta, emitida en principio por los órganos del Poder Judicial Federal competentes, generalmente en sus resoluciones de carácter jurisdiccional, con la finalidad de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, que reuniendo ciertos requisitos y condiciones se vuelve obligatoria para los demás casos o situaciones semejantes que se presenten ante los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía a aquellos que la emiten”.¹¹

De todo lo hasta aquí expuesto podemos concluir que, para conceptualizar adecuadamente el término “jurisprudencia” y denominar correctamente con tal nombre a un texto o criterio jurídico (desde una perspectiva práctica a la luz del sistema jurídico mexicano), deberemos forzosamente tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1) La jurisprudencia es una institución jurídica que se encuentra prevista en la Constitución mexicana y leyes que de ella emanan, razón por la cual es una figura que opera en la práctica forense y es reconocida en la doctrina.

9 Sánchez Gil, Rubén A., “La jurisprudencia de inconstitucionalidad y su aplicación”, en *Revista mexicana de Derecho constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/cj/cj8.htm>

10 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29a. ed., Porrúa, México, 1992, p. 821.

11 Carbonell y Sánchez, Miguel, *Sobre el concepto de jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, Revista Jurídica “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art2.htm>

- 2) Al hablar de jurisprudencia nos referimos a criterios jurídicos interpretativos e integradores de las normas jurídicas.
- 3) Tales criterios pueden ser emitidos por órganos judiciales o jurisdiccionales, entendidos los primeros como órganos dependientes del Poder Judicial y por los segundos, órganos impartidores de justicia no pertenecientes al Poder Judicial.
- 4) Tales criterios interpretativos son de carácter obligatorio para determinados tribunales de menor jerarquía, de acuerdo con lo establecido en la Constitución o las leyes que la regulan; consecuentemente, a los criterios que no reúnen los requisitos para ser considerados obligatorios a la luz de las normas jurídicas que regulan la jurisprudencia, lo correcto será denominarles antecedentes o tesis aisladas.¹²

Conforme a lo anterior, resulta imperioso revisar el texto constitucional y legal más representativo que establece los lineamientos para identificar legalmente cuándo nos encontramos ante un criterio jurisprudencial aplicable a la materia laboral burocrática; es decir, la jurisprudencia que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación que le es obligatoria a los Tribunales locales y federales tanto de trabajo en general como burocráticos. Así las cosas, tenemos que en la actualidad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa en el artículo 94 lo siguiente:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito [...] El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia

12 En la práctica, a pesar de la gran cantidad de fuentes de que se dispone hoy día para reconocer cuándo nos encontramos ante una tesis aislada o cuándo ante una jurisprudencia, aún es muy común encontrar abogados que se refieran a ambos términos como una misma cosa, pasando por alto sus diferencias y alcances. Es por ello que la recomendación siempre será realizar búsquedas metódicas y sistemáticas, dando preferencia, en principio, al estudio y en su caso memorización de las jurisprudencias, para posteriormente, o más por excepción, revisar los criterios aislados, pues recordemos que conocer la jurisprudencia es tanto como conocer el texto mismo de la ley, mientras que las tesis aisladas a veces resultan tan efímeras como conocer la opinión de un comentarista en cierto tema del derecho.

[...] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución”.

En este contexto, la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción”

Por otra parte, la nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día dos de abril de dos mil trece, contiene un título cuarto denominado “Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad” el cual establece en el capítulo I las “Disposiciones Generales” de la jurisprudencia; en el capítulo II regula la “Jurisprudencia por Reiteración de Criterios”; en un capítulo III se habla de la “Jurisprudencia por Contradicción de Tesis”; en el capítulo IV, lo relativo a la “Interrupción de la Jurisprudencia” y en el capítulo V, lo tocante a la “Jurisprudencia por sustitución”.

Bajo esta tesis, de la lectura de los artículos 215 a 230 de la Ley de Amparo, se observa, esencialmente, que la jurisprudencia puede ser establecida por tres vías: a) Por reiteración de criterios; b) Por contradicción de tesis; o c) Por sustitución. Asimismo, se desprende que los órganos competentes para establecerla serán: a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en Pleno; b) La misma Suprema Corte actuando en Salas; c) Los Plenos de Circuito; y d) Los Tribunales Colegiados de Circuito.

Respecto de la obligatoriedad de los criterios jurisprudenciales se prevén los siguientes supuestos: a) La que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para estas 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 (entre los que se encuentran los de materia burocrática), locales o federales; b) La jurisprudencia que establezcan 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 correspondiente; c) La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el inciso anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

Además de estas disposiciones para conformar jurisprudencia, la Ley de Amparo prevé diversos términos y formalidades para invocar en juicio tales criterios, realizar su compilación, y publicación, y mantener los registros actualizados. Asimismo establece que el cambio de criterio jurisprudencial en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; es decir, no afectará las situaciones jurídicas concretas de

los juicios en los cuales se hayan tomado en cuenta criterios jurisprudenciales que sean modificados posteriormente.

En esta tesitura, cuando los citados tribunales establezcan un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva, la cual deberá contener: a) El título que identifique el tema que se trata; b) El subtítulo que señale sintéticamente el criterio que se sustenta; c) Las consideraciones interpretativas mediante las cuales el órgano jurisdiccional haya establecido el criterio; d) Cuando el criterio se refiera a la interpretación de una norma, la identificación de ésta; y e) Los datos de identificación del asunto, el número de tesis, el órgano jurisdiccional que la dictó y las votaciones emitidas al aprobar el asunto y, en su caso, en relación con el criterio sustentado en la tesis.

Además de los elementos señalados en los incisos a) al d), la jurisprudencia emitida por contradicción o sustitución deberá contener, según sea el caso, los datos de identificación de las tesis que contiendan en la contradicción o de la tesis que resulte sustituida, el órgano que las emitió, así como la votación emitida durante las sesiones en que tales contradicciones o sustituciones se resuelvan.

Habiendo quedado explicado a grandes rasgos qué significa jurisprudencia y en qué casos es aplicable a los tribunales del trabajo, sólo resta explicar a qué nos referimos cuando señalamos que existe jurisprudencia relevante que impacta en el Derecho burocrático.

A éste respecto hemos de decir que a lo que nos referimos como criterio jurisprudencial que impacta al Derecho burocrático es a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación que cumplen con las cualidades descritas anteriormente pero que, aunado a ello, tienen la cualidad de modificar de una manera profunda y sustancial la aplicación de los textos legales en la materia burocrática o dar a estos un significado y alcance distinto al que a simple vista puede leerse e incluso uno distinto al previsto originalmente por el legislador ordinario. Esto es así, ya que al hablar de un “impacto jurídico y material”, forzosamente hacemos alusión a criterios judiciales que han alterado y dejado una huella profunda en el sistema jurídico, por alterar notablemente las relaciones del Estado-patrón con sus trabajadores.

Bajo este tenor, en la materia tenemos un gran número de jurisprudencias relevantes que han venido a redefinir el marco legal de los trabajadores al servicio del Estado, a grado tal que el texto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (principal y más general fuente del Derecho burocrático en México), no se puede comprender plenamente si no se conoce la jurisprudencia al respecto; moti-

vo por el cual a continuación se estudian algunos de estos criterios jurisprudenciales que han impactado la forma de conducir las relaciones reguladas por el Derecho burocrático.

3. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre los organismos descentralizados y sus trabajadores

Muchos han sido los impactos jurisprudenciales que a lo largo de la historia se han registrado en torno a las relaciones de trabajo entabladas entre los órganos del Estado mexicano con sus servidores públicos, pero sin duda alguna uno de los más trascendentes y conocidos es el caso de los organismos descentralizados cuyos decretos de creación establecen que sus relaciones laborales se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mientras que la jurisprudencia señala lo contrario, al establecer que las disposiciones que incluyen a los organismos descentralizados en el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna son inconstitucionales, entre ellas, el propio artículo 1º de la Ley burocrática.¹³

En efecto, el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que sus disposiciones serán de observancia general para los titulares y tra-

13 La jurisprudencia P./J. 1/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL Artículo 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.” fue un parteaguas en las relaciones burocráticas, al haber establecido lo siguiente: “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”. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Época, t. III, febrero de 1996, p. 52.

bajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y diversas Instituciones, entre las que encontramos a los organismos descentralizados¹⁴ que tienen a su cargo la función de prestar servicios públicos.

A este respecto, la jurisprudencia ha sido muy tajante al establecer la inconstitucionalidad del artículo primero de la ley así como de otras disposiciones con contenidos análogos, al aseverar que la inclusión de los organismos descentralizados en tales ordenamientos es contraria al espíritu de la Constitución, específicamente a lo establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que a la letra señala: “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: [empresas] que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”; por lo que tales instituciones, con independencia de si forman parte de la administración pública o prestan un servicio público, forzosamente deben regir sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de tal declaratoria de inconstitucionalidad es evidente que se ha impactado a los textos legales, pero más todavía al sistema de relaciones burocráticas y al país mismo, ya que entre otras repercusiones¹⁵ esto ha traído como

14 En el estudio de la administración pública (parte del Derecho administrativo) se habla de una administración centralizada que se caracteriza por el hecho de que sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran entre sí una relación de jerarquía, tal es el caso de las secretarías de Estado, donde la cabeza de la administración la representa el secretario mismo y de él dependen todos los servidores públicos de la secretaría. Por otra parte tenemos la administración pública paraestatal, dentro de la cual encontramos a los organismos descentralizados de que hablamos, mismos que, al no formar parte de la administración pública centralizada, no dependen de las secretarías de Estado sino que tienen autonomía respecto de éstas; así, tenemos que dos de las características más representativas de los descentralizados es que poseen personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

15 Entre otras repercusiones tenemos la que ha afectado la competencia de las juntas federales y locales para conocer y resolver los conflictos obrero-patronales suscitados entre organismos descentralizados y sus trabajadores, quitando tal competencia a los tribunales burocráticos locales y federal. Consecuencia de lo anterior, también se altera en el ámbito procesal los plazos y procedimientos que deben observar los titulares de los organismos descentralizados y sus trabajadores para acudir a juicio. Ejemplo de lo anterior es el caso del despido injustificado, que para acudir a juicio ante las juntas en términos de la Ley Federal del Trabajo se tienen dos meses, mientras que para acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se tienen cuatro meses.

consecuencia que, con el paso de los años, instituciones tan importantes para el desarrollo nacional como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los Institutos nacionales de salud, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) y tantos otros se vean materialmente regulados por un régimen legal creado para mediar relaciones de factores de producción en un contexto de búsqueda de la riqueza y el lucro por parte del patrón, y no bajo un sistema legal de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, trayendo a su vez la trascendente consecuencia de que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados y sus sindicatos puedan hacer uso de mecanismos de defensa de derechos laborales establecidos bajo un modelo de lucha de capital y trabajo en contra de una fracción del Estado, cuya finalidad no son las actividades lucrativas sino de prestación de servicios públicos y el cumplimiento de otros fines propios del Estado mexicano.¹⁶

A más de lo anterior, se han creado otros impactos colaterales, tales como el hecho de que existe incertidumbre jurídica tanto para los trabajadores como para los titulares de los organismos descentralizados, así como abusos respecto de tal estado de incertidumbre, pues si la jurisprudencia sólo obliga a los tribunales de trabajo que se establecen en la Ley de Amparo y respecto de las resoluciones que éstos dicten, luego entonces, con base en qué norma los titulares de múltiples organismos descentralizados pueden cambiar su régimen laboral establecido en la ley o en su decreto de creación, que expresamente disponen se regirán por la ley reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución.

16 La jurisprudencia de la Segunda Sala que lleva por 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,”; establece que la personalidad jurídica propia que caracteriza a los organismos descentralizados es el carácter distintivo que define un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional, aunque se ubiquen dentro de la administración pública paraestatal encabezada por el titular del Poder Ejecutivo, no se trate propiamente de empresas o no persigan fines lucrativos e independientemente de lo que establezcan al respecto otros ordenamientos secundarios. Señalando que en consecuencia, los conflictos laborales entre dichos organismos y sus trabajadores son competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme a la normatividad que rige sus relaciones laborales. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, Libro XVI, tomo 2, enero de 2013, p. 734.

Es así que, mientras la Ley Federal del Trabajo establece la existencia de figuras (y por ende derechos y obligaciones nacidos de ellas) como la rescisión, el contrato individual de trabajo, la subcontratación, el contrato a prueba, la prórroga de los contratos, la prima de antigüedad, la reinstalación para trabajadores de confianza, el contrato colectivo, el reparto de utilidades, entre otras; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece figuras tan disímolas como el nombramiento, la exclusión de los trabajadores de confianza en cuanto a la aplicación de derechos colectivos y de estabilidad en el empleo, el quinquenio, un procedimiento para autorizar el cese de los trabajadores de base previo levantamiento de un acta administrativa, la emisión por parte del titular de las Condiciones Generales de Trabajo con la opinión del sindicato, etcétera.

Cabe señalar que la jurisprudencia no ha detenido su camino en la búsqueda de soluciones de tan difícil cuestión; sin embargo, resulta claro que aún existen múltiples vacíos legales que requieren de mayores pronunciamientos generales por parte de los tribunales federales que emiten jurisprudencia, pues a pesar de que ya han pasado casi dos décadas desde que se ha venido sosteniendo dicho criterio todavía existen muchas lagunas sobre cómo actuar ante un doble régimen legal laboral.

A fin de dar una panorámica más amplia sobre el tema abordado, es preciso señalar que el problema de inconstitucionalidad no se ha limitado únicamente al plano federal, pues la jurisprudencia ha establecido razones precisas por las cuales resulta inconstitucional el establecer, incluso a nivel local, a los organismos descentralizados dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional. Al efecto, resulta muy ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte, que a continuación se transcribe:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 4o. Y 132, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO JURÍDICO QUE REGULA LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES Y OTORGA COMPETENCIA AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS, SON INCONSTITUCIONALES” “la descentralización que les reconoce existencia y atributos distintivos es la característica fundamental que define un tratamiento distinto por mandato constitucional, para que las relaciones laborales con sus trabajadores se regulen conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los

*Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión, y los conflictos laborales que lleguen a suscitarse entre ellos los resuelva la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En consecuencia, los artículos 1o., 2o., 4o. y 132, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, al establecer las bases generales para regular las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados locales y sus trabajadores, y otorgar competencia al Tribunal de Arbitraje de la entidad para conocer de los conflictos laborales entre ellos, violan los artículos 73, fracción X, 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto I, y apartado B (en su encabezado) constitucionales, porque la Legislatura Estatal no está facultada para emitir leyes que regulen esos aspectos, pues corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión”.*¹⁷

Por otro lado, la Suprema Corte ha establecido un caso de excepción a la regla general de inconstitucionalidad antes expuesta, resolviendo que el ISSFAM, aunque descentralizado, al encontrarse dentro de los supuestos del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución, en el que expresamente permite a las fuerzas armadas la aplicación de leyes distintas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (por regirse bajo sus propias leyes), es válido que legalmente se hayan sujetado las relaciones de dicho Instituto a la ley burocrática. Para mayor inteligencia, a continuación se transcribe la jurisprudencia referida:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 218 Y 219, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, AL PREVER QUE LAS RELACIONES ENTRE ÉSTE Y SU PERSONAL SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y POR LA LEY DEL ISSSTE, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus miembros deben regirse por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos

17 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XVI, tomo 2, enero de 2013, p. 733.

Mexicanos; sin embargo, este criterio general admite una excepción tratándose de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, en virtud de que la fracción XIII del apartado B del citado artículo constitucional señala que se registrarán por sus propias leyes. Por lo anterior, resulta evidente que el hecho de que los artículos 218 y 219 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas prevean expresamente que las relaciones entre el citado instituto y sus trabajadores se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que dicho personal estará sujeto a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, al apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no significa que contravengan el mencionado artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, toda vez que si bien dicho instituto es un organismo descentralizado, la propia Ley Fundamental prevé en el multicitado apartado B, una excepción en cuanto a las relaciones laborales de sus miembros y, que es responsabilidad del Estado proporcionar a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones de seguridad social que señala el inciso f) de la fracción XI del propio apartado B”¹⁸.

Es preciso hacer hincapié; que en el fondo, todas estas vicisitudes jurídicas no son responsabilidad directa de la jurisprudencia y de los tribunales que la emiten sino en todo caso del legislador ordinario, e incluso del constituyente permanente, que a pesar de observar la contradicción existente entre las leyes ordinarias y la Constitución (tan nítidamente reflejada en la jurisprudencia de la Suprema Corte, sustentada ya desde hace diecisiete años en que se emitió la jurisprudencia 1/96), han sido omisos en pronunciarse al respecto para modificar el esquema legal y constitucional actual, lo que quizá se deba a una falta de interés político e incluso en la materia burocrática, pero al margen de ello, lo cierto es que se requiere un sistema jurídico congruente, que resuelva las incertidumbres jurídicas que se crean con este tipo de declaraciones de inconstitucionalidad.

Tenemos la confianza de que, con las nuevas facultades en materia de control de la constitucionalidad otorgadas por la Constitución a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el nuevo paradigma de los derechos humanos que prevalece en el sistema jurídico mexicano, en los próximos años todas estas situaciones se corregirán.

18 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 786.

4. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre el Distrito Federal y sus trabajadores

Como ya se refirió, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala expresamente que dicha ley será de observancia general para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, por supuesto, exceptuando los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados que existan en la administración pública de dicha entidad federativa.

Por su parte, el artículo 2º del referido ordenamiento expresa:

“Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.”

En términos de lo anterior, durante mucho tiempo la relación laboral del Distrito Federal y sus trabajadores se entendió entablada directamente con el Jefe de Gobierno de dicha entidad. Con el pasar de los años, al modificarse la naturaleza y regulación jurídica del Distrito Federal se fueron definiendo cada vez más sus similitudes, en cuanto organización y administración, con las demás entidades federativas, a grado tal que su evolución lo ha llevado a tener una administración centralizada, con secretarías propias e independientes de las federales, con órganos desconcentrados, así como órganos descentralizados, un Poder Judicial y un Poder Legislativo propios e incluso Delegaciones Políticas independientes, así como órganos dotados de total autonomía.

En este tenor, hacia el año 2006 la Segunda Sala de la Corte Suprema de nuestro país aprobó la jurisprudencia 138/2006¹⁹, en la que resolvió una contradicción de tesis sustentada entre dos tribunales colegiados, donde afirmó esencialmente, que la relación jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Gobierno del Dis-

19 Jurisprudencia de rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS EN QUE LABORAN Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 418.

trito Federal, se establece con los titulares de las dependencias o secretarías a las cuales se encuentren adscritos y no con el Jefe de Gobierno, esto en términos del sistema de delegación de facultades, establecidas en el marco legal del Gobierno del Distrito Federal.

Al efecto, la Corte sustentó su criterio en las consideraciones siguientes:

“Del análisis de los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 5o., fracción IV y 7o. de su Reglamento Interior, se concluye que la relación jurídica de trabajo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal se establece con los titulares de las dependencias en las que presten sus servicios y no con el Jefe de Gobierno, pues, si bien es cierto que éste es el titular de la Administración Pública y a él corresponden las facultades de gobierno en el Distrito Federal, también lo es que puede delegarlas y que en el ejercicio de sus atribuciones se auxilia de diversas dependencias, cuyos titulares tienen a su cargo la administración, lo que involucra el nombramiento de los servidores públicos adscritos a dichas dependencias, de ahí que sea con los titulares de esas dependencias, con quienes se entabla la relación jurídica laboral. Lo anterior se corrobora por la circunstancia de que el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, disposición que es de observancia obligatoria para el Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 13 del Estatuto de Gobierno, que señala que las relaciones de trabajo entre esa entidad y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.”

Con base en este criterio, la Segunda Sala del Alto Tribunal abrió no sólo la posibilidad de que fueran llamadas o condenadas en juicio las distintas Secretarías del Gobierno del Distrito Federal²⁰, sino incluso creó la obligación para el Tribunal Federal de Conci-

20 Sobre este tema resulta interesante la jurisprudencia que lleva por rubro: “TITULAR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. EL LAUDO QUE LO CONDENA A SATISFACER LAS PRESTACIONES RECLAMADAS POR LOS TRABAJADORES ADSCRITOS A ALGUNA DE LAS SECRETARÍAS QUE DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE ÉL, NO ES VIOLATORIO DE GARANTÍAS. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; t. XXIV, Diciembre de 2006; p. 1212.

liación y Arbitraje en el sentido de que, de advertir en las demandas que un trabajador actor labora o laboró para alguna de dichas dependencias y no directamente, para el jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo deberá llamar a juicio aún y cuando no se le hubiere señalado directamente como demandado.²¹

Lo mismo para el supuesto de que no se hubiere laborado para alguna dependencia del Distrito Federal o para el Jefe de Gobierno directamente sino para una de las Delegaciones Políticas, pues para estos casos, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 71/2008, también se les debe considerar como titulares de la relación laboral burocrática en términos del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por tanto, de igual forma se les debe llamar a juicio y, de ser el caso, condenárseles al pago y cumplimiento de prestaciones derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Al efecto, la Segunda Sala de la Corte sustentó tal criterio en las consideraciones siguientes:

“De conformidad con lo anterior, el análisis sistemático de los artículos 122 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, 12, 87, 104, 105, 108, 112 y 117, primer párrafo y tercero, fracción IX, del Estatuto del Gobierno; 2o., 5o., 37, 38 y 39, fracción LIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 3o., fracción III y 15 de su Reglamento Interior, estos últimos del Distrito Federal, lleva a concluir que la relación laboral de los trabajadores de las Delegaciones se establece con sus titulares y no con el Jefe de Gobierno, pues el propio orden jurídico les confiere la atribución de nombrar a los servidores públicos adscritos a aquéllas. Ello es así, ya que no obstante que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad, dicha administración se compone, entre otras, de las Delegaciones, cada una integrada con un Jefe Delegacional, así como con los servidores públicos determinados

21 Ver jurisprudencia de rubro:” DEMANDA LABORAL BUROCRÁTICA. SI EL TRABAJADOR SEÑALA COMO DEMANDADO ÚNICAMENTE AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SU LECTURA SE ADVIERTE QUE PRESTABA SUS SERVICIOS PARA UNA SECRETARÍA O DELEGACIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PERO LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE OMITE LLAMARLA A JUICIO, DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, TODA VEZ QUE DICHA OMISIÓN PUEDE AFECTAR LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO”. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nove-na Época, t. XXXIV, Agosto de 2011, p. 950.

*por la Ley Orgánica mencionada y su Reglamento Interior, en tanto que el hecho de que las Delegaciones se denominen órganos político-administrativos desconcentrados en el Estatuto de Gobierno referido, no les impide ser titulares de la relación laboral con sus servidores públicos, ya que de otro modo se haría nugatoria su autonomía de gestión y funcional para ejercer las competencias que, conforme al artículo 122, base tercera, fracción II, constitucional, les otorgan las disposiciones jurídicas aplicables, sino que acorde con ello, el propio orden jurídico les confiere expresamente la atribución de designar a sus servidores públicos sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera; además, invariablemente, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional”.*²²

Vale la pena dejar sentado que, así como en el caso del Distrito Federal encontramos en la práctica diversos órganos, instituciones y dependencias con el carácter de titulares de relaciones laborales burocráticas, aún y cuando la ley no los prevé expresamente, lo mismo sucede a nivel federal, donde encontramos otras instituciones *sui generis*, susceptibles de ser llamadas y condenadas en juicio como patrones, motivo por el cual resultará siempre fundamental observar la jurisprudencia al momento de estudiar el Derecho burocrático, pues así como la interpretación literal de los artículos 1º y 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se ha visto enormemente rebasada por la interpretación sistemática plasmada en la jurisprudencia, de igual forma existen muchas otras disposiciones —no sólo de la ley burocrática sino también del apartado B del artículo 123 constitucional—, que en la práctica no se aplican como lo expresa literalmente el texto vigente; todo ello debido quizá, a que nos encontramos frente a una materia que ha evolucionado más en la actividad jurisdiccional que en la legislativa, lo que la hace un área de estudio difícil de comprender.

22 Jurisprudencia que lleva por rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE AQUÉLLAS Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO.”; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 184.

5. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas con los trabajadores de confianza al servicio del Estado

El artículo 3° de la ley burocrática establece que trabajador al servicio del Estado es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Por su parte, el artículo 4° refiere que estos trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base; el artículo 6° dispone que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración del artículo 5° (donde se establece un catálogo de trabajadores al servicio de la Unión, que por la naturaleza de los puestos y funciones que desempeñan son considerados de confianza); y que se excluye del régimen de dicha ley a los trabajadores de confianza (artículo 8°).

A este respecto, la jurisprudencia ha sido muy prolija señalando, entre otras cosas, que para calificar a un trabajador como de base o de confianza no basta con que el puesto desempeñado por el trabajador se encuentre clasificado de una u otra forma en los catálogos de puestos de las dependencias, sino que además debe demostrarse en juicio tal carácter. Ello ha traído como consecuencia que cientos de trabajadores originalmente clasificados o nombrados como de confianza, a lo largo de la vigencia de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, hayan acudido a juicio a solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje²³ se les reconozca como trabajadores de base, y como consecuencia de ello se les apliquen prerrogativas exclusivas atinentes a dichos operarios, tales como la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo, la reinstalación, el respeto a la sindicalización, entre muchos otros.²⁴

23 Sobre este tema se recomienda ver la jurisprudencia de rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO SE DEMANDA LA REINSTALACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO Y EL PATRÓN SE EXCEPCIONA ARGUMENTANDO QUE ERA DE CONFIANZA, A ÉSTE LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, tomo XXXIII, mayo de 2011, p. 975.

24 Ver tesis por contradicción de tesis que lleva por rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XX, noviembre de 2004, p. 123.

Otro criterio jurisprudencial que ha impactado la materia burocrática en este aspecto es el relativo a la declaración de constitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ello bajo el argumento de que la exclusión de los trabajadores de confianza del régimen legal es acorde al texto de la fracción XIV del apartado B de la Constitución, que prevé: “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”.

Se dice que tal criterio de constitucionalidad ha impactado a la materia burocrática, pues si bien declara constitucional el contenido del artículo 8°, lo cierto es que implícitamente altera el régimen de los trabajadores de confianza al atemperar los efectos de una interpretación literal del texto de la ley y señala que en parte sí están excluidos los trabajadores de confianza de tal legislación (en cuanto a la inamovilidad mas no en cuanto a otras prerrogativas). Para explicar mejor esta parte, resulta menester revisar literalmente el texto del criterio jurisprudencial anunciado:

“La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la diversa XIV, se advierte que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley

*Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental.*²⁵

Consecuencia de este y otros criterios jurisprudenciales, hoy día no queda duda de que los trabajadores de confianza, aun cuando excluidos formalmente de la ley burocrática, sí gozan de múltiples derechos ahí establecidos, esto es, disfrutan de prestaciones inherentes a cualquier trabajador de base como consecuencia de la prestación del servicio, tales como las relativas a la seguridad social y el pago del salario, dentro de las cuales encontramos el pago de aguinaldo, prima vacacional, disfrute de vacaciones, días de descanso obligatorios, primas dominicales, horas extras, aportaciones a los diversos seguros que prevé la Ley del ISSSTE, entre muchos otros.

Asimismo, en la práctica no queda duda que tales trabajadores carecen de los derechos relativos a la estabilidad o inamovilidad en el empleo (dentro de los cuales se

25 Tesis de Jurisprudencia que lleva por título: TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, t. XXVI, noviembre de 2007, p. 206. Adicionalmente a la jurisprudencia anterior, se recomienda revisar la ejecutoria de la Tesis Aislada de la Segunda Sala que lleva por rubro: “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; tesis que en la parte que interesa expresa: “Es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, porque se trata de un derecho que no puede ser restringido, sino que debe hacerse extensivo a las condiciones laborales de cualquier trabajador, según las cuales preste sus servicios, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, porque se trata de medidas de protección de carácter general, los excluye de los derechos colectivos que consagra la propia Ley Fundamental y, en cuanto a la relación de trabajo individual, de las normas que protegen al trabajador de base en la estabilidad en el empleo, por lo que el derecho a solicitar la reinstalación ante un despido injustificado, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza, pues a éstos ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente, de manera que el hecho de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, no haga referencia expresa de su aplicación a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, no significa que los derechos en ella previstos sean atribuibles a estos últimos, ya que basta considerar lo dispuesto en la fracción XIV del mencionado apartado para determinar que por exclusión de esta fracción quedan al margen del derecho que otorga la fracción IX”. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XVII, febrero de 2003, p. 217.

encuentra el derecho a una reinstalación o indemnización constitucional más el pago salarios caídos por despido o suspensión injustificados, o la facultad de conservar una adscripción determinada) y los derivados de derechos colectivos dentro de los cuales se encuentra el derecho a pertenecer a un sindicato, el pago de prestaciones concedidas en las Condiciones Generales de Trabajo entre muchos otros.²⁶

Resulta evidente que el impacto jurisprudencial sobre el régimen de los trabajadores de confianza que previó el legislador ordinario ha sido muy positivo y progresista pues, de haberse sustentado por la jurisprudencia una interpretación estrictamente literal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a dichos trabajadores de confianza se les hubiera excluido de múltiples prerrogativas y de toda posibilidad de acudir a juicio para el eventual reconocimiento de una basificación; con todo y ello, lo cierto es que la situación de la mayor parte de los trabajadores de confianza es muy precaria e incierta.

Finalmente, sólo queda reiterar al lector que, como lo referimos líneas atrás, siempre que existe una declaración de inconstitucionalidad o una interpretación tan ajena al texto literal de la ley invariablemente se abren nuevas dudas sobre la interpretación y aplicación del resto del ordenamiento jurídico y sus alcances y, por ende, con ello se crean nuevos vacíos que se traducen en incertidumbres jurídicas en perjuicio de los gobernados, motivo por el cual, nunca debe ignorarse o pasarse por alto el texto de la jurisprudencia.

6. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas con los trabajadores administrativos al servicio de las instituciones policiales

Otro tema novedoso, fascinante, difícil estudiar y comprender en el Derecho burocrático, es el relativo a los miembros de instituciones policiales. Sobre este tipo de servidores públicos, la jurisprudencia ha venido definiendo con toda claridad que su relación, por regla general, es de carácter administrativa y no laboral. En efecto, se

26 Sobre este tema resulta interesante saber que, a efecto de armonizar tantos vacíos legales, en el año 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en su carácter de patrón) emitió unas “Condiciones Generales de Trabajo del Personal de Confianza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Quizá en el futuro otras dependencias hagan lo mismo, pues aunque ninguna ley prevé tal situación, lo cierto es que, a efecto de dar certeza jurídica a los trabajadores de confianza que laboran para las distintas dependencias y organismos a nivel federal y local, es necesario que se establezcan de manera expresa sus prerrogativas.

ha interpretado que el texto constitucional al expresar que: “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 excluye de una relación de coordinación entablada entre el Estado patrón y los trabajadores al servicio del Estado, colocándolos en una relación de subordinación entablada entre el Estado como autoridad administrativa y los policías, marinos etcétera, como gobernados; todo esto no obstante que se encuentren incluidos en el artículo 123 que trata todo lo relativo al trabajo, pues esta fracción se ha interpretado como una excepción.²⁷

En este contexto, conviene referirse a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, mismas que modificaron la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional para quedar como ahora se transcribe:

“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 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

27 Sobre el tema tratado, se considera que la jurisprudencia y tesis aislada que a continuación se citan, resumen bien el criterio de la Corte, por lo que se sugiere su consulta:

- POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo II, septiembre de 1995, p. 43.
- AUTORIDADES RESPONSABLES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO, NO LO SON LOS ORGANOS O FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO CUANDO ACTUAN COMO PATRONES. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo III, abril de 1996, p. 347.

proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

La Suprema Corte emitió un criterio jurisprudencial que deja la duda sobre si determinado grupo de trabajadores deben ser considerados forzosamente como de confianza en términos constitucionales o eventualmente pueden ser considerados de base. En efecto, nos referimos a la jurisprudencia siguiente:

*“TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*²⁸

De la lectura de esta jurisprudencia se advierte que la Corte ha reconocido que las relaciones entabladas entre las instituciones policiales con sus servidores públicos pueden ser de dos tipos, a saber: a) De derecho laboral, cuando los trabajadores administrativos no realicen la función de policía ni estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; es decir, cuando no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública, y b) De derecho administrativo, cuando sí se encuentren bajo esos supuestos.

28 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XI, t. 1, agosto de 2012, p. 957.

Ahora bien, se dice que quedan dudas al respecto porque si se leen con atención ambos textos y se interpretan de una manera concatenada a luz de la realidad, surgen diversas cuestiones; a saber:

- 1) Cuando la jurisprudencia señala que los trabajadores administrativos al servicio de instituciones policiales que no realicen “funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, ¿quiere expresar que al regirse en términos de la fracción XIV todos los trabajadores administrativos son considerados de confianza?
- 2) Luego entonces, si lo anterior es así: ¿Qué pasa con los trabajadores administrativos que al momento en que se realizó la reforma constitucional y se emitió la jurisprudencia ya eran reconocidos como trabajadores de base sindicalizados por virtud de un juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje? ¿Conservan tal carácter y todos sus derechos?
- 3) Cuando la Constitución expresa: “Si la autoridad jurisdiccional resolviera 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”, ¿el texto constitucional otorga el derecho a los trabajadores administrativos (incluidos los de confianza) al servicio de instituciones policiales, a ser indemnizados?

Todas estas son cuestiones que sin duda alguna no tienen una respuesta clara y que ya se empiezan a plantear en los tribunales, por lo que esperamos en breve la jurisprudencia aclare los vacíos que se abrieron cuando se emitió el criterio previamente citado sin explicar exactamente en el contenido de la ejecutoria relativa qué quiso decir el Máximo Tribunal cuando expresó que tales trabajadores administrativos se rigen por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución y qué consecuencias conlleva todo ello.

7. Impacto jurisprudencial en las relaciones burocráticas establecidas entre las organizaciones sindicales y el Estado.

Para entender a cabalidad la situación actual de la vida sindical en México resulta forzoso revisar el caso de la sindicación única prevista por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la interpretación constitucional y convencional que han realizado los tribunales federales en torno a este tema.

En efecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé la conformación de un solo sindicato por parte de los trabajadores de base al servicio de cada dependencia²⁹. Asimismo prevé el registro de ese solo sindicato por dependencia y la conformación de una sola federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, mismos que tendrán determinados derechos que les otorga la ley en materia de negociaciones colectivas. Los artículos de la ley que disponen tan restrictivas situaciones son los siguientes:

“Artículo 67. Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Artículo 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

Artículo 70. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

Artículo 71. Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

Artículo 72. Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje [] El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de re-

29 Entiéndanse incluidos también en esta expresión, otros organismos e instituciones que son considerados titulares de una relación laboral burocrática.

gistro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro.

Artículo 73. *El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el Tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.*

Artículo 74. *Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día.*

Artículo 78. *Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.’*

No obstante lo tajante del texto legal y que la jurisprudencia sólo obliga a los tribunales, lo cierto es que las interpretaciones de la Corte a este respecto han cambiado la realidad de las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, pues no sólo se ha determinado que puede existir más de un sindicato en una misma dependencia, sino incluso se ha abierto la posibilidad de que estos sean gremiales y adquieran los mismos derechos que otros sindicatos, pero sólo por cuanto hace a los trabajadores de la especialidad que representan³⁰; por su parte, la federación única prevista en

30 Ver jurisprudencia por contradicción de tesis: SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD EN UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. EL SINDICATO QUE AGREMIE A LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTAS, TIENE EL DERECHO A QUE SU OPINIÓN SEA TOMADA EN CUENTA PARA LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, ÚNICAMENTE POR LO QUE RESPECTA A LOS TRABAJADORES DE LA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD QUE REPRESENTA O, EN SU CASO, EL DERECHO A SOLICITAR SU REVISIÓN. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; t. XXVI, Octubre de 2007; p. 396.

Asimismo se recomienda revisar la jurisprudencia que lleva el siguiente rubro: “SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD EN UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. PARA LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO O SU REVISIÓN RESULTA APLICABLE SUPLETORIAMENTE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS

el texto de la ley ya tampoco es la única sino que a la fecha existen dos federaciones de sindicatos burócratas, con la posibilidad de crearse nuevas federaciones en lo futuro; pero, ¿a qué se debe tan radical cambio? La jurisprudencia de la Corte lo explica del siguiente modo:

*“SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”.*³¹

Así las cosas, la Constitución señala en su fracción X del apartado B referido que “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes [y asimismo] hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley”, y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por nuestro país en mil novecientos cincuenta, impone la obligación

360, FRACCIÓN I, 388, FRACCIÓN III Y 389 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO”. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 437.

31 Fuente: *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo IX, mayo de 1999, p. 5. En este mismo sentido encontramos la tesis aislada de rubro: SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. IX, mayo de 1999, p. 28.

a los Estados partes de respetar la decisión de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen pertinentes y la obligación de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que limite dicho derecho o entorpezca su ejercicio legal para redactar los estatutos, elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades. De todo ello queda claro el por qué la sindicación única se ha erradicado del sistema jurídico mexicano.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, resulta fácil deducir qué partes del texto legal ha quedado sin efectos, mas no así todas las consecuencias que emanan de tal declaración de inconstitucionalidad. Al desaparecer la sindicación única se crea una pluralidad de sindicatos, donde ahora la característica distintiva entre ellos es si representan a la mayoría de trabajadores en la dependencia o no, lo que trae nuevas cuestiones a la mesa de discusión, como por ejemplo: ¿los trabajadores pueden afiliarse a más de un sindicato a la vez?, ¿los afiliados a sindicatos minoritarios tienen derecho a gozar de las mismas prestaciones que se otorgan a los integrantes de sindicatos mayoritarios, tal como sucede en el caso de las prestaciones contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo?, ¿hasta qué punto es válido que el titular se entienda en mayor medida y establezca más comunicación con el sindicato que representa a la mayoría de sus trabajadores?, ¿es válido que a un sindicato minoritario que acaba de obtener su registro se le otorguen las mismas prerrogativas por parte del titular, cuando estas son exclusivas del sindicato más antiguo y mayoritario, con motivo de los muchos acuerdos y años de lucha sindical?, ¿puede un sindicato minoritario formar parte de la Comisión Mixta de Escalafón, prevista en el artículo 54 de la ley y en qué proporción?, o bien, tratándose de las federaciones de sindicatos burocráticos: ¿qué requisitos se requieren para conformar una nueva federación de sindicatos?, ¿pueden nuevas federaciones exigir que se tome en cuenta su opinión para los efectos del artículo 32 de la ley?, o bien, en términos del artículo 118 de la ley, ¿pueden nuevas federaciones designar magistrados representantes de trabajadores para que juzguen en las distintas salas que conforman el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje?

Muchas de estas cuestiones ya se han llevado a los tribunales desde que jurisprudencialmente se abolió la sindicación única, encontrándonos a la fecha con múltiples criterios aislados al respecto; no obstante lo anterior, quedan muchas respuestas que dar a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a los trabajadores al servicio del Estado en esta materia.

8. Comentarios finales

Algunos otros aspectos relevantes de la vida burocrática que en el ámbito federal se han visto trastocados por la interpretación jurisprudencial son los relativos a: la inamovilidad en el empleo, la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la supletoriedad de la ley, los catálogos generales de puestos, el cese de los trabajadores, las Condiciones Generales de Trabajo, la reelección de los líderes sindicales, la prescripción y la ejecución de los Laudos; temas todos estos en los que el estudioso del Derecho burocrático no puede ni debe pasar por alto la jurisprudencia, ya que como se dejó ver en el presente ensayo, grande ha sido el impacto jurisprudencial que materialmente ha modificado la aplicación del texto legislativo.

Por todo lo anterior, se exhorta al lector a seguir indagando en los criterios sustentados por los Tribunales Federales en materia burocrática³², así como de hacer uso de las nuevas herramientas electrónicas que se encuentran al alcance de todos a través de internet, tales como la página de legislación o el IUS del sitio oficial de la Suprema Corte; sugiriendo también se ahonde en el estudio de las técnicas de búsqueda en bases de datos, tales como el uso de “operadores booleanos”, pues sin duda alguna éstos resultan muy útiles al momento de buscar información en tales páginas.

Finalmente, sólo me resta agradecer la participación que se me ha permitido tener en esta obra conmemorativa por los 50 años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, queriendo dejar constancia, por esta vía, de mi reconocimiento a la Comisión integrada para llevar a cabo los festejos de dicho aniversario, y muy en especial al Magistrado Presidente Álvaro Castro Estrada, así como al Magistrado Carlos Quintana Roldán, excelentes servidores públicos que han venido realizando enormes esfuerzos para consolidar este y otros proyectos académicos relacionados con tal conmemoración.

Asimismo, me congratulo en felicitar a las trabajadoras³³ y trabajadores que a lo largo de estos últimos 50 años han formado parte de las filas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que todos y cada uno de ellos han contribuido de una u otra forma en la conformación de los criterios jurisprudenciales expuestos en el pre-

32 Para ello también se recomienda el estudio de los diversos métodos de interpretación de normas jurídicas, tales como el método literal, sistemático, teleológico, causal, histórico-tradicional, histórico-progresivo y conforme.

33 No puedo dejar pasar la oportunidad de felicitar a la Lic. Lilián Ramírez Carbajal, servidora pública intachable y ex trabajadora del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

sente trabajo, pero sobre todo, han servido a su país al impartir justicia bajo el imperio de la ley y el Derecho, lo que sin duda alguna ha repercutido en la consolidación de un México mejor.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, primer curso, 12ª ed., Porrúa, México, 1995.
- ALMA RUBY VILLARREAL REYES, *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México, 2011.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, 2ª ed., Porrúa. México, 2007.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29a. ed., Porrúa, México, 1992, p. 821.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Diccionario jurídico temático*. Derecho laboral, vol. 4, Segunda serie, 1ª ed., Oxford University Press, México 2002.
- DÁVALOS MORALES, José, *Derecho Individual del Trabajo*, Porrúa, México 2001.
- GARCÍA MAYNEZ. Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 15ª ed., Porrúa, México, 1968.
- GUERRERO, Euquerio, *Manual de derecho del Trabajo*, 15ª ed., Porrúa, México 1986.
- MARGADANT S., Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, 2ª ed., Esfinge, 1965.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 16ª ed., Porrúa, México, 2001.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos y HERRÁN SALVATTI, Mariano, *Legislación Burocrática Federal*, 2ª ed., Porrúa, México; 1998.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Colección de Garantías Individuales, Libro 2, Corunda, México, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable*. Materia Laboral, 2ª ed., Corunda, México, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable*. Materia Amparo, 2ª ed., Corunda, México, 2004.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable*. Teoría General del Proceso, Corunda, México, 2004.

VÁZQUEZ RAMÍREZ, José Antonio Cuauhtémoc y GARCÍA OGAZ, Erick, *Imparcialidad Judicial*, Serie Ética Judicial, Tomo 24, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

Otras fuentes

CARBONELL Y SÁNCHEZ, Miguel, “Sobre el concepto de jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano”, *Revista Jurídica “Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art2.htm>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua: <http://lema.rae.es/>

Jurisprudencia y tesis aisladas: <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

Legislación: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Legislacion.aspx>

SÁNCHEZ GIL, Rubén A., “La jurisprudencia de inconstitucionalidad y su aplicación”, *Revista mexicana de derecho constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/cj/cj8.htm>



Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos. Su debate jurídico

Magdo. A. Humberto Félix Estrada*

SUMARIO: *Introducción. 1. Génesis de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos. 2. Devenir histórico. 3. Marco de Derecho laboral nacional e internacional. 4. Cronología del registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos. 5. Integración la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, se ha auto determinado como un instrumento útil, sindicalmente al servicio de los sindicatos y de sus trabajadores. 6. La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, ante el reto del sindicalismo del futuro.*

Introducción

En conmemoración del 50 Aniversario del Honorable Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esta central sindical, de frente al futuro y como vanguardia del sindicalismo burocrático, tiene a bien presentar una sinopsis de su trayectoria histórica en el universo de las conquistas laborales a favor de los trabajadores, que han redundado en la elevación de sus niveles de bienestar social, cultural y política y, como consecuencia en eficientar el Servicio Público que tienen en sus manos, como instrumento eficiente a favor del pueblo de México.

* Magistrado Representante de los Trabajadores en la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1. Génesis de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos

Con fecha 5 del mes de febrero del año dos mil cuatro, un grupo de comités ejecutivos nacionales, y otros generales, ante la discriminación de que fueron objeto por la dirigencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se reunieron en la Plaza de la Revolución, en la Ciudad de México, Distrito Federal, y tomaron por unanimidad el acuerdo de constituir otra Federación, donde se privilegiara el respeto a las ideologías y al pluripartidismo político, y al mismo tiempo fuera garante de las prerrogativas, derechos y prestaciones económicas de los Servidores Públicos en su conjunto, tomando como base el imperio de la libertad sindical.

Con fecha 27 de febrero de 2004 se emitió la Convocatoria, misma que en tiempo y forma fue signada por los secretarios generales y/o presidentes de los sindicatos federados, para llevar a cabo la Asamblea Nacional Constituyente de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), misma que se celebró en el Polyforum Cultural Siqueiros de la Ciudad de México, Distrito Federal.

La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos se constituyó por los siguientes Sindicatos:

1. SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; **2. SNTSAGARPA:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; **3. SNTSCT:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; **4. SNTSEDESOL:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social; **5. SNTSTC:** Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo (METRO); **6. SUTSEMARNAT:** Sindicato Único de Trabajadores Democráticos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; **7. SNTINEGI:** Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; **8. S.N.T-CAPUFE-I.S.C.:** Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; **9. SINACTA:** Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo; **10. SNTPRONASE:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Productora Nacional de Semillas; **11. SIDTPA-SAGARPA:** Sindicato Democrático de Trabajadores de Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; **12. SNTPOP:** Sin-

dicato Nacional de Pronósticos para la Asistencia Pública; **13. SNTCNCFD:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; y **14. SITPFC:** Sindicato Independiente de Trabajadores de la Procuraduría Federal del Consumidor.

2. Devenir histórico

En un hecho sin precedentes en la historia del movimiento sindical mexicano, el 27 de Febrero de dos mil cuatro, un nutrido grupo de sindicatos, que aglutinamos aproximadamente 80% de los trabajadores de base del sector público, constituyó la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, lo hicimos convencidos de la necesidad de ofrecer a los trabajadores un instrumento democrático, crítico, útil, incluyente y propositivo que, al tiempo de privilegiar la lucha por la defensa de los derechos y aspiraciones de sus agremiados, estuviera profundamente comprometido con la oferta de servicios públicos de calidad que la sociedad mexicana merece y en sinergia con el desarrollo integral del país.

Con fecha 10 de marzo de 2004, el Comité Ejecutivo Nacional de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos solicitó ante el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el Registro y la Toma de Nota correspondiente.

Con fecha el 6 de abril de 2004, el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acordó por mayoría de votos no dar trámite al registro solicitado, fundamentando su resolución en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señalan, de manera medular, que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado mexicano.

Como consecuencia de lo anterior, el 30 de abril de 2004 la presidencia colegiada del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, fundándose en el siguiente imperio de la ley federal de trabajadores al servicio del Estado: “**Artículo 68.** *En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario. Artículo 78.* *Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado*”; interpuso Demanda de Amparo Indirecto, de la cual correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito

en Materia del Trabajo en el Distrito Federal, autoridad que el 30 de junio de 2004 dictó sentencia concediendo el amparo solicitado, toda vez que como parte quejosa acreditamos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la ilegalidad del proveído de fecha seis de abril de 2004, dictado en el expediente 1404/2004, por lo que quedó legalmente insubsistente el acuerdo reclamado, y el Poder Judicial de la Federación ordenó: “... [se] provea lo relativo a la solicitud de Registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, sin aplicar los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y con la libertad de jurisdicción determine lo que en derecho corresponda”.

La resolución de la Jueza de Distrito en Materia de Trabajo se fundamenta en que los artículos 78 y 84 de la Ley burocrática son contrarios al espíritu señalado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también reconoce la plena validez del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical adoptado por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en cuyo artículo 5 señala:

“...las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen derecho de constituir Federaciones y Confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas... y toda organización, Federación o Confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores...”

Inconforme con la sentencia que nos concedió el amparo, el 12 de julio de 2004 la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en su carácter de tercero perjudicado, interpuso un Recurso de Revisión. Por su parte, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el 15 de julio de 2004, también impugnó la sentencia a través del Recurso de Revisión correspondiente, habiéndose turnado ambos para su resolución al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Con fecha 22 de noviembre de 2004, mediante publicación realizada por lista de órgano, el citado Tribunal Colegiado notificó al Comité Ejecutivo Nacional la decisión de desechar, por improcedente, el Recurso de Revisión que hizo valer la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y por lo que hacía el Recurso promovido por el Ejecutivo federal, ordenó que se remitiera el expediente a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

Es importante destacar la trascendencia de estas resoluciones ya que de manera definitiva se declaró improcedente el Recurso planteado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) en su pretensión de modificar la sentencia que concedió el amparo a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP).

Por otra parte, la remisión del expediente a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución, implicó que sería esta instancia la que determinaría sobre la procedencia de los criterios aplicados por la Juez Segunda de Distrito en su fallo, el cual se sustentó precisamente en las tesis emanadas de la propia Suprema Corte de Justicia. Así en ejercicio del derecho de libertad sindical, consagrado en el artículo 123 apartado B fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: *“Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: X. Los Trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes”*, y agogiéndose al Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical, adoptado el nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California, y adoptado y ratificado por México, según publicación emitida en el Diario Oficial de la Federación el lunes seis de octubre de mil novecientos cincuenta; de cuyos numerales 1 al 8 se desprende lo siguiente: *“Artículo 2. Los Trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección, así como el afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los Estatutos de las mismas”*; nuestros sindicatos determinaron desafiliarse de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y expresaron su libre voluntad de constituir una nueva Federación denominada Federación, Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, al haber realizado los actos necesarios para tales propósitos, como quedó asentado en párrafos anteriores.

3. Marco de Derecho laboral nacional e internacional

Como antecedentes de la libertad sindical, nuestro país suscribió en 1950 el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que impone a los Estados la obligación de respetar la decisión de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen pertinentes. Asimismo, en su artículo 3° precisa que las autoridades pú-

blicas deberán de abstenerse de toda intervención que limite el derecho o entorpezca el ejercicio legal para redactar sus estatutos, elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades.

A continuación se transcribe el contenido del citado Convenio, que a la letra dice:

Parte I. Libertad sindical.

Artículo 1°. *Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes;*

Artículo 2°. *Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin “autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.*

Artículo 3°, 1. *Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.*

Artículo 4°. *Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.*

Artículo 7°. *La adquisición de la personalidad Jurídica por las organizaciones de trabajadores, los empleadores, sus federaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2°, 3° y 4°, de este Convenio.*

Artículo 8°, 1. *Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad, 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.*

Artículo 10. *En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.*

Parte II. Protección del Derecho de Sindicación.

Artículo 11. *Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.*

Parte IV. Disposiciones finales.

Artículo 14. *Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.*

Artículo 15, 1. *Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General. 2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los miembros hayan sido registradas por el Director General. 3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.*

Artículo 16, 1. *Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efectos hasta un año después de la fecha en que se haya registrado. 2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.*

Artículo 17, 1. *El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la organización. 2. Al notificar a los miembros de la organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.*

Artículo 18. *El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información*

completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19. *Cada vez que lo estime necesario, en Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el Orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.*

Artículo 20 1. *En caso de que la Conferencia adopte un nuevo Convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo Convenio contenga disposiciones en contrario: a) La ratificación, por un miembro, del nuevo Convenio revisor implicará, ipso iure, la denuncia inmediata de este convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre, porque el nuevo Convenio revisor haya entrado en vigor; b) A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo Convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros. 2. Este Convenio continuara en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el Convenio revisor.*

Artículo 21. *Las versiones inglesas y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.*

Es importante resaltar que en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al diez de octubre de mil novecientos cincuenta, aparece publicado el Convenio el cual establece lo siguiente:

CONVENIO Número 87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California. Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Presidencia de la República, MIGUEL ALEMÁN, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el día nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho se adoptó, en la Trigésima Primera Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en la ciudad de San Francisco, California, estados Unidos de América, el Convenio Número Ochenta y Siete, relativo a la Libertad Sindical, cuyo texto y forma son los siguientes: DECRETO que aprueba el Convenio Número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la protección al Derecho Sindical (SIG), adoptado el 9 de julio de 1948. Al margen un sello con

el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República MIGUEL ALEMÁN, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO: La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, decreta: ARTÍCULO ÚNICO. Se aprueba el Convenio Número 87, relativo Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California. Edmundo Games Orozco, S.P.-Alfonso Corona del Rosal, S.S.- Federico Medrano V., S.S.- Rubricas.

Con estos antecedentes, las organizaciones y sindicatos lo invocan a su favor y así tenemos la tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, enero de 1997, página 117, que dice:

“SINDICACIÓN ÚNICA, EL ARTÍCULO 76 DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO “B”, FRACCIÓN X. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere una existencia y una realidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: I. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno, y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el establecimiento de un solo sindicato por dependencia, regulado en el artículo 76 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123 constitucional, apartado “B”, fracción X, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.”

De acuerdo con la exacta aplicación que al caso encuentra el criterio del mérito resulta obligado concluir que la limitación a la libertad de sindicación que establece el artículo 42 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, viola lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción X, de la constitucional General de la Republica.

“LIBERTAD SINDICAL LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENE ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los citados preceptos legales, al establecer que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado y regular exclusivamente su existencia, contravienen el artículo 123, apartado b, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que las leyes que expida el Congreso de la Unión, con el fin de regir las relaciones de trabajo entre Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, deben respetar el principio de libertad sindical en los términos consagrados por la propia Constitución, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa, consistente en el derecho a la asociación de los trabajadores para confirmar sindicatos, a la asociación de éstos para formar federaciones, y a la asociación de éstas para integrar confederaciones. Lo anterior es así porque lo dispuesto en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deriva en una prohibición para formar otra u otras federaciones de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y, por ende, restringen el derecho de libre sindicación”.

En ejercicio libre de la libertad sindical, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos ha redactado libremente sus Estatutos que en los artículos 1 y 2 señalan:

“Artículo 1. La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos es una agrupación de Sindicatos en los que estén afiliados trabajadores considerados como servidores públicos por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo sucesivo se denominará “La Federación”.

Artículo 2. La Federación podrá agrupar, sin importar el régimen laboral al que estén sujetos, a todo tipo de sindicatos en los que participen servidores públicos que se comprometan a respetar los principios de democracia, autonomía y libertad sindicales, establecidos en el presente Estatuto.”

La Federación, desde su nacimiento, ha ido incorporando a diversas organizaciones sindicales que afilian servidores públicos cuyo régimen laboral sea del apartado A o del apartado B del artículo 123 constitucional y cotizan al ISSSTE, al ser servidores públicos previstos en el artículo 108 de la citada Carta Magna.

4. Cronología del registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos

El 27 de febrero de 2004, previa convocatoria emitida en tiempo y forma, se celebró la Asamblea Constituyente de la de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP).

El 10 de marzo de 2004, mediante escrito presentado ante el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los integrantes de la presidencia colegiada del Comité Ejecutivo Nacional solicitaron el Registro y Toma de Nota de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos.

El 6 de abril de 2004, sesionando en Pleno el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resolvió por Mayoría de Votos no dar trámite al registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, fundamentando su resolución en la aplicación de los artículos 78, 84 y 85 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señalan, de manera medular, que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado Mexicano.

El 30 de abril de 2004 la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, por conducto de los integrantes de la presidencia colegiada del Comité Ejecutivo Nacional interpuso Demanda de Amparo Indirecto, de cual correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materia del Trabajo en el Distrito Federal.

El 30 de junio de 2004, se dicta Sentencia por la Ciudadana Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal cuyo segundo resolutivo ordena:

“SEGUNDO. La Justicia de la unión ampara y protege a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos en contra de los actos atribuidos al Congreso de la Unión, Presidente de los estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación, Consistentes en la emisión, aprobación, promulgación y refrendo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus artículos 78 y 84, así como del acto de aplicación atribuido al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los efectos precisados en la parte final del último considerando de este fallo.”

A su vez, la parte final del considerando quinto y último de la sentencia de amparo, señaló:

“ al haber acreditado la parte quejosa la Inconstitucionalidad de los artículos 78 y 84 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y la ilegalidad del proveído de seis de abril de dos mil cuatro, dictado en el expediente 1404/2004, lo procedente es conceder el Amparo a la quejosa para el único efecto de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actuando en Pleno, deje insubsistente el acuerdo reclamado y provea lo relativo a la solicitud de registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, sin aplicar los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y con libertad de jurisdicción determine lo que en derecho Corresponda”.

El 12 de julio de 2004, el tercero perjudicado, Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, interpone recurso de revisión en contra de la sentencia del 30 de junio del 2004.

El 15 de julio de 2004, la autoridad responsable, Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Secretaría de Gobernación, interpone recurso de revisión en contra de la sentencia del 30 de junio de 2004.

El 22 de noviembre de 2004, mediante publicación realizada por lista de este órgano, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito notificó lo siguiente: Por cuanto al recurso de revisión interpuesto por la Presidencia de la República, se remiten los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el recurso de revisión que interpuso la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se confirma la sentencia de amparo dictada por la C. Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, por cuanto

a la materia que conoce ese Tribunal Colegiado (las causales de improcedencia del amparo que hizo valer la FSTSE) y se remiten los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

El 29 de noviembre de 2004 se recibe en Oficialía de Partes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el juicio de amparo número 713/2004 y el Toca de Revisión R.T. 80/2004 Y r.t. 81/2004, así como las resoluciones de fecha 19 de noviembre de 2004, recaídas a los Recursos de Revisión interpuestos por la Presidencia de la República y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, asimismo fue recibida la Revisión Adhesiva promovida por la Presidencia Colegiada de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP).

El 10 de enero de 2005, una vez formado el expediente relativo al amparo en revisión, se turnó al Ministro Genaro D. Góngora Pimentel, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, previo análisis y estudio realizado, emitió el proyecto de sentencia correspondiente.

El 4 de marzo de 2005, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de pleno, sometió a discusión y aprobación de sus integrantes el proyecto de sentencia realizado por el Ministro Genaro D. Góngora Pimentel, resultando aprobado por unanimidad de votos. Dicha sentencia contiene los siguientes resolutivos:

“Primero. En la materia de Revisión competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.

Segundo. La justicia de la Unión, ampara y protege a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos en contra de los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para el efecto de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actuando en Pleno, deje insubsistente el acuerdo reclamado y provea lo relativo a solicitud de registro de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, sin aplicar los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

El 1 de junio de 2005, en cumplimiento de las sentencias que dictaron la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y la C. Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictó resolución el día primero de junio de dos mil cinco, en la que luego del análisis de la solicitud y de la documentación que se acompañó a la misma, **concedió a**

la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos el Registro Sindical R.S. 4/05, y tomó nota de la elección de su directiva por el periodo comprendido del veintisiete de febrero de dos mil cuatro al veintiséis de febrero del año dos mil siete.

El 28 de junio de 2005, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mediante juicio de amparo indirecto, impugna la resolución del 1 de junio de 2005, en la cual el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje concede a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) el registro sindical y la toma de nota de sus órganos de gobierno. Al Juzgado 2° de Distrito en Materia de Trabajo del D.F. le corresponde conocer y le otorga el expediente número 1142/2005.

El 28 de junio de 2005, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mediante juicio de amparo indirecto, impugna el acuerdo de fecha 1° de junio de 2005, en el cual el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene únicamente por hechas sus manifestaciones que tienden a impugnar la personalidad de los sindicatos que constituyeron a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), así como que no reformaron algunos sindicatos sus estatutos. Al Juzgado 2° de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal, le corresponde conocer, y le otorga el expediente número 1141/2005.

El 29 de junio de 2005, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) acude al juicio del amparo para impugnar la determinación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en sus resoluciones del 1 de junio, mediante las cuales acuerda en nuestro expediente de registro de peticiones de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y se ordena la notificación a ella de nuestro otorgamiento de Registro y Toma de Nota. Al Juzgado 2° de Distrito en Materia de Trabajo del D.F. le corresponde conocer y le otorga el expediente número 1153/2005.

El 29 de septiembre de 2005, el Juez 2° de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal dicta sentencia en el expediente 1142/2005, considerando que el juicio de amparo no es la vía idónea para que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado impugne el registro concedido a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), y dicta un resolutivo único que determina:

“ÚNICO: Se sobresee el presente juicio de amparo promovido por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado contra los actos reclamados del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.

El 29 de septiembre de 2005, el Juez 2º de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal dicta sentencia en el expediente 1141/2005; considerando que el acuerdo impugnado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado no le causa daño alguno, dicta un resolutivo único que determina:

“ÚNICO: Se niega el amparo y protección de la justicia federal solicitado por la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos contra los actos reclamados del Pleno del Tribunal Federación de Conciliación y Arbitraje.”

El Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal dicta sentencia en el expediente 1153/2005, considerando que a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) no le afectan las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que ordenan la notificación a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado de nuestro registro sindical y que ésta puede promover en nuestro expediente:

“ÚNICO: Se niega el amparo y protección de la justicia federal solicitado por la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos contra los actos reclamados del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje “.

El 15 de octubre de 2005, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, inconforme con las sentencias dictadas en su contra por el Juez Segundo de Distrito, ingresa Recurso de Revisión impugnándolas (R.T. 102/2005 y R.T. 103/2005).

El 15 de octubre de 2005, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), inconforme con la sentencia dictada en su contra por el Juez segundo de Distrito, promueve Recurso de Revisión impugnándola (R.T. 107/2005).

El 13 de junio de 2006, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dando cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado la cual revoca la sentencia juzgada por el Juzgado Segundo de Distrito en el juicio 1153/2005, emite resolución, ratificando el registro sindical R.S. 4/05 concedido a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), y tiene por depositados sus documentos básicos y toma nota de sus órganos de Gobierno, omitiendo dar del conocimiento a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La resolución fue de 11 sobre 14 votos del Pleno del H. Tribunal Federal de Conciliación

y Arbitraje, emitiendo voto particular en contra los Magistrados de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en la Segunda, Tercera y Cuarta Sala.

El 1 de junio de 2005, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictó resolución, en la que luego del análisis de la solicitud y de la documentación que se acompañó a la misma, concedió a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos el registro sindical R.S. 4/05. Este reconocimiento, impugnado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y que le fueron negadas todas sus pretensiones, provocó que el 18 de junio de 2006 se ratificara el Registro Sindical.

Con fecha 15 del mes de abril del año 2009, por Acuerdo del Pleno H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se determinó la creación de cuatro salas más, a fin de que la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) designara a cuatro magistrados representantes de los trabajadores.

Con fecha 16 de agosto de 2009, tomaron posesión como magistrados ante el Pleno del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los CC. Lic. Jorge Alberto Hernández Escudero en la Quinta Sala, Ing. Juan Manuel Espinoza Zavala en la Sexta Sala, Lic. Jorge Alberto Hernández Castellón en la Séptima Sala y el Lic. Ángel Humberto Félix Estrada en la Octava Sala.

5. Integración la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos

La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, hasta este año de dos mil trece, se integra con los sindicatos siguientes:

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SNTSAGARPA); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SNTSCT); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaria de Desarrollo Social (SNTSEDESOL); Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema del Transporte Colectivo Metro. (SNTSTC-METRO); Sindicato Único de Trabajadores Democrático de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (S.U.T SEMARNAT); Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SNTINEGI); Sindicato

Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (SNTCPFISC); Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo (SINACTA); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Productora Nacional de Semillas (SNTPRONASE); Sindicato Democrático de Trabajadores de Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SDTPYA de la SAGARPA); Sindicato Nacional de Trabajadores de Pronósticos para la Asistencia Pública (SNTPOP); Sindicato Independiente de trabajadores de la Procuraduría Federal del Consumidor (SITPFC); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (SNTCONADE); Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Mexicano de Cinematografía (SUTIMCINE); Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y de Hacienda. (STSATYH); Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Economía (SNITSE); Sindicato Nacional de Trabajadores de Telecomm-Telégrafos (SNTTT); Sindicato Independiente de Trabajadores de Salud (SITS); Sindicato de Trabajadores de los Servicios de Salud de San Luis Potosí (STSITSES); Sindicato Nacional Democrático de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (EDATU); Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de la Procuraduría General de la República (SINTPGR); Sindicato Independiente de Trabajadores del Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (SITCOBAO); Sindicato de Trabajadores de Corena “Gran Circulo de Obreros Libres” (SITCORENA); Sindicato Independiente Democrático de los Trabajadores de la Salud (SIDEETS); Sindicato Independiente de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (SITISSSTE); Sindicato Independiente de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano (SITSPM); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Procuraduría Agraria (SNTPA); Sindicato de Independiente de Trabajadores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (SITPGJDF); Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SINTRANSVIAL); Sindicato Único de Trabajadores Democráticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (SUTDPGJDF); Sindicato Autentico de Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos (SATSHACM); Sindicato Democrático de Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal (SIDESPGDF); Sindicato Auténtico de Trabajadores de la Salud (SATS); Sindicato Autentico de Trabajadores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (SATALDF); Sindicato único Democrático de Trabajadores del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

del Distrito Federal (SUDET-DIF-DF); Sindicato Independiente de Trabajadores de la Cámara de Senadores (SINTCAS); Sindicato Democrático de Trabajadores de Salud de Tlaxcala (SIDEST); Sindicato Democrático de Trabajadores y Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal “VALENTIN CAMPA”(SDTSPGDF); Sindicato de Trabajadores del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (SITACJDF); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Lotería Nacional (SNTLN); Sindicato Único de Trabajadores de NOTIMEX.

La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos solicitó a la Junta Directiva y al C. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), los espacios para ocupar en los órganos de gobierno de ese Instituto, como son: Miembros en la Junta Directiva, en el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como en el Comité de Vigilancia y Evaluación.

Así también, esta Federación solicitará a las autoridades federales correspondientes, los espacios en el Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC), así como también ante el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); lo anterior a fin de ser partícipes y con ello garantes de que dichos fondos se apliquen en forma homogénea y equitativa a favor de los trabajadores.

6. La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos se ha auto determinado como un instrumento sindical útil al servicio de los sindicatos y de sus trabajadores.

Esta Federación ha logrado ocupar un espacio fundamental en el escenario sindical de nuestro país, de origen ha hecho realidad la aspiración de hacer efectiva la representación democrática de los trabajadores. En su momento, se exigió una dirigencia que tuviera como respaldo una elección en la que se respetara la voluntad de todas las dirigencias y que sustente el liderazgo en una efectiva representación transparente y horizontal. La vida interna de la Federación se ha regido por nuestros estatutos en un marco de transparencia, participación democrática y tolerancia ideológica.

Los sindicatos miembros de esta Federación estamos frente la oportunidad de hacer de estas crisis económicas sistemáticas una actividad de inflexión para dar un nuevo

impulso a las acciones de los trabajadores en la definición de las políticas del país. El proceso de transformación por el cual pasa el Estado mexicano debe ser producto de un análisis que vaya más allá de una respuesta de ahorro, debe dar respuesta a necesidades de la sociedad.

La crisis ha tenido impacto negativo sobre los trabajadores, afectando la fuerza laboral sus prestaciones, y causando el debilitamiento de las instituciones que han sido garantes de la Seguridad Social.

En el proceso que hoy vivimos no sólo se juega la suerte de los sindicatos, sino también la forma de hacer política.

7. La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos ante el reto del sindicalismo del futuro

Esta Federación y sus sindicatos miembros, como parte de un proceso de cambio, nos vemos ante la necesidad de fortalecer a las organizaciones sindicales, ya que sólo a partir de la unidad y solidaridad de todos los trabajadores lograremos construir una alternativa de política de bienestar, privilegiando los valores de Justicia, Equidad, Tolerancia ideológica, Democracia y, como ícono privilegiar el cumplimiento irrestricto de los Derechos humanos.

La situación que vivimos pone en riesgo los logros históricos de los trabajadores y las instituciones que garantizan ante esta, nuestra federación, que se construya una propuesta del sindicalismo democrático, participativo, autónomo, responsable y abierto a la rendición de cuentas con sus representados.

La unidad de los trabajadores y la solidaridad sindical son las únicas herramientas con las que podemos impulsar una alternativa que incluya la participación de amplios sectores de la sociedad.

Respecto a la reforma laboral, estamos en contra de lo que vulnere la autonomía y existencia del sindicalismo, estamos abiertos a las transformaciones, reconocemos la necesidad de adaptar nuestro marco jurídico a las nuevas condiciones y escenarios que enfrentamos, pero reafirmamos los derechos que emanan de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el de la autonomía como un principio básico del sindicalismo, la autonomía frente al gobierno, a los patrones y a los partidos políticos y manifestamos nuestro absoluto rechazo a cualquier intento del gobierno, los partidos u

otros grupos de intervenir o atentar en contra de la vida sindical; somos los trabajadores los únicos que tenemos derechos a decidir en los asuntos internos de nuestro sindicato, incluyendo de manera relevante el nombramiento de nuestros dirigentes y la toma de decisiones frente a la reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

Estamos dispuestos a fortalecer el proyecto sindical para enfrentar los múltiples obstáculos y adversidades, y hemos trabajado para superarlas, para el fortalecimiento de nuestra Federación.

Seguiremos esforzándonos para que en la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos participen mujeres y hombres comprometidos con el servicio público, y para preservar la diversidad de matices e ideas que componen nuestra realidad social y política, construyendo espacios de diálogo en los que se exponga la riqueza de ideas y proyectos a favor de los trabajadores que nos honramos en representar.

Es proyecto de sindicalismo horizontal donde el diálogo y el consenso sean el método de análisis y discusión, donde la toma de decisiones sea siempre en favor de la clase trabajadora; un sindicalismo en el cual se tomen las decisiones por consenso y participación de todas las organizaciones, se respeten las diferencias y se incluyan todas las visiones; un sindicalismo que ante la ofensiva de grupos conservadores que nos demandan transparencia tenga capacidad para dar una respuesta contundente, así asumimos un compromiso con la transparencia porque le rendimos cuentas a nuestros agremiados sobre el destino de sus cuotas, sobre las gestiones que impulsa la dirigencia y sobre los programas que son parte de la vida sindical; nuestras acciones se rigen por un marco estatuario.

El universo de necesidades sociales, políticas, económicas y culturales de los trabajadores y sus familias son una realidad que no ha sido posible superar, toda vez que el decrecimiento económico que sufre el país es similar al del concierto internacional, debido a las políticas neoliberales que han sumido en un caos económico a Europa, con altos índices de desempleo y con una probable recuperación de 20 años. No permitiremos eso, y en esa razón apoyaremos al gobierno a fin de otorgar un servicio eficiente y eficaz al pueblo de México, coadyuvando para un pleno desarrollo.

Haremos una realidad el ejercicio de los Derechos humanos que señala el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestra posición no es estar en contra del patrón-gobierno, es estar en sinergia con las instituciones; colaboraremos irrestrictamente para combatir la pobreza en la que se encuentra 32 millones de

nuestros compatriotas, apoyaremos el abatimiento del rezago en el que se encuentra el campo mexicano y solidariamente impulsaremos el equilibrio de los factores de la producción como arma e instrumento para hacer realidad las aspiraciones de los trabajadores.

Para esta Federación es indispensable contar con los sindicatos que la agrupan, para que, como uno solo, obtengamos los avances laborales y económicos que se requieren para hacer realidad el apotegma de la obtención de un salario digno, que aun a la fecha no lo ha sido, toda vez que en la medida que los trabajadores y trabajadoras logren con el producto de su trabajo cubrir sus necesidades básicas, en esa medida será proporcional el aumento de la productividad, para obtener con ello los niveles de bienestar en conjunto con su familia; un conjunto de trabajadores felices tendrá como resultado un conjunto de servicios nítidos, soslayando a la corrupción.

Por lo que respecta en la Reforma energética impulsada por el Poder Ejecutivo Federal, estamos de acuerdo, toda vez que la empresa Petróleos Mexicanos deberá de modernizarse, ser más productiva y mejorar los subproductos del petróleo, como son telas, plásticos y, en síntesis, la petroquímica básica sin que se modifique la Constitución, en la que como una empresa estratégica, continuaría con la propiedad exclusiva de los mexicanos.

La Reforma política que impulsa el Poder Ejecutivo Federal es una necesidad imperante, ya que hasta este momento sólo los partidos políticos pueden intervenir en este renglón; las candidaturas ciudadanas y candidaturas independientes permitirían romper el monopolio que tienen esos institutos políticos, que ha impedido la participación de la sociedad en su conjunto en esta importante actividad. Es indispensable que el pueblo de México en su conjunto participe en las actividades políticas de nuestro país para que la representación ciudadana ante el Congreso de la Unión sea una realidad, y que el interés público general esté por encima del interés particular de las ideologías que sustentan los partidos políticos.

Esta Federación propone impulsar una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que la ley que actualmente nos rige es obsoleta y está plagada de artículos inconstitucionales, carece del señalamiento de un procedimiento para dirimir los conflictos tanto individuales como colectivos, también carece de un título de riesgos de trabajo, y sobre todo no otorga los derechos humanos ahora establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que esta organización sindical, en conjunto con sus sindicatos, hará las propuestas necesarias al Congreso de la Unión para que se emita una nueva ley, en la que queden fijas todas las necesidades y aspiraciones de la base trabajadora al servicio del Estado.

Nuestra organización sindical ha visto en el devenir de la aplicación de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cómo ha socavado y conculcado las prestaciones y seguros que como un derecho a la seguridad social tienen los trabajadores, por lo que esta Federación también ha tomado como meta el que se reforme esta nueva Ley del ISSSTE, para que se otorgue una seguridad social plena a favor de los trabajadores y sus familias como derechohabientes; es decir, si los trabajadores pagan por esos servicios entonces dichos servicios deberán estar a la altura de sus aportaciones.

La Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos tiene como una de sus metas pugnar porque los servicios asistenciales, económicos y médicos que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sean eficientes, de respuesta inmediata y sustentables, para que la salud y la economía de los trabajadores se vea elevada, y no como en la actualidad, que faltan los materiales más elementales en los hospitales, los prestamos los cobran a mayor interés y los seguros de incapacidades y de pensión por jubilación y cesantía están por debajo de las necesidades básicas de los trabajadores, por lo que se torna indispensable y sumamente importante que todos estos servicios mejoren en cuanto a su intensidad, y aplicación a los trabajadores al servicio del Estado y sus derechohabientes, eficientando la calidad no solo del servicio sino también de la atención por parte del personal.

En esta Federación hemos construido un ágora en la que las ideas, las ideologías, las propuestas de los trabajadores a través de los sindicatos miembros se compilan y se analizan para convertirlas en iconos de impulso para determinar qué acción o actividad se llevará a cabo para garantizar los derechos y prerrogativas, las prestaciones económicas y la protección y seguridad a la vida de cada uno de los trabajadores, como parte fundamental de la acción sindical, a fin de que esta sea útil laboralmente y se plasme en comunión a favor de los trabajadores y sus familias.

Esta central sindical nacional, fundada en el año 2004, ha evolucionado rápidamente ya que se ha incorporado al vehículo de la modernidad y de la actualización para hacer frente a los nuevos retos que el trabajo y servicio público plantea, por el mismo desarrollo y evolución que tiene nuestro país. Para no entrar en el caos de la involución es necesario ver cristalizada nuestra política interior, y nuestra política exterior por lo que apoyamos y apoyaremos a todos los grupos sociales que se encuentren reclamando mejoras o servicios y actividades, siempre y cuando sean lícitas y tengan por objeto el bien común de nuestra nación.

La Federación, en conjunción con sus sindicatos miembros, se ha obligado a analizar y actualizar las Condiciones Generales de Trabajo que existen, en cada Dependencia, y se ha dado a la tarea de pugnar para que dichas condiciones generales de trabajo se fijen en forma bilateral como un acuerdo de voluntades entre el gobierno-patrón y los sindicatos de trabajadores de esas instituciones, a fin de mejorar el servicio, la productividad, el trato al público y que las prerrogativas, prestaciones económicas y derechos a favor de los trabajadores sean directamente proporcionales a las necesidades del propio servicio, de sus funcionarios y de sus trabajadores, eliminando desde luego lo señalado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: “Las Condiciones Generales de Trabajo las fijara el Titular, oyendo al Sindicato”, por lo que esta unilateralidad es a todas luces contraria a lo señalado por el artículo 123 constitucional.

Es y será para esta Federación un constante interés que nuestros sindicatos se encuentren en la mejor de las posibilidades y posiciones para ser los garantes de la aplicación del marco de derecho a favor de sus trabajadores afiliados, así como también para ser los gestores ante la problemática que se vive con la aplicación de la seguridad social que imparte el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, verificar tanto la Comisión del Sistema para el Ahorro del Retiro como del Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado, y supervisar las compañías aseguradoras respecto de la aplicación de los seguros de vida a favor de los trabajadores y de sus deudos.

Esta organización sindical nacional, orgullosa de su constitución y de los logros obtenidos en los escasos nueve años en los que vio la luz pública, está dispuesta a que en la administración gubernamental se combata la ineptitud retardataria, influyentísimo, las recomendaciones y la corrupción que se encuentra en todos los ámbitos de gobierno, para que, basados en un servicio civil de carrera, que consideramos piedra angular de la organización administrativa, se resalte la aptitud, capacidad, conocimientos y honradez, a fin de que los servidores públicos tengan la posibilidad de ascensos, estímulos, premios y conservar su fuente de trabajo con base en sus cualidades, como son su calidad como servidor público y como persona. Nos parece que esos principios son los básicos para otorgar un mejor servicio público, y que de ello depende la prosperidad y el bienestar de los mexicanos.

Esta central luchará para que se implementen escuelas de capacitación para la administración pública, en las que se tome como base la capacitación y el adiestramiento como justificación la designación que de las plazas y puestos se haría; con un solo indi-

cador, la aptitud generada con responsabilidad en el desempeño fiel de los trabajos que les sean asignados a cada servidor público.

Respecto a la aplicación a la justicia laboral, con cuatro Magistrados Representantes de los Trabajadores designados por esta Federación, tenemos la certidumbre que el marco de Derecho laboral será el principio rector para la impartición de la justicia a los sindicatos y a sus trabajadores, y buscaremos que sea pronta y expedita.

Este documento que nos permitimos presentar describe a nuestra Federación como una organización viva, participativa y sindicalmente útil, pero también consideramos que falta mucho por hacer; faltan muchas batallas en las que habremos de participar, en las que habremos de lograr que los sueños y aspiraciones de los trabajadores se conviertan en realidad, gracias a que juntos federación, sindicatos, trabajadores y gobierno nos consideramos como un ejército civil puesto a disposición de los mexicanos y de México.

Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado: institución defensora de los Derechos laborales

Mtra. Jacqueline Zenteno Hernández*

SUMARIO: *Introducción. 1. Esbozo histórico. 2. Una defensoría pública. 3. Fundamento constitucional. 4. Competencia. 5. Funciones. 6. Estructura. 7. Usuarios del servicio. 8. Vacíos legales y reglamentarios. 9. Consideraciones finales.*

Introducción

Expreso mi gratitud al doctor Álvaro Castro Estrada, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como al doctor Carlos Francisco Quintana Roldán, Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala, por esta oportunidad para participar en el libro conmemorativo de los 50 años de la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta ocasión representa un gran honor y compromiso, porque prácticamente toda mi vida profesional la he desarrollado en este ámbito.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado es un órgano público joven; poco se ha escrito sobre sus funciones y tareas, me atrevería a decir, incluso, que son contados los autores que la han estudiado a fondo. Este quincuagésimo aniversario del Tribunal es una oportunidad propicia para abordar este tipo de temas, toda vez que la institución es fundamental en el acceso a la impartición de justicia laboral para un importante número de trabajadores del sector público.

Los objetivos específicos que se pretenden desarrollar en este artículo son dos: uno descriptivo, que tiene como finalidad explicar las principales características de la Pro-

* Procuradora Auxiliar de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y profesora de la Facultad de Derecho UNAM.

curaduría, y otro propositivo, en el que se plantearán algunos retos que enfrenta dicha institución, así como las posibles soluciones.

Comenzaremos haciendo una breve referencia de los diversos acontecimientos legales que precedieron a la Procuraduría; posteriormente se abordará lo correspondiente a su naturaleza jurídica y enseguida se describirá el marco legal, empezando por el fundamento constitucional, las leyes reglamentarias y los reglamentos, lo cual nos dará pauta para saber cuál es su competencia legal así como sus funciones y su relación con la legislación que nos rige, a fin estudiar si se encuentra debidamente regulada, o bien, si amerita un régimen más específico.

Esta información permitirá además plantear los desafíos que enfrenta la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los distintos rumbos para lograr un mejor desempeño institucional en la defensa de los derechos laborales de los servidores públicos.

1. Esbozo histórico

Como toda rama jurídica, el Derecho burocrático nace de la concurrencia de diversos acontecimientos históricos, políticos, económicos y sociales que han influido en su fisonomía; la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado no escapa a esa situación. Cabe aclarar que en esta sección únicamente se analizarán las distintas legislaciones que han regulado las relaciones de trabajo en materia burocrática; el esbozo que se desarrolla es de carácter general, pero nos ayudará a comprender el origen de la institución.

No obstante que el trabajo es una actividad que ha distinguido las relaciones humanas desde tiempos remotos, es hasta comienzos del siglo XX que el derecho regula las relaciones laborales de manera particular, al adoptar medidas tendientes a proteger a la clase trabajadora de los eventuales abusos de los dueños de los medios de producción¹. Por ello es que el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

1 En Alemania, durante el periodo de Guillermo II, se llevó a cabo el reconocimiento a los primeros derechos laborales en Occidente: en 1883 se fundaron los seguros sociales contra la enfermedad; en 1884 contra los accidentes, y en 1889 se otorgaron las pensiones de retiro para los enfermos y ancianos. Pérez Gay, José María. *La Profecía de la Memoria. Ensayos Alemanes*. 2ª ed., Cal y Arena. México, 2012. p. 52.

Unidos Mexicanos es de trascendencia fundacional en materia laboral, ya que expresa la voluntad de la nación para hacer justicia a la clase trabajadora y se disponen a nivel constitucional las condiciones mínimas en que debe regularse una relación de trabajo.

Así, gracias a la valiente decisión del Congreso Constituyente de 1917, por primera vez en México alcanzaron jerarquía constitucional principios que rigen y protegen al trabajo humano, como, por ejemplo, el derecho de cada quien a gozar del trabajo y percibir sus beneficios, y la obligación del Estado y de la sociedad a procurar que toda persona tenga trabajo digno y socialmente útil. Es así que nace un nuevo derecho que, como bien lo señala Mario de la Cueva, es “creador de nuevos ideales y nuevos valores; fue expresión de una nueva idea de justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del Derecho civil. En el Derecho del trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía.”²

No cabe duda que las expresiones contenidas en el artículo 123 de la Constitución marcarían una nueva concepción del trabajo, pues sentarían “las bases de lo que [...] sería el Derecho del trabajo en general y el Derecho burocrático en particular”³.

A pesar de que el naciente artículo 123 constitucional no hacía distinción entre los trabajadores públicos o los privados, la aplicación de este precepto regía sólo para los contratados por particulares. Los empleados del Estado quedaban descartados de su protección.⁴

El acceso a la justicia por parte de los trabajadores contratados por particulares era un derecho que igualmente no estaba garantizado. Fue hasta el 18 de agosto de 1931⁵ que se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, en donde ya se contempla lo relativo a las autoridades laborales, como son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, entre otras.

Sin embargo, las relaciones laborales del sector público siguieron rigiéndose sobre bases civiles, pues la Ley Federal del Trabajo de 1931 los excluía de su aplicación. Por lo tanto, como no existía una ley que regulara el servicio civil, los burócratas no

2 De La Cueva, Mario, *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, t I, 22ª ed., Porrúa, México, 2009, p. 45.

3 Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, Porrúa, México, 1999, p. 39.

4 Rabasa, Emilio O. y otra, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1996, pp. 367 y 368.

5 Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Francisco Rojas Cuevas. [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas. [citado 22/07/2013]. Formato PDF. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr6.pdf>.

gozaron de ninguna protección laboral y, como consecuencia, las condiciones en que prestaban sus servicios quedaron fuera de toda regulación y protección legal.

Esta situación no evitó que los trabajadores al servicio del Estado acudieran a instancias laborales para demandar sus hasta entonces no reconocidos derechos laborales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente en aquella época: “los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre capital y el trabajo como factores de producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.”⁶

Para suplir tal deficiencia, el Congreso de la Unión aprobó en 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Inclusive, desde el 1º de abril de 1939 se creó el llamado Tribunal de Arbitraje, encargado de resolver los conflictos individuales y colectivos, previa intervención de las dependencias respectivas. Sin embargo, el Estatuto carecía de sustento constitucional y, como consecuencia, no tenía rango de Ley reglamentaria, en virtud de que no existía ningún precepto en la Carta Magna que regulara las relaciones laborales de este tipo de trabajadores, lo cual evidentemente los dejó en desventaja.

El Estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que el 4 de abril de 1941 se aprobó el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, entre cuyos lineamientos más importantes se destacan:

- a) La desaparición de las Juntas Arbitrales en cada dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- b) La especificación de las bases para los escalafones.
- c) La prohibición a los sindicatos de burócratas para adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

Así las cosas, ante las exigencias de los trabajadores al servicio del Estado por contar con la protección constitucional de sus derechos laborales fue improrrogable emitir la reforma constitucional que reconociera a los servidores públicos el goce de las garantías

6 *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXV. p. 918.

laborales, con las diferencias que resultaran de la distinta situación jurídica guardada respecto de los trabajadores en general, por lo que, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se aprobó la reforma al artículo 123 constitucional, a través de la cual se adicionaba el apartado B que desde ese momento regula las relaciones laborales de este tipo de trabajadores. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de ese mismo año.

La reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, formándose así el apartado B, y las 31 fracciones del texto original de dicho precepto legal, quedaron contenidas en el apartado A.

Con la reforma constitucional, “se confirma y solidifica la tendencia hacia la diferenciación del régimen laboral de los trabajadores del Estado iniciada luego de 1917”⁷, al consagrar, en forma independiente, normas protectoras de las relaciones de trabajo de los servidores públicos.

Sin embargo, esta reforma no hubiese surtido efectos sin la creación de la ley reglamentaria, que en este caso es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963,⁸ que abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reconoce diversos derechos laborales, como son: la jornada de trabajo; el sistema de ascensos a través del escalafón; los derechos de huelga; la protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), organismo encargado de administrar los seguros, servicios y prestaciones de seguridad social a dichos trabajadores como contraprestación de la relación laboral con el Estado; los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias, así como el establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como única autoridad laboral resolutora de los conflictos individuales y colectivos entre el Estado y sus trabajadores y organizaciones sindicales, así como el encargado de llevar a cabo el registro de sindicatos.

7 Reynoso Castillo, Carlos, *op. cit.* p. 43.

8 Diario Oficial De La Federación. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Número CLLXI. Sección Primera. Talleres Gráficos de México. México, 28 de diciembre de 1963. Número 98. p. 4.

No obstante que los derechos laborales estaban consagrados en la Ley, no se había creado un organismo que velara por la defensa de los derechos de los trabajadores burócratas, lo cual dejaba en clara desventaja a aquellos que carecían de los recursos económicos suficientes para contratar los servicios de un abogado que los representara ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Veinte años después de la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado surge la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984⁹, por medio del cual se reformaron los artículos 118, 121, 122, 123 y 128.

De conformidad con la Exposición de Motivos¹⁰, el nacimiento de la Procuraduría se debió a la necesidad de poner a disposición de los trabajadores al servicio del Estado los instrumentos que hicieran viable el acceso a la justicia, en este caso laboral, garantizando que sus intereses estuvieran debidamente representados y salvaguardados sus derechos en materia de trabajo, mediante la asesoría, orientación y representación legal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La situación legal actual de la Procuraduría no se ha modificado, ya que sigue siendo un órgano representativo que tutela los derechos de los servidores públicos a nivel nacional. Sin embargo, la demanda de sus servicios va en aumento pues cada vez más personas solicitan la atención de sus problemáticas, lo cual exige la tramitación de un mayor número de juicios para ejercitar diversas acciones procesales, tales como: el reconocimiento de la relación laboral, la reinstalación o la indemnización constitucional, diferencias salariales, pago de aportaciones de seguridad social, riesgos de trabajo y recientemente la designación de beneficiarios, entre otras que requieren de mayor innovación y la exposición de argumentos en la materia, a fin de garantizar una mayor protección jurídica.

9 Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado reglamentaria del artículo 123 constitucional. Número LXXII. Sección Primera. Talleres Gráficos de México. México, 12 de enero de 1984. pp. 3-6.

10 Cámara de Origen: Senadores. Exposición de motivos. México D.F., a 18 de Noviembre de 1983. Iniciativa del Ejecutivo. [en línea]. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [citado 22/07/2013]. Formato html. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/lf/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=367&IdRef=16&IdProc=1>.

2. Una defensoría pública

De conformidad con el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado pertenece a la estructura orgánica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, dicha ley es omisa en determinar la naturaleza jurídica de esta institución.

Ahora bien, el hecho de que la naturaleza jurídica no esté descrita en la ley no es motivo para que no se pueda realizar una investigación acerca de ello, pues de conformidad con sus características, se puede determinar qué tipo de institución es.

Miguel Acosta Romero¹¹ señala que de conformidad con la reforma de 1984 a la Ley burocrática, se entiende que la Procuraduría queda adscrita al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero no se comprende si es un órgano desconcentrado.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone lo siguiente:

“Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Así, se deduce de lo anterior que la Procuraduría se asemeja a un órgano desconcentrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues de conformidad con el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado la institución depende jerárquicamente del Presidente del Tribunal, carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y fue creada para defender los derechos laborales de los trabajadores burócratas de manera gratuita, es decir, tiene una finalidad diversa a la función jurisdiccional.

Hasta aquí se ubicó una primera característica, pero se considera que ello no es suficiente, porque falta determinar el género al que pertenece, de conformidad con las funciones que lleva a cabo.

11 Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, México, 2002, p. 527.

Miguel Carbonell¹² señala que hay instituciones que dependen de la administración pública federal vinculadas con aquellos organismos para-judiciales que intentan proteger sectorialmente derechos de los particulares desde el ámbito administrativo, tales como la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, o la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. En consecuencia, bajo esta perspectiva podemos sustentar que la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado pertenece igualmente a ésta clasificación; no obstante, se estima que tiene mayor relación con las defensorías públicas.

De conformidad con la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Defensoría Pública se relaciona con la llamada “Defensoría de Oficio”, y la define como una “Institución pública encargada de proporcionar los servicios de asistencia jurídica gratuita a las personas que, carentes de recursos económicos suficientes para cubrir honorarios de un abogado particular, se ven precisadas a comparecer ante tribunales como actoras, demandadas o inculpadas.”¹³

Como se observa, las defensorías de oficio forman parte de un órgano estatal, ya que de esa manera se garantiza el pago de los honorarios a los abogados defensores. Además, en la mayoría de los casos dichas instituciones tienen como finalidad proporcionar asistencia jurídica a personas de escasos recursos económicos, para que puedan ser representados legalmente y de manera gratuita ante tribunales, a fin de defender sus intereses procesales en juicio, ya sea como parte actora, demandada, inculpada, etcétera.

Para efecto de enriquecer lo anterior, Karlos Artemio Castilla Juárez agrega que la asistencia y la defensoría jurídica son elementos que implican un primer esfuerzo para acercarse a los sistemas de justicia¹⁴, los cuales, desde su punto de vista, han funcionado en dos sistemas base: el denominado sistema *judicature* y el sistema de ayuda jurídica legal.

El primero consiste en que el Estado otorga la posibilidad a personas de escasos recursos de contar con un abogado particular que le proporcione asesoría o representación legal, sufragando los honorarios de los profesionistas. Por su parte, el sistema de ayuda jurídica legal consiste en el establecimiento de oficinas de consulta jurídica,

12 Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2009, p. 727.

13 *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. IV, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM, Porrúa, México, 2006, p. 122.

14 Castilla Juárez, Karlos Artemio, *Acceso Efectivo a la Justicia*, Porrúa, México, 2012, p. 150.

asesoramiento judicial, información y educación jurídica, dependientes de un sector gubernamental, cuyo servicio es prestado por empleados públicos.

Como se observa, la Defensoría Pública tiene diversas modalidades, ya que su función puede ser encomendada a despachos particulares contratados por el Estado, o bien a abogados que prestan sus servicios para dicho ente público y puede estar dirigido para personas de escasos recursos o para aquellos que así lo requieran, independientemente de su situación económica, bien sea para recibir asesoría legal o para hacer valer sus derechos ante cualquier tribunal jurisdiccional del orden penal, o incluso todas aquellas materias jurídicas en donde se hagan valer derechos por esta vía.

Además de lo anterior, Karlos Artemio Castilla Juárez describe una serie de propuestas¹⁵ que pueden ayudar al funcionamiento de la asistencia y la defensoría legal, a fin de garantizar el acceso a la justicia, entre los cuales se encuentran:

- 1) Que todas las defensorías legales estén centralizadas en un solo órgano que se especialice en otorgar orientación, asesoría y representación legal en todas las materias.
- 2) Que la defensoría legal cuente con autonomía plena y técnica del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para evitar conflicto de intereses.
- 3) Ampliar la cartera de usuarios, para evitar que este servicio sea destinado sólo a aquellas personas que carecen de solvencia económica, y se incluya a las que tengan ingresos medianos pero que no puedan soportar los gastos de un juicio y/o se encuentren en condición de vulnerabilidad y discriminación.
- 4) Que la defensoría legal ofrezca servicios de diversas maneras: ya sea de manera gratuita, o bien, mediante una serie de aportaciones voluntarias, tasadas para personas de mayores ingresos.
- 5) Que igualmente preste servicios a víctimas u ofendidos en materia penal.
- 6) Que la Defensoría Legal cuente con áreas y personal especializado en número suficiente y de acuerdo a las necesidades que se puedan detectar, tanto de manera individual como colectiva.
- 7) Que el servicio se otorgue por medio de plantilla amplia de abogados pagados por el Estado, dedicados de manera exclusiva a ello, complementado el servicio por abogados especializados que provengan de clínicas de interés público,

15 *Ibidem.* p. 209-211.

universidades y despachos que puedan obtener por sus servicios diversos beneficios fiscales.

- 8) Además de garantizar el acceso a la justicia nacional, se otorgue al ciudadano la posibilidad de acudir a instancias internacionales como es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es preciso mencionar que las propuestas descritas no son un ideal inalcanzable, pues en el mundo se han puesto en marcha. Inclusive América Latina no es la excepción, ya que existen diversas oficinas de Defensoría Pública que han modificado sus parámetros, como es el caso de la Oficina Nacional de la Defensa Pública de la República Dominicana, que a consideración de Luigi Ferrajoli¹⁶ es un modelo de inspiración que garantiza el derecho a la defensa en materia penal de todo tipo de personas con independencia de su capacidad económica, lo cual implica un primer avance.

Otra institución pública que merece la pena mencionar es la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia de Perú¹⁷, que es un órgano encargado de conducir, regular, promover, coordinar, y supervisar los servicios de defensa pública, conciliación extrajudicial y el arbitraje popular, garantizando el acceso a la justicia y el derecho de defensa a personas en condición de vulnerabilidad, sea porque no cuenten con recursos económicos o formen parte de grupos con especial protección, como por ejemplo los menores de edad, discapacitados, mujeres y ancianos, entre otros. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, brinda y supervisa el servicio integral de Defensa Pública a través de la asistencia legal gratuita en materia penal, familiar, civil y laboral, y defiende a personas que han sido víctimas en cualquiera de sus formas. Esta es una de las defensorías públicas más fortalecidas acorde a las propuestas antes descritas, lo cual deja al descubierto que pueden ser viables. Además, es preciso mencionar que dicha institución tiene regulada, de manera general y particular, cada una sus funciones, lo cual permite que la prestación de los servicios se otorgue de manera sistematiza y ordenada, pues existen diferen-

16 Birgin, Haydée y Natalia Gerardi Coord. *La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales* Fontamara, México, 2011, pp. 75-84.

17 Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/index.php>.

tes leyes, decretos y resoluciones que son necesarias para la toma de decisiones, la solución de casos y la protección a todos los participantes.

En México tenemos al Instituto Federal de Defensoría Pública¹⁸, que es un órgano auxiliar del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y operativa, cuya función es garantizar el derecho a la defensa pública en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales. Atiende a la población menos favorecida del país bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo, y con ello contribuye a superar desigualdades sociales y a consolidar el Estado de Derecho.

Este Instituto tiene diversas delegaciones en toda la república, cuenta con un servicio civil de carrera y un programa de capacitación y estímulos que permite actualizar a los integrantes de la Defensoría Pública. Asimismo, es de resaltar que su funcionamiento se encuentra regulado por diversas disposiciones como son: la Ley Federal de Defensoría Pública y las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, que prevén su estructura así como las facultades, obligaciones y responsabilidades de todos sus integrantes, lo cual le ayuda a contar con una mayor certeza jurídica en su actuación.

Como integrante de las instituciones que defienden los derechos de la parte trabajadora encontramos a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)¹⁹, así como las procuradurías de la defensa del trabajo establecidas en cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal.

Cabe destacar que la PROFEDET es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con patrimonio y personalidad jurídica, la cual además cuenta con una oficina en el Distrito Federal y 47 más en diversas localidades en todo el país. Otorga servicios a nivel nacional e inclusive, con el propósito de llegar a más número de personas, creó la Procuraduría Móvil, que es un vehículo ubicado en puntos estratégicos del país, que brinda servicios a los trabajadores para que quienes acudan

18 Instituto Federal de Defensoría Pública. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/mision.asp>.

19 Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.profedet.gob.mx/profedet/index.html>

a ella reciban la misma atención de calidad y garantía que ofrece la PROFEDET en cualquiera de sus oficinas.

La PROFEDET tiene la misión de otorgar asesoría y, de ser necesario, representar gratuitamente en juicio a la clase trabajadora en conflictos individuales y colectivos ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, además de proponer soluciones a los trabajadores y empleadores por medio de la conciliación. Para su funcionamiento y organización tiene un reglamento interior que igualmente establece claramente su competencia, sus facultades, la distribución de responsabilidades, los impedimentos y otros aspectos más que son necesarios para su operación.

En este orden de ideas, con todos estos datos se concluye que la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado pertenece al ramo de las instituciones de defensoría pública, que tiene como finalidad conceder la oportunidad a la parte trabajadora, de defender sus derechos laborales, ya sea ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o, con motivo de tal fin, ante los Tribunales Federales en materia de amparo laboral.

Además de lo anterior, con esta exposición se comprende que el oficio que desempeña la Procuraduría en estudio es de suma importancia en el acceso a la justicia, el cual puede mejorar y perfeccionarse con la adopción de una serie de medidas que tiendan a proporcionar más y mejores servicios dentro de un marco legal previamente definido, que sirva de referencia para su competencia, atribuciones, estructura y funcionamiento.

3. Fundamento constitucional

Las cualidades significativas de toda ley constitucional son las siguientes: “La primera es la prevalecencia sobre las demás leyes y normas [...] La segunda es la vinculación o sujeción a sus preceptos de todos los poderes públicos”²⁰. De tal suerte que los preceptos que integran la Constitución son los elementos de validez de todo el orden jurídico, pues determinan el fundamento legal de cualquier norma jurídica tanto para su existencia como para su aplicación.

20 Valverde, Antonio Martín, Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y Joaquín García Murcia, *Derecho del trabajo*, 19ª. ed., Tecnos, España, 2010, p. 112.

En este sentido, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene vinculación directa con las normas constitucionales que regulan la materia laboral, las cuales “están formuladas bien como derechos reconocidos a los sujetos, bien como deberes de los poderes públicos en ese ámbito de la vida social.”²¹

Por ello, el fundamento constitucional de la Procuraduría tiene que ver con dos vertientes: a) Los artículos que forman parte de los derechos humanos consagrados en el capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y b) El que corresponde a los llamados derechos sociales, previstos en el artículo 123 apartado B.

Dentro de la parte dogmática, los derechos laborales tienen importante relación con los derechos humanos regulados en los artículos 13, 14, 16 y 17 constitucionales.

Por lo que se refiere a su relación con el artículo 13 constitucional, es de precisar que el ámbito laboral burocrático está sustentado en los derechos y obligaciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado y, como consecuencia, cualquier determinación que sea tomada en su contra será materia de los juicios promovidos por la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, evitando ante todo la aplicación de normas jurídicas privativas contrarias a derecho. Asimismo, se destaca la función de la Procuraduría en materia procesal, la cual se dirime ante tribunales previamente creados y con la competencia legal para conocer y resolver la cuestión planteada en términos de lo dispuesto por la ley, de tal suerte que la última palabra la tiene la autoridad jurisdiccional competente, siendo en este caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito en materia de trabajo, que pertenecen al Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a los artículos 14 y 16 constitucionales, éstos tienen una estrecha relación con las actividades encomendadas a la Procuraduría porque con el ejercicio de sus funciones contribuye al Estado de Derecho así como con la seguridad jurídica, garantizando la observancia y respeto de los derechos laborales en estricto apego a los términos y condiciones fijadas por la ley.

En relación con el artículo 17 constitucional, la Procuraduría fortalece el acceso a la impartición y administración de justicia previstas en dicho precepto legal, que establece:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

21 *Ibidem.* p. 148.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

En efecto, si bien es cierto que a primera vista se puede interpretar que el artículo 17 constitucional prevé que el acceso a la justicia es un derecho humano que será protegido por tribunales jurisdiccionales, también lo es que para que ello tenga lugar se necesita de personas que comprendan y utilicen el lenguaje jurídico pues, salvo que sea un especialista en la materia, es poco probable que un ciudadano pueda utilizar esa vía para la defensa de sus derechos sin la asesoría de un abogado.

Inclusive, Miguel Carbonell señala que el acceso a la justicia “es una medida instrumental respecto de otros derechos, ya que permite combatir su violación.”²² De tal suerte que esta garantía constitucional prevé la forma en que el disfrute de los derechos humanos sea una realidad, no una ficción.

22 Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 722.

Asimismo, Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Aylón sugieren que el problema del acceso a la justicia no sólo se resuelve con la creación de tribunales, “sino mediante la preparación de los mecanismos de organización y disciplinas profesionales que permitan mejorar y ampliar la oferta de servicios de asesoría jurídica a quien lo requiera”²³, pues con ello se evitaría la exclusión de uno o varios sectores de la sociedad, ya sea porque no posean los medios o porque no logran una satisfacción cabal a sus intereses.

En esta tesitura, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado es una institución que posibilita el acceso a la impartición de justicia mediante la utilización de fórmulas jurídicas para lograr la observancia y respeto de los derechos laborales, por medio de la asesoría o representación legal de los usuarios de los servicios.

Por lo que toca al fundamento constitucional, que tiene que ver con el Derecho laboral burocrático, es indispensable recurrir a lo que dispone el apartado B del artículo 123 constitucional, al ser el precepto legal que le otorga vigencia a los derechos reconocidos a favor de los trabajadores que laboran para el sector público.

Es de resaltar que el derecho de los trabajadores a una defensa legal adecuada no está incluido en alguna de las fracciones del artículo 123 constitucional, sino que ello tiene que ver con el fundamento legal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, del que la Procuraduría forma parte integrante, y que se encuentra previsto en la fracción XII del apartado B de dicho artículo.

De esta forma, se enunciaron los artículos constitucionales de importancia que tienen relación con el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales, como se observó, se encuentran vinculados con los derechos humanos y con los derechos sociales establecidos en la norma constitucional.

4. Competencia

De la *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana* se advierte que la palabra “competencia” deriva de la voz latina *competentia, ae*, que significa relación, proposición, aptitud, apto, componente, conveniencia. Desde el punto de vista jurídico “se alude a

23 *Acceso de la Justicia en México. Una Reflexión Multidisciplinaria*. [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas. [citado 22/07/2013]. Formato pdf. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/92/8.pdf>.

una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”²⁴

De esta manera, la competencia tiene que ver con las actividades que están permitidas por la ley para el funcionamiento de determinados órganos públicos, los cuales se encuentran obligados a llevar a cabo aquellas facultades que están previamente descritas en el orden jurídico en concreto.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado es un órgano que depende jerárquicamente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que su competencia versará sobre los conflictos que resuelva ese órgano jurisdiccional, como se advierte del artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, que señala:

“Artículo 122. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos. Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas. Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.”

24 *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, op. cit., t. II. p. 404.*

Para efecto de complementar lo anterior, es preciso mencionar que la Procuraduría no tiene un reglamento interior, sino que su organización y funcionamiento están regulados por el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, particularmente en el artículo 35, que dispone:

“Artículo 35. Sin perjuicio de las facultades y atribuciones que le confieren la Ley y demás disposiciones legales aplicables, al Procurador le corresponde:

- I. Representar oficialmente a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado;*
- II. Designar al Procurador Auxiliar que deba hacerse cargo de la defensa del Trabajador;*
- III. Proponer al Presidente del Tribunal las medidas administrativas que sean conducentes para dar congruencia, eficacia y celeridad a la acción encomendada a la Procuraduría;*
- IV. Rendir un Informe mensual al Presidente del Tribunal de las labores de la Procuraduría;*
- V. Despachar y firmar la correspondencia de la Procuraduría.*
- VI. Cuidar que los Procuradores Auxiliares y el personal administrativo de apoyo de la Procuraduría, cumplan lo dispuesto por este Reglamento, así como las disposiciones particulares y de observancia general, dictadas por el Pleno y el Presidente del Tribunal;*
- VII. Dictar las medidas pertinentes para el buen funcionamiento de su Unidad;*
- VIII. Integrar, custodiar y controlar los libros de registro de los asuntos, índices y demás que sean necesarios para el mejor funcionamiento de la Procuraduría; y*
- IX. Las demás que le encomiende el Presidente del Tribunal.”*

Como se advierte, la Procuraduría sólo podrá representar y asesorar a la parte trabajadora que intervenga en cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado; en consecuencia, los asuntos en los que participe tendrán relación directa con los conflictos que resuelva el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, la competencia de dicho tribunal no sólo está prevista en la Ley burocrática sino que hay otras leyes que lo dotan de facultades jurisdiccionales, y además el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios jurisprudenciales que extiende el repertorio de asuntos a solucionar.

De conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la competencia de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra descrita en el artículo 124, el cual determina el tipo de conflictos que puede atender el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como se advierte a continuación:

“Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.*
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;*
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;*
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales,”*

Es preciso aclarar que en la práctica la Procuraduría sólo interviene en los conflictos individuales entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores, pues los conflictos colectivos están fuera de su alcance, aunado a que los sindicatos cuentan con su propio despacho de abogados y por lo tanto no es necesaria su participación.

Cabe destacar que los conflictos individuales en los que interviene la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado abarcan la representación de los trabajadores como parte actora o como parte demandada, desde la etapa de asesoría y/o conciliación o bien desde el inicio y desarrollo del procedimiento arbitral, hasta el cumplimiento total del Laudo.

Igualmente, la Procuraduría puede representar al trabajador en uno o diversos juicios en los que sea parte. Asimismo, se extiende la representación en vida o después de su muerte, ya que en este último supuesto igualmente otorga asesoría y representación a sus familiares cuando intervienen en este tipo de juicios, para establecer la designación de beneficiarios de los derechos del extinto trabajador, en caso de que le reconozcan derechos en juicio.

Por otra parte, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal expande la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por lo tanto, de la propia Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues el artículo 79 de dicha ley, faculta al Tribunal para conocer y resolver los conflictos individuales de carácter laboral de los trabajadores de confianza, regulados

por tal ordenamiento. En consecuencia, la Procuraduría debe intervenir en estos asuntos a fin de proteger los intereses de los trabajadores que se encuentren en este supuesto.

Otra fuente importante que determina la competencia de la Procuraduría son los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación en materia laboral. Gracias a estas interpretaciones judiciales, actualmente la Procuraduría tiene capacidad para defender los derechos de los trabajadores del Banco de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito²⁵, o bien del Instituto Nacional de Estadística y Geografía²⁶, e inclusive de los trabajadores de los Fideicomisos en donde la fiduciaria sea una Institución de Banca de Desarrollo²⁷, entre otras.

Resultan igualmente significativos los criterios que al efecto han emitido nuestros más altos tribunales para salvaguardar los derechos de los trabajadores en el régimen de seguridad social. Cabe destacar, de entre todas, dos tipos de controversias: las que se suscitan con motivo de la impugnación de la calificación de un riesgo de trabajo emitida por el ISSSTE²⁸, y las que tienen que ver con la designación de beneficiarios del

-
- 25 Véase la Tesis aislada emitida en la Octava Época, Registro: 207925, Instancia: CUARTA SALA, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Localización: t. VI, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1990, Materia(s): Laboral, Pag. 211, llamada "COMPETENCIA. BANCO DE CREDITO RURAL, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO. DE LOS CONFLICTOS CON SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE."
 - 26 Véase la Tesis aislada emitida en la Novena Época, Registro: 161678, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGESIMO CIRCUITO, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XXXIV, Julio de 2011, Materia(s): Laboral Tesis: xxx.11o.4 L, Pag. 1983, llamada "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA Y SUS TRABAJADORES. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."
 - 27 Véase la Tesis jurisprudencial emitida en la Novena Época, Registro: 185233, Instancia: SEGUNDA SALA, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. XVII, Enero de 2003, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 10/99 llamada "COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE UN FIDEICOMISO Y SUS TRABAJADORES, CUANDO LA FIDUCIARIA DE AQUÉL ES UNA INSTITUCIÓN DE BANCA." DE DESARROLLO".
 - 28 Véase la tesis jurisprudencial emitida por en la Novena Época, Registro: 199202, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. número V, Marzo de 1997, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 9/97, Página: 444, llamada: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. RIESGO DE TRABAJO. SU CALIFICACION TECNICA CORRESPONDE AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PERO ES OPTATIVO PARA EL TRABAJADOR IMPUGNARLA ANTE EL INSTITUTO O DIRECTAMENTE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE."

extinto trabajador para cobrar la devolución de los montos acumulados en las cuentas individuales de retiro, administradas por PENSIONISSSTE²⁹.

De lo anterior se advierte que la Procuraduría representa legalmente a los trabajadores en aquellos juicios laborales que se desarrollan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. No obstante, su tarea no se limita a eso, pues además promueve demandas de amparo directo e indirecto ante los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación para impugnar cualquier acto de autoridad que vulnere los derechos humanos de sus representados, lo cual permite proporcionar un control de legalidad en beneficio de la clase trabajadora respecto de los asuntos en los que sea parte.

Como se observa, son múltiples y diversos los asuntos laborales individuales y de seguridad social en los que puede intervenir la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, se observa que la competencia prevista para esta institución en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado y en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es la adecuada, ya que no precisa de manera clara y específica los asuntos en los que debe intervenir, ni mucho menos ha incorporado al texto legal las interpretaciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación, lo cual es un serio problema pues la Procuraduría no cuenta con un determinado ámbito de validez de sus atribuciones ni de sus facultades legales, como será explicado detalladamente en los siguientes puntos.

5. Funciones

Una vez establecida la competencia de la Procuraduría, toca ahora explicar las actividades o funciones que lleva a cabo para cumplir con su labor.

29 Véase la tesis aislada emitida por en la Novena Época, Registro: 163422, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. número XXXII, Noviembre de 2010, Materia(s): Laboral, Tesis: I.13o.T.286 L, Página: 1556, llamada: “TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS EN LOS QUE SE RECLAME EL RECONOCIMIENTO DE BENEFICIARIOS Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS MONTOS ACUMULADOS EN LAS CUENTAS INDIVIDUALES DEL EXTINTO TRABAJADOR ADMINISTRADAS POR EL PENSIONISSSTE.”

De conformidad con el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 135 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dos son las funciones que realiza la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado: la asesoría y la representación legal de la parte trabajadora.

Cabe destacar que sólo se encuentran descritas de manera general las funciones de esta institución, pues a diferencia de otras defensorías públicas no existen legislación, reglamento o bases de operación que las describa de forma detallada.

En la práctica, tanto la asesoría como la representación legal son proporcionadas por personal especializado adscrito a la Procuraduría, y ambas funciones son públicas, gratuitas y obligatorias. Asimismo, se observa que ambos instrumentos proceden cuando hay una violación a los derechos laborales de las personas que requieren de los servicios.

En cuanto a la asesoría legal, consiste en un servicio otorgado por personal adscrito a la Procuraduría, a través de la cual se puede compartir información, o bien plantear una posible solución jurídica a una problemática expuesta por los usuarios del servicio. Una de las características más importantes de esta actividad es el hecho de que la asesoría debe otorgarse de manera presencial, debido a que la Procuraduría únicamente atiende al interesado, salvo aquella persona que no pueda acudir a las instalaciones, en este caso se otorgará la asesoría vía telefónica e incluso por medios electrónicos o mensajería, en razón de la distancia y siempre que el trabajador se encuentre imposibilitado.

Esta actividad es de suma importancia porque es el primer contacto con el usuario y, de conformidad con los hechos que expone, se le informa si su problema puede ser solucionado a través de los diversos instrumentos legales previstos en la Ley burocrática, o bien se trata de una cuestión que no tiene que ver con el ámbito competencial de la Procuraduría del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya sea porque no se puede solucionar por esa vía o porque pertenece a otra instancia.

Dependiendo de la forma en que ocurren los hechos así como de las pruebas de que dispone la persona que recibe la asesoría jurídica, se le informan las conclusiones así como la vía legal que tiene que ejercer, el tiempo de prescripción y la forma en que se pueda llevar a cabo la representación legal. No sobra decir que de esta función depende en buena medida el resultado que se obtenga en el procedimiento laboral. Por ende, se considera que la entrevista inicial con el interesado debe ser lo más completa posible y debe agotar todas las opciones de solución.

Vale la pena acotar que la asesoría jurídica no se agota con la primera entrevista pues se debe otorgar en el momento que así se requiera, ya sea antes, durante o después del procedimiento laboral, siempre de manera clara, precisa, oportuna y confiable.

Por lo que toca a la segunda función de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en la representación legal, es de aclarar que, al igual que la asesoría, se proporciona única y exclusivamente a la clase trabajadora. Esta función es encomendada a los abogados especialistas adscritos a la Procuraduría y procede siempre y cuando la parte interesada acepte este beneficio, pues implica la autorización para que en su nombre y representación se realicen diversas actuaciones procesales.

Dicha representación implica el reconocimiento de la personalidad de los abogados para que realicen todas las actuaciones procesales tendientes a proteger los intereses y los derechos jurídicos de los defendidos o asistidos, ya sea para hacer valer acciones, excepciones o defensas, interponer recursos o cualquier medio de impugnación que proceda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o cualquier autoridad laboral competente, desde la etapa de conciliación, o bien durante el desarrollo del procedimiento laboral y hasta el cumplimiento del laudo, siempre buscando la implementación de todos los medios necesarios en beneficio de la parte que se representa.

Ambas funciones son fáciles de describir, pero implican un proceso complejo ya que todo el personal que interviene directa o indirectamente debe llevar un registro de la información que se proporciona, aunado a que se necesitan implementar mecanismos de control para evitar cualquier violación a los derechos de los representados, lo cual involucra desde el archivo de documentos hasta diversas tomas de decisiones para revisar e impugnar jurídicamente las resoluciones emitidas por la autoridad, ya que estos últimos son los únicos medios jurídicos con los que cuenta la Procuraduría para la defensa de los derechos laborales de sus representados.

En razón de lo anterior, se advierte que las funciones que tiene encomendadas la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado no están debidamente descritas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni por el Reglamento Interno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual provoca que la institución no cuente con bases de operación de los servicios que presta, ni parámetros para garantizar una calidad efectiva de sus servicios, pues se encuentra obligada a atender a todo tipo de personas y a intervenir en todo asunto que así se requiera, con independencia de la escasa o nula posibilidad de obtener un laudo favorable, aunado

a que no prevé las responsabilidades legales tanto de los servidores públicos, como de los usuarios ante la ejecución eventual de un hecho ilícito, por lo que es sumamente urgente atender este tipo de problemas que atañen a la defensoría y a todos los que intervienen en los juicios.

6. Estructura

Como toda Defensoría Pública, el personal adscrito a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado recibe emolumentos por parte de un organismo público, que en este caso es la Secretaría de Gobernación, de la que depende –en materia presupuestaria– el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De conformidad con el artículo 122 de la Ley burocrática, la Procuraduría es una área especializada que se integra por un Procurador y diversos procuradores auxiliares. Sin embargo, existe más personal que labora para la institución y no se encuentra previsto en la ley.

En la actualidad, la cabeza directiva de la Procuraduría descansa en un Procurador, quien cuenta con facultades de representación y determina la forma en que esta unidad administrativa debe cumplir sus funciones. En un siguiente nivel inferior hay dos subprocuradurías, con sus respectivos subprocuradores. Ambos servidores públicos proporcionan asesoría legal a toda persona que ingresa por primera vez; sin embargo, las funciones que llevan a cabo son diferentes: Una Subprocuraduría se encarga de las conciliaciones y los juicios arbitrales dirimidos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje –que abarca desde la promoción de la demanda inicial hasta la ejecución total del laudo–, mientras que la otra Subprocuraduría tiene a su cargo la elaboración y presentación de demandas de garantías, así como el trámite de los juicios de amparo directos e indirectos respectivos.

En un tercer nivel están los procuradores auxiliares. Son abogados especialistas en materia burocrática encargados de atender los juicios laborales y de amparo que son patrocinados por la Procuraduría; dichos procuradores, de acuerdo con las actividades que les sean asignadas y en función a las necesidades de la institución, dependerán jerárquicamente de alguno de los dos subprocuradores.

Finalmente, tenemos al personal de apoyo, que son las personas que intervienen en funciones administrativas y secretariales.

El personal adscrito a la Procuraduría se distribuye de la siguiente manera: 1 Procurador, 2 Subprocuradores, 21 Procuradores Auxiliares, de los cuales tres se dedican en exclusiva a la elaboración de demandas laborales, 14 se encargan de atender el procedimiento arbitral ante las ocho salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tres tienen encomendada la realización de demandas de amparo, y uno se encarga de la etapa conciliatoria. Además se cuenta con un total de 21 personas de apoyo secretarial.

Cabe aclarar que los procedimientos para-procesales que se promueven para designar beneficiarios en el cobro del Ahorro para el Retiro (SAR) son atendidos por personal de apoyo —bajo la supervisión de los subprocuradores—, pues no hay procuradores auxiliares disponibles que puedan encargarse de esa área, no obstante que tan solo en lo que va del 2013 hay 1999 procedimientos activos en esta materia.

Ahora bien, para visualizar la cantidad de servicios que presta la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con el informe de actividades rendido al mes de julio de 2013, dicha institución, durante los siete primeros meses de 2013 proporcionó un total de 4,675 asesorías legales, 2,547 personales y 2,128 telefónicas; promovió 741 demandas iniciales, 18 contestaciones y 30 ampliaciones de demanda, aunado a que se presentaron 383 demandas para solicitar la declaración de beneficiarios del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); atendió un total de 5,616 asuntos (sin contar los del SAR), de los cuales 1,863 se encuentran en la fase de ejecución y 3,752 en el desahogo del procedimiento. Respecto al número de audiencias que se programaron y celebraron en las ocho Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hasta julio de 2013 ascienden a un total de 7,399 audiencias atendidas y 4,021 promociones. Asimismo, cabe agregar que se presentaron 373 demandas de amparo, de las que 343 son de amparo directo y 30 de amparo indirecto.

Respecto a los laudos notificados en primera instancia hasta el mes de julio de 2013, las distintas salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje notificaron 427 resoluciones, de las cuales 94 fueron a favor, 283 en contra y 50 parciales, lo cual quiere decir que en porcentajes de conformidad con estos indicadores la Procuraduría recibe aproximadamente: 22.01% de los laudos a favor, 66.27% en contra y 11.70% parciales.

Sin embargo, la situación no es la misma en segunda instancia, pues la Procuraduría recibió durante el mismo periodo por parte de los tribunales colegiados de circuito un total de 227 resoluciones ejecutorias por amparos interpuestos, de las que 98 fueron

a favor, 74 en contra y 55 son parciales; es decir, 43.17% a favor, 32.59% en contra y 24.22% parciales.

Como se observa con la descripción de estos datos, el personal que labora en la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene demasiada responsabilidad y por lo tanto no es suficiente. Basta un ejemplo de la carga de trabajo: un Procurador Auxiliar que se encarga de la atención del procedimiento arbitral tiene bajo su cargo la atención de 450 expedientes aproximadamente, ello sin contar las audiencias en las que debe estar presente, las promociones que debe realizar para impulsar el juicio, la atención de llamadas telefónicas, las asesorías que otorga y la cantidad de demandas de servicios, que va en aumento. Lo mismo sucede con los abogados que se encargan de las demás áreas de trabajo, ya que tienen asignadas diversas funciones con una sobrecarga importante de trabajo.

Asimismo, es preciso mencionar que la Procuraduría no cuenta con la estructura administrativa adecuada, pues las instalaciones no son las idóneas para recibir a las personas que acuden todos los días, máxime si se toma en cuenta que brinda atención a nivel nacional y no tiene sedes en los estados de la república, lo cual restringe el acceso a la justicia de la clase trabajadora con escasos recursos económicos.

Así las cosas, se advierte que la forma en que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé la estructura orgánica y administrativa de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado no coincide con la realidad, ya que no considera a los subprocuradores ni a las diferentes áreas que integran dicha institución defensora, ni mucho menos la forma en que se puede garantizar un servicio de calidad, lo cual es un problema porque no cuenta con parámetros objetivos para determinar en dónde empieza y dónde acaba la responsabilidad de los servidores públicos que la conforman, ni establece los diferentes procedimientos de operación de esa Defensoría Pública, lo cual debe ser motivo de solución en su momento.

7. Usuarios del servicio

Ahora se abordará el tema que tiene que ver con el sector de la población que recibe los servicios de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por ser un tema especializado, se definirá desde el punto de vista jurídico

el significado de la palabra trabajador y posteriormente se describirán las características propias del que presta sus servicios para el Estado.

La definición que mejor ilustra la figura jurídica del trabajador es la prevista en el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, pues determina que el trabajador es aquella persona física que presta sus servicios personales y subordinados a otra a cambio de una contraprestación económica, con independencia del acto que le de origen.

Sin embargo, los trabajadores a los que está dirigida la Procuraduría no son de cualquier tipo, pues son aquellos que prestan sus servicios para el Estado, los cuales se les conoce con el nombre de burócratas, servidores públicos o empleados públicos.

Al respecto, el autor Morales Paulín agrega: “los trabajadores son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público.”³⁰

De esta manera, el cumplimiento de los fines, atribuciones y competencias encomendadas al Estado no se podrían materializar si no existieran aquellas personas que los realizaran, que en este caso son los trabajadores a los que nos estamos refiriendo.

En consecuencia, este tipo de trabajadores serían aquellas personas que prestan sus servicios personales y subordinados a los órganos del Estado, con independencia del acto que le de origen.

Este comentario se realiza en atención a que la Ley burocrática impone una característica extra a los trabajadores, que consiste en que la relación de trabajo se establece a través del nombramiento respectivo, criterio que ya fue superado³¹, por lo que actualmente no es imprescindible la existencia de dicho documento para demostrar la existencia de la relación de trabajo.

Cabe destacar que este criterio es determinante, pues los beneficios que se obtienen con la representación de la Procuraduría deben ser otorgados a toda persona que de manera formal tenga el carácter de trabajador, o bien a aquellas personas que sin

30 Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, Porrúa, México, 1996, p. 79.

31 Véase la Jurisprudencia emitida en la Novena Época, Registro: 178849, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXI, marzo de 2005, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 20/2005, Página: 315, llamada “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.”

tener un reconocimiento reúnan características suficientes para ubicarse en el supuesto, pues dicha institución tiene la obligación de representar a toda persona que tenga posibilidad de que se les reconozcan y se les respeten sus derechos laborales.

Asimismo, es preciso hacer otra acotación respecto a la parte trabajadora, pues la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado limita su aplicación sólo a aquellos servidores públicos que laboren en una parte del sector público, tal y como lo prevé en su artículo 1, el cual me permito transcribir para su mejor ilustración:

“Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

De esta manera, los trabajadores al servicio del Estado que se encuentran en el supuesto son los que laboran en alguno de los organismos y entidades descritas con antelación, lo cual incluye a los tres Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y diversos organismos en concreto, más los que se siguen sumando por criterio jurisprudencial, como ya fue expuesto anteriormente.

No sobra hacer mención que, respecto a la administración pública federal, las relaciones materia de interés son las que se generan en la parte centralizada, ya que las empresas paraestatales se rigen por lo previsto en el Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la correspondiente jurisprudencia³².

32 Véase la tesis jurisprudencia emitida en la Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, t.: VIII, Octubre de 1991, Tesis: P. XLIII/91, Gaceta número 46, Octubre de 1991, página 28, llamada: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.”

Ahora bien, no obstante que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no resuelve conflictos laborales relativos a trabajadores al servicio del Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría, de manera excepcional, los orienta y representa, pues la competencia de la institución no es clara en este tipo de casos, además de que los servidores públicos al servicio de dicho poder de la Unión no cuentan con una Defensoría Pública que le preste estos servicios.

Para finalizar, es preciso mencionar que la representación de los trabajadores no sólo es exclusiva de los mismos, sino que igualmente se extiende a sus familiares, pues la muerte del trabajador puede traer consecuencias que son de trascendencia en el juicio laboral o en algunos derechos generados en el ámbito de seguridad social, lo cual amplía la cartera de sus usuarios, con la finalidad de otorgar una protección integral.

Como se aprecia, de igual forma este tópico no se encuentra debidamente regulado en la ley que le concede competencia a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que estamos frente a un tema relevante que debe ser revisado por el legislador.

8. Vacíos legales y reglamentarios

Ya se notó que la función de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene relación directa con el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y que este derecho ha evolucionado hasta el punto de concebirlo no como un derecho de clase, sino como un derecho que está dirigido a más número de personas, en las diferentes materias jurídicas, de manera individual y colectiva, y que incluso ya se contemplan juicios a nivel internacional.

La Procuraduría, como parte de este universo, ha atendido los casos que se le presentan, y de conformidad con los años de operación práctica se ha tenido que adecuar a las circunstancias; sin embargo, requiere de una legislación propia, pues la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado y el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sólo advierten su estructura y sus funciones de manera general.

Se puede concluir que la competencia, las funciones, la estructura y los usuarios de los servicios no son acordes a la forma en que están contemplados en la legislación, por lo que se propone implementar las medidas políticas, jurídicas y económicas tendientes a cubrir estos vacíos legales que regulen de manera adecuada los rubros señalados y,

además, le concedan mayor autonomía de gestión al Procurador para emitir bases de operación de los servicios que tiene encomendados, a fin de que se adapten a la realidad.

En particular, se debe tomar en consideración que si los fines principales de ésta Defensoría Pública son proporcionar una asesoría y defensa legal apropiada a los trabajadores al servicio de Estado, se debe regular, en un ordenamiento normativo la competencia y atribuciones de la misma, como sucede ahora con todas las demás instituciones de defensa.

Además, en el cuerpo normativo se deben prever los distintos procedimientos implementados para la atención de sus usuarios, así como la forma en que sus integrantes van a prestar los servicios.

Respecto a la competencia y las atribuciones, se deben describir de manera clara y precisa los asuntos en los que va intervenir la Procuraduría y las funciones que tiene asignadas. De igual forma, es necesario determinar cuál va a ser la relación que va a sostener con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Secretaría de Gobernación, así como con las diferentes defensorías públicas, a fin de garantizar un mejor servicio.

Respecto a la forma de organización de la Procuraduría, se propone definir las atribuciones de todas las áreas que intervienen en la asesoría y representación legal, los distintos procedimientos que se deben seguir, así como la jerarquía de responsabilidades del personal que labora en esa institución.

Igualmente, es necesario establecer los requisitos curriculares que deben reunir sus integrantes a fin de garantizar la profesionalización de sus abogados establecer un sistema de incentivos y capacitaciones orientados a mejorar los servicios, e incluir medidas para evitar la sobrecarga de trabajo.

De igual forma, es preciso contemplar los cambios de los procuradores que atienden los asuntos asignados y la rotación de personal, pues los abogados que toman su lugar deben contar con una capacitación previa que los empape de los detalles importantes y se familiaricen con los trabajadores que van a atender.

Como toda norma bilateral, es sumamente importante contemplar las obligaciones de los usuarios del servicio, quienes a pesar de ser los principales interesados en ocasiones no proporcionan información completa y veraz, abandonan su juicio o no acuden cuando son requeridos, e inclusive en ocasiones se presentan dos personas que son contrarios en juicio y no se cuenta con sustento legal para decidir a quién de los dos representar. Igualmente existen vacíos legales respecto a la representación de incapaces legales o menores de edad.

Otro tema que se debe tomar en consideración son las excusas o impedimentos para intervenir en un asunto, ya que actualmente no se cuenta con ninguna disposición legal que justifique alguna excusa o impedimento, ni siquiera aquellos casos en los que el trabajador o sus beneficiarios incurrían en falsedad y acuden a la Procuraduría a pesar de que ya se inició su juicio, o quieren ser representados nuevamente, no obstante que revocaron la representación de los integrantes de dicha institución o le faltan al respeto al personal.

Finalmente, rescato parte de las recomendaciones expuestas por Karlos Artemio Castilla Juárez, en el sentido de que las funciones de las defensorías públicas son trascendentes para el acceso a la justicia, y por lo tanto se debe tener conciencia de ello, pues son instituciones que deben elevar la práctica profesional a fin de garantizar el ejercicio de derechos, lo cual es la finalidad más importante del ejercicio profesional de los integrantes del gremio.

9. Consideraciones finales

El acceso a la impartición de justicia es un derecho cuya efectividad no sólo concierne al establecimiento de tribunales que apliquen la ley para la solución de controversias, sino que conjuga la promulgación de diversas instituciones y reglas que permitan que un mayor número de personas hagan efectivos sus derechos humanos, evitando con ello la arbitrariedad y la impunidad.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado es una opción real y eficaz para que un mayor número de individuos puedan ejercer ese derecho, y el ser un órgano de novedosa creación no ha evitado que cumpla con su finalidad; sin embargo, esta institución no podrá seguir avanzando sin la creación de una ley o reglamento que defina su competencia y describa claramente sus funciones y su forma de operación.

Desde hace 50 años, con la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México ha avanzado, y mucho, en materia de justicia laboral. Hace 20 años dio otro gran paso en este mismo sentido, con la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. Se han enfrentado con éxito muchos de los retos que las relaciones laborales han venido imponiendo a nuestro país.

Hoy se avizoran nuevos desafíos que demandarán imaginación y entereza para salir adelante. Por ejemplo: el creciente número de burócratas; el tema de los pensionados;

la propia alternancia en el poder que provoca una rotación de personal; un servicio civil de carrera sin regular; una reforma laboral que aún no se comprende; una insuficiente disposición de recursos públicos para cumplir responsabilidades laborales; las nuevas modalidades de trabajo a través de las Tecnologías de la Información; una presión demográfica para crear nuevas plazas. Estos son sólo algunos de los desafíos que se enfrentarán en el futuro inmediato.

Conmemorar los 50 años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con este tipo de investigaciones y revisar el camino recorrido hasta ahora nos debe dar pistas para el que habremos de recorrer en los años siguientes.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, Porrúa, México, 2002.
- BIRGIN, Haydée y Natalia Gerardi Coord., *La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales*, Fontamara, México, 2011.
- CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2009.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos Artemio, *Acceso Efectivo a la Justicia*, Porrúa, México, 2012.
- DE LA CUEVA, Mario, *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, t. I, 22ª ed., Porrúa, México, 2009.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, Porrúa. México, 1996.
- PÉREZ GAY, José María, *La Profecía de la Memoria. Ensayos Alemanes*, 2ª ed., Cal y Arena, México, 2012.
- RABASA, Emilio O. y otra, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1996.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, Porrúa, México, 1999.
- VALVERDE, Antonio Martín, Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y Joaquín García Murcia. *Derecho del trabajo*, 19ª. ed., Tecnos, España, 2010.

Diccionario

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Instituto de Investigación Jurídicas. UNAM. Tomos II y IV. Porrúa. México, 2006.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Número CLLXI. Sección Primera. Talleres Gráficos de México. México, 28 de diciembre de 1963.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado reglamentaria del artículo 123 constitucional. Número LXXII. Sección Primera. Talleres Gráficos de México. México, 12 de enero de 1984.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV. p. 918.

Páginas electrónicas

Acceso de la Justicia en México. Una Reflexión Multidisciplinaria. [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas. [citado 22/07/2013]. Formato pdf. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/92/8.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cámara De Origen: Senadores. Exposición De Motivos. México D.F., a 18 de Noviembre de 1983. INICIATIVA DEL EJECUTIVO. [en línea]. [citado 22/07/2013]. Formato html. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/lf/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=367&IdRef=16&IdProc=1>.

Dirección General de Defensa Pública Y Acceso A La Justicia. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/index.php>.

Instituto Federal de Defensoría Pública. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Quees/mision.asp>.

Procuraduría Federal de la Defensa Del Trabajo. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://www.profedet.gob.mx/profedet/index.html>

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Francisco Rojas Cuevas. [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas. [citado 22/07/2013]. Formato pdf. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr6.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS. [en línea]. [citado 15/08/2013]. Formato html. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

El Derecho burocrático de los estados

Lic. Vicente Reyna Pérez*

SUMARIO: *Introducción. 1. Breves antecedentes 2. Concepto 3. Los ordenamientos 4. Conclusiones*

Introducción

La aplicación de las normas del Derecho laboral que regulan las relaciones del trabajo y rigen los procedimientos a seguir entre trabajadores privados y públicos son totalmente distintas. Si bien es cierto que en nuestra actualidad existe para los primeros en el ámbito federal un solo ordenamiento legal, la Ley Federal del Trabajo, que regula la relación de los trabajadores y las empresas o establecimientos privados, también lo es que para los segundos lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, a pesar de que con dicha regulación quedan agrupados un gran número de trabajadores federales, es el caso que en los estados de la República Mexicana no acontece lo mismo, pues estos por el contrario se encuentran regulados por sus propias leyes, las cuales, como más adelante se comentará, encuentran puntos de coincidencia y divergencia en alguna de sus figuras, lo que le da al trabajador, según la entidad federativa donde preste sus servicios, ventajas o desventajas respecto a otros trabajadores. Con este trabajo pretendemos que cualquier persona interesada en el Derecho del trabajo burocrático conozca cuales son esos ordenamientos, y algunas de las diferencias que presentan.

* Director del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Gobierno del Estado de Colima. Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima.

1. Breves antecedentes

Nuestro punto de partida es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y para empezar esta pequeña reseña es conveniente referirnos al nacimiento del artículo 123 como la base de nuestro Derecho laboral, mencionando que después de amplios debates sobre su contenido en la Cámara de Diputados, finalmente fue aprobado, formando parte integrante de nuestra Carta Magna el 5 de febrero de 1917, pero sin que en él se regulara jurídicamente la prestación de servicios del Estado.

En su redacción original, el artículo 123 no se retenía con esa claridad, como ahora lo hacen los apartados A y B, al trabajo privado y público; señalaba que tanto el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados deberían expedir sus propias leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región. Así, de los años de 1917 a 1929 cada Estado se dio a la tarea de expedir su propia reglamentación¹.

En ese periodo algunas entidades promulgaron sus propias leyes laborales, Coahuila en octubre de 1920, Puebla en noviembre de 1921, Chihuahua en julio de 1922, Campeche en febrero de 1925, Colima en noviembre de 1925, Tabasco en octubre de 1926, Aguascalientes en marzo de 1928, entre otras unas muy completas, que incluían a los trabajadores en general así como los del estado y municipios, pues en su texto original también se señalaba que dichas leyes regirían el trabajo de los obreros, jornaleros y *empleados*, entre otros,² sin embargo, la diversidad de leyes laborales de los estados propició que se crearan una serie de problemas en su aplicación, lo que trajo como consecuencia la centralización de esta facultad legislativa en el Congreso de la Unión³.

Lo anterior conllevó, primero, a reformar el preámbulo del artículo 123 y también el artículo 73 de la propia Constitución, privando a los estados de la facultad legislativa de expedir su propia reglamentación. De esta manera se dio la pauta para que el 18 de agosto de 1931 se expidiera la primera legislación laboral de carácter formal, la Ley

1 *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. (1ª ed.) (2006) México. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Secretaría de Gobernación.

2 *Ibid.*

3 Toledo, Vicente. *Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, fecha de publicación desconocida. [citado 05-07-2013], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=789>

Federal del Trabajo, aplicable a toda la República Mexicana, la cual al paso de los años fue superada por la del 1° de Mayo de 1970, reformada actualmente por decreto publicado en el DOF, el 30 de noviembre de 2012.

La legislación de 1931, como toda en su inicio, dejó de considerar aspectos de relevancia, siendo uno el relativo al orden jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado y municipios. En su artículo 2° señalaba expresamente que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidieran los congresos locales, dejándose abierto el camino para que tanto la federación, así como los estados, expidieran la legislación laboral relativa a sus servidores públicos⁴.

Aunado a lo anterior dicha ley, en su artículo décimo cuarto dispuso: “Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente ley.”

Derivado de lo anterior, y ante la situación que en aquellos años presentaban las relaciones de los empleados públicos federales, el 12 de abril de 1934, fue publicado el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, que significó el primer intento para reglamentar y reconocer los derechos de los trabajadores del Estado⁵.

Al paso de los años el interés de los servidores públicos por obtener mejores derechos se manifestaba cada vez más; así, después de un amplio debate en las Cámaras fue aprobada la iniciativa del presidente de la república, Gral. Lázaro Cárdenas, denominada Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el DOF el 5 de diciembre de 1938⁶.

Unos años más tarde, el presidente Adolfo López Mateos mediante iniciativa que después fuera aprobada por la Cámara de Diputados, elevó a rango constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, otorgando de esta forma a los burócratas protección y garantía de su derecho, adicionándose un apartado B al artículo 123 constitucional, que fue publicado en el DOF, el 5 de diciembre de 1960.

4 La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 18 de agosto de 1931, señalaba en su artículo 2° que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

5 Este ordenamiento estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934, se encontraba estructurado en los siguientes capítulos: Del Servicio Civil; De las comisiones del Servicio Civil; Del ingreso al Servicio Civil; De las vacaciones, licencias y Permisos; De las recompensas y ascensos; De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil; De las sanciones; De la separación del Servicio Civil y Disposiciones complementarias.

6 El Estatuto contaba con siete títulos con sus respectivos capítulos, el cual fue sustituido por el de 1941.

Derivado de lo anterior, en el ámbito federal culmina esta etapa del Derecho burocrático con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el DOF, el 28 de diciembre de 1963, abrogando así al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Dicho ordenamiento, según lo dispone el artículo 1º y lo sostenido por nuestro máximo tribunal en el país, refiere que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, no así para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. Lo anterior encuentra sustento en el siguiente criterio jurisprudencial:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION 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.”⁷

Esta legislación aun cuando resulta del orden federal y se aplica en la local en los casos en que la ley burocrática la cita como fuente supletoria, se encuentra estructurada en diez títulos denominados: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; del Escalafón; de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; de los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales; de las Prescripciones; del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; de los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos; de los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y de las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones; con sus respectivos capítulos, integrados por 165 artículos, y su última reforma que es del 6 de abril del año 2006.

En otro contexto, y por lo que ve a los ordenamientos que rigen a los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales, los estados fueron expidiendo a partir de 1931, sus leyes del servicio civil de forma un tanto dispersa, lo que motivó que en las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983, al artículo 115 se le estableciera en la fracción IX la regulación de los trabajadores de los estados y municipios, que se regirían por los principios establecidos en el artículo 123 constitucional. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial ⁸ se señaló lo siguiente:

“Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deberán observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servicios públicos en el ejerci-

7 Novena Época, Registro: 200199, Instancia: PLENO, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: t. III, Febrero de 1996, Materia(s): Laboral, constitucional, Tesis: P.J. 1/96, p. 52.

8 Pallares y Lara, Sergio, *Las Relaciones Laborales en el Servicio Público*, 1ª ed., Porrúa, México, D.F., 2007, pp. 47 y 48.

cio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.”

Posteriormente, la reforma constitucional a los artículos 115 y 116, publicada en el DOF, el 17 de marzo de 1987, ubicó todas las materias concernientes a los municipios y los estados, respectivamente. Dichos preceptos constitucionales señalan⁹:

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

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

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

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. ... 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.”

El Derecho burocrático adquirió la calidad de ser la disciplina que busca, por una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus servicios laborales, que le den seguridad, que le brinden perspectivas de superación personal y que promuevan un mejor nivel de vida para él y su familia; por otra parte, el Derecho burocrático deja claro que las delicadas tareas que cumple el servidor público le representan también una serie de obligaciones que deben cumplirse con lealtad y dedicación para la sociedad a la que brindan sus servicios.

9 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 34ª ed., Esfinge, México, 2012, pp. 147, 153 y 159.

Así, los gobiernos de los estados no esperaron a que se llevara a cabo la reforma constitucional de 1983 y 1987 sino que, atendiendo a las necesidades que se estaban presentando y considerando lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fueron expidiendo sus propios ordenamientos del trabajo. Como en el caso particular, del estado de Colima que el 19 de agosto de 1972 expidió la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno y Ayuntamientos del Estado de Colima, la que más tarde fuera abrogada y sustituida por la del 5 de enero de 1992, bajo el nombre de Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, misma que además de abarcar a los organismos públicos descentralizados superó en gran medida a la anterior, al contemplar en seis títulos la parte sustantiva y procesal de nuestro Derecho laboral burocrático.

Cabe señalar que si bien varias de las legislaciones de los estados regularon las relaciones de trabajo de los organismos públicos descentralizados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosos criterios sostuvo que tales organismos no se rigen por las disposiciones del apartado B, sino por el apartado A del artículo 123 constitucional. Al respecto se invoca el siguiente criterio:

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte constitucional aprobó la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene “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.”, del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración

pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.”¹⁰

No obstante lo dispuesto por los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las legislaturas de los estados podrían expedir sus propias leyes con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución, es decir, en su conjunto observando tanto el apartado A y B, el Poder Judicial Federal sostuvo jurisprudencialmente lo siguiente.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de “ley estatal”. Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional.”¹¹

10 Novena Época, Registro: 192498, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XI, Enero de 2000, Materia(s): constitucional, Tesis: 2a./J. 3/2000, p. 41.

11 Décima Época, Registro: 2003792, Instancia: SEGUNDA SALA, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Localización: Libro XX, Mayo de 2013, t. I, Materia(s): constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 68/2013 (10a.), p. 636.

2. Concepto

Antes de conocer algunas de las características que presentan los ordenamientos burocráticos de los estados, creo que no está de más citar al menos dos de los conceptos que sobre el Derecho burocrático nos han dado estudiosos de esta disciplina.

Sin menoscabo de lo que han señalado Carlos Quintana Roldan, Rafael Martínez Morales, Pedro Ojeda Paullada, Héctor Fix Zamudio, Carlos Morales Paulin y Miguel Acosta Romero, Rigel Bolaños Linares, nos dice que: “El Derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando que ya que el Estado no goza de su *imperium*, se le denomina patrón-estado”¹².

Por su parte, Carlos Reynoso Castillo, señala: “Es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado”¹³.

Expuesto lo anterior, a través de los cuadros comparativos que enseguida se insertan se pretende ilustrar al lector haciéndole, saber algunas de las diferencias que presentan las legislaciones laborales de los estados, que las hacen interesantes.

3. Los ordenamientos

Por otra parte, y toda vez que estamos hablando de treinta y un estados, resulta un poco complicado que en un solo cuadro se describan todos los datos que a cada legislación corresponden, razón por la cual se ha considerado pertinente referirnos al primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, y así sucesivamente.

12 Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático*. México, 3ª ed., Porrúa, 2010, p. 1.

13 Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*. México, 1ª ed., Porrúa. 1999, p. 14.

Cuadro Ordenamientos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Campeche

	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche
Nombre de la ley estatal o municipal	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado Municipios e Instituciones Descentralizadas.	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur.	i) Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado. ii) Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas
Aplicación	Autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y de sus Municipios, y rige las relaciones de trabajo entre éstos y sus servidores públicos, así como entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.	Autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, municipios e instituciones descentralizadas del Estado de Baja California.	Titulares y trabajadores de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur.	i) Dependencias centralizadas y organismos descentralizados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y sus respectivos trabajadores. ii) Se derogó y aplica únicamente a los municipios y organismos descentralizados.
Clasificación del trabajador	Confianza, Base Temporales y Accidentales.	Confianza y Base.	Confianza, Base y Supernumerarios.	Base y Confianza.
Fuente supletoria	Sólo en lo que se refiere a los procedimientos, serán aplicadas supletoriamente las normas contenidas en la LFT, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del Estatuto.	LFT, principios generales de derecho, de justicia social que se deriven del artículo 123 constitucional, la jurisprudencia y tesis de los tribunales federales, la costumbre y la equidad.	LFT, los principios generales del derecho, de justicia social que se deriven del artículo 123 apartado b) constitucional, la jurisprudencia y tesis de los Tribunales Federales, el Código de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común y la equidad.	En el ámbito Local y municipal, las disposiciones que regulen casos semejantes, la LFT, la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre y la equidad.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	Sí se contempla, dándole oportunidad a defenderse, sin poderle separar del trabajo.	No se establece, señala al aviso de despido que deberá dársele al trabajador que de causa a la separación.	No se observa disposición alguna que conceda al trabajador derecho de defensa antes de cesarlo.	Contempla un procedimiento administrativo donde puede defenderse el trabajador.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Arbitraje.	Tribunal de Arbitraje.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

*La información que aparece en cada uno de los cuadros, fue obtenida de las páginas web de los Congresos de los Estados.

Cuadro (continuación)

	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche
Integración del Tribunal	Un representante del Estado, designado por el titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de los Poderes Legislativo y Judicial; uno de los trabajadores designado por los sindicatos, y un tercero que será nombrado por los citados y que tendrá carácter de presidente.	Un representante de los poderes del estado, uno de los municipios y uno de las instituciones descentralizadas, tres del sindicato de burócratas, así como un árbitro nombrado por la mayoría de los representantes que asumirá el cargo de presidente árbitro.	Un Árbitro representante del Estado y Municipios; otro de los trabajadores, que será designado por el sindicato, un tercer Árbitro, que será Licenciado en Derecho, especializado en Derecho Laboral, que nombrarán los otros representantes citados y éste fungirá como Presidente.	Se constituirá accidentalmente con el representante de la entidad y del sindicato, será presidido por el Presidente de la JLCA, cuyo procedimiento lo llevará en auxilio.
Procedimiento ordinario	Se iniciará con la presentación de la demanda por escrito; se continuará con la contestación que se de en igual forma; con una audiencia de conciliación, ofrecimiento y admisión de pruebas; con la audiencia de desahogo de pruebas; alegatos y resolución correspondiente.	Tan pronto reciba la primera promoción o demanda en su caso, relativa a un conflicto individual, colectivo de naturaleza jurídica o sindical el tribunal señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, demanda y excepciones.	Presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación que se hará en igual forma; y a las audiencias que marca el artículo 136 de la ley, donde se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución.	El Tribunal radica la demanda y señala de oficio día y hora para la audiencia de conciliación; si no hay arreglo pasa al arbitraje, no obstante refiere a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se cerrará la instrucción.
Caducidad	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.	No se observa.	Opera a los tres meses, y es de oficio o a petición de parte.	La legislación municipal prevé el desistimiento y opera a los seis meses.
Prescripción	Se manejan distintos términos, 30 días para que la entidad separe al trabajador por alguna falta; asimismo, para que el trabajador se separe por causa imputable a la entidad y en los casos de demanda por despido.	Establece entre otros, el de un mes para la entidad cese al trabajador y de dos meses para que este último demande el despido.	Entre otros términos, el de cuatro meses al trabajador en caso de despido o suspensión injustificados y la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores por faltas cometidas.	Se manejan distintos términos, pero dos meses para el caso de que el trabajador demande el despido o la entidad pública rescinda la relación laboral al trabajador.
Número de artículos	200	157	176	i) Estatal 135. ii) Municipal 173.
Fecha de publicación	7 de junio de 1992.	20 de octubre de 1989.	23 de enero de 2004.	24 de abril de 1996.
Última reforma	19 de julio de 2010.	2 de agosto de 2001.	31 de julio de 2012.	En ambos, 16 de julio de 2009.

Cuadro (continuación)

	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche
Otros aspectos de interés que contiene	Conceder licencias por tres días a sus trabajadores con goce de sueldo por nacimiento de un hijo en caso de trabajadores varones; por adopción de un hijo recién nacido, y por enfermedad o accidente que ponga en grave peligro la vida de alguno de sus menores hijos, de su cónyuge, concubina o concubinario. Por otra parte uno de los requisitos para declarar la huelga es que sea promovida por la mayoría de los trabajadores y no por las 2/3 partes, como se da en otras legislaciones.	Uno de los requisitos para declarar la huelga es que sea promovida por la mayoría de los trabajadores y no por las 2/3 partes como se da en otras legislaciones. Se establecen requisitos para la demanda. Es competente para conocer de los trabajadores federales transferidos de educación y salud.	La jornada máxima será de siete horas. Uno de los requisitos para que proceda la huelga será que sea declarada por una mayoría absoluta de los trabajadores al servicio del Estado dentro del Poder o Municipio afectado, si es parcial, o si se trata de una huelga general, por las 2/3 partes de los trabajadores. Se establecen requisitos para la demanda.	Los trabajadores del sexo masculino tendrán derecho de un permiso por paternidad con goce de sueldo por cinco días naturales, contados a partir del nacimiento del hijo, con objeto de atender las necesidades de su cónyuge o concubina después del parto. Se establecen también las comisiones de productividad, carrera civil, seguridad e higiene y quejas, de los sindicatos, de las condiciones generales de trabajo; requisitos para la demanda.

Cuadro Ordenamientos de Chiapas, Colima, Chihuahua y Coahuila

	Chiapas	Colima	Chihuahua	Coahuila
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.	Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima.	Código Administrativo del Estado de Chihuahua.	Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.
Aplicación	Trabajadores y Titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y Organismos Autónomos constitucionales, Desconcentrados y Auxiliares, Asociaciones y Empresas de Participación Estatal Municipal.	Titulares y trabajadores de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus dependencias respectivas; de los Ayuntamientos; de los Organismos Descentralizados del Estado y sus Municipios, así como de aquellas Empresas o Asociaciones de participación Estatal o Municipal mayoritaria.	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los organismos descentralizados.	Titulares de las dependencias y entidades de los Poderes del Estado y sus trabajadores, Municipios y sus trabajadores; organismos públicos autónomos, con excepción del Tribunal Superior de Justicia, el que conocerá de sus conflictos laborales.

Cuadro (continuación)

	Chiapas	Colima	Chihuahua	Coahuila
Clasificación del trabajador	Confianza; Base e Interinos.	Confianza; Base y Supernumerario.	Base; Confianza; Eventuales y Extraordinarios.	Base; Base Sindicalizados y Confianza.
Fuente supletoria	En un artículo transitorio refiere que lo será la LFTSE	Los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123, apartado B, y la LFTSE, así como artículo 123, apartado A, y la LFT, la Jurisprudencia; la costumbre; y la equidad.	LFT, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y equidad.	LFTSE, la LFT, Código de Procedimientos Civiles del Estado, la costumbre, uso y los principios generales de Derecho.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	Sí, se establece antes del cese.	Sí, la establece antes de rescindir la relación de trabajo.	No se observa, refiere a que los trabajadores de base podrán ser cesados o despedidos por causa justificada.	No la establece la legislación.
Nombre del Tribunal	Tribunal del Servicio Civil del Poder Judicial del Estado.	Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado.	Tribunal de Arbitraje. *Así como también podrán haber Juntas Arbitrales.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje. Funcionará con una Sala Superior y las Salas Especiales que se requieran.
Integración del Tribunal	La Ley no lo señala, simplemente nos remite a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.	Un Magistrado propuesto por el Gobernador en una terna al Congreso que será el Presidente; un representante de los Ayuntamientos; uno del Poder Judicial; una del Sindicato de Gobierno del Estado; y uno por la Unión de Sindicatos.	Un representante del Gobierno designado de común acuerdo por los tres Poderes; uno designado por el Sindicato de Trabajadores del Estado o de la Educación, según sea el caso, y un tercer árbitro que nombren de común acuerdo los anteriores que fungirá como Presidente.	Es un órgano especializado del Poder Judicial, dotado de autonomía, independencia y jurisdicción. La Sala Superior es el órgano supremo del Tribunal y está integrada por tres magistrados numerarios y tres magistrados supernumerarios.

Cuadro (continuación)

	Chiapas	Colima	Chihuahua	Coahuila
Procedimiento ordinario	Presentación de la Demanda por escrito; acuerdo de admisión o aclaración en su caso y orden de traslado a la demandada; la Contestación se dará en igual forma dentro de quince días. Se celebrará una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Las demandas e instancias que se formulen al conocimiento del Tribunal, deberán ser por escrito, sin sujetarse a forma determinada, precisando concretamente los puntos petitorios. Al escrito inicial deberán acompañarse las copias simples necesarias para las partes demandadas, así como la del promovente.	Presentación de la demanda que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la respuesta que se de en igual forma y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda —por escrito o verbalmente por comparecencia— contestación que podrá hacerse en cualquiera de las dos formas, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.
Caducidad	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.	No se observa.	Opera a los tres meses y puede ser a petición de parte o de oficio.
Prescripción	Entre otros términos, el de dos meses para que la entidad cese al trabajador o este demande el despido.	Entre otros términos, el de 15 días hábiles para que la entidad rescinda la relación de trabajo, y de dos meses para que el trabajador demande con motivo del despido.	Entre otros términos, el de un mes para que la entidad separe al trabajador, y de dos meses para que este demande el despido.	Entre otros términos, un mes al trabajador para exigir la reinstalación o la indemnización cuando sea despedido. Dos meses las dependencias para suspender, disciplinar o cesar a sus trabajadores.
Número de artículos	106	175	180	213
Fecha de publicación	1 de mayo de 1992.	4 de enero de 1992.	21 de agosto de 1974.	21 de octubre de 1972.
Última reforma	31 octubre de 2009.	18 de julio de 2009.	30 de octubre de 2004.	octubre de 2012.

Cuadro (continuación)

	Chiapas	Colima	Chihuahua	Coahuila
Otros aspectos de interés que contiene	Al igual que otras leyes, se necesita que sea declarada por 2/3 partes de los trabajadores, y que se violen de manera general y sistemática los derechos de los trabajadores que dispone la ley. Algo que llama la atención, a diferencia de los otros ordenamientos, es que en la ejecución del laudo además de la multa también se prevé la figura del embargo de bienes, aplicando el Código de Procedimientos Civiles.	Para la ejecución del laudo puede imponerse una multa hasta por 100 veces el monto del salario, así como la aplicación de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Tribunal no conoce de los conflictos de los trabajadores de la educación y salud cuyos servicios pasaron al Estado, sino el Órgano Colegiado Laboral y el Órgano Jurisdiccional Colegiado. La jornada para trabajadores de base será de seis horas y media.	*Las Juntas Arbitrales también serán colegiadas, podrán ser permanentes o accidentales según la frecuencia de sus labores y conocerá de los conflictos individuales. El Tribunal conocerá de la revisión. La contestación a la demanda ordinaria se producirá en 12 días, a diferencia de otras leyes que es en 5 días.	Se establece la competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no así de la Sala Superior. El Presidente del Tribunal lo será también de la Sala Superior y este formará parte del Consejo de la Judicatura.

Cuadro Ordenamientos de Durango, Guanajuato, Guerrero e Hidalgo

	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango.	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.	i) Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. ii) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados del Estado.	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal, y Municipales, así como de los Organismos Descentralizados para el Estado de Hidalgo.
Aplicación	Titulares y Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado, así como de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.	Estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores. Así como empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizados del estado o de los municipios.	i) Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado y sus entidades paraestatales. ii) Rige únicamente para los trabajadores de los Municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado.	Titulares y trabajadores de base de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los organismos descentralizados de la administración pública, así como de los Ayuntamientos en el Estado.

Cuadro (continuación)

	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo
Clasificación del trabajador	Confianza; Base y Supernumerario.	Base; Confianza; Temporales e Interinos.	Base; Supernumerarios; y Confianza.	No se observa, refiere únicamente al trabajador de base.
Fuente supletoria	LFTSE, la LFT, los principios generales que se deriven de dichos ordenamientos; los principios generales del derecho; los que deriven del artículo 123 de la CPEUM, la Jurisprudencia, la costumbre y la equidad.	LFTSE, la LFT, las leyes del orden común, los principios generales del derecho, la costumbre y el uso.	i) LFTSE, la LFT, los Principios Generales de Derecho, las Costumbres y el Uso.	No se observa.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	No se observa que se establezca.	Sí la establece, antes de rescindir la relación de trabajo.	No señala en ambos ordenamientos. El trabajador que cometa una falta será separado de su empleo.	Sí la establece antes de ser cesado.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	i) Tribunal de Conciliación y Arbitraje. ii) El Estatuto habla de un Tribunal de Arbitraje.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.
Integración del Tribunal	Un representante designado por los Titulares de los Tres Poderes del Estado; uno por el Sindicato de los trabajadores; y uno más Tercer Árbitro que nombrarán los anteriores y que fungirá como Presidente del Tribunal.	Un representante del Gobierno del Estado, uno de los ayuntamientos, uno representante de los trabajadores al servicio del Estado, uno de los municipios y el Presidente que será designado por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a propuesta del gobernador.	i) un representante del gobierno que designará el Ejecutivo, uno del trabajo designado por el sindicato y un tercer árbitro que será nombrado de común acuerdo y quien fungirá como Presidente. ii) En el estatuto aparece: Un Representante del Gobierno que designará el Ejecutivo, previa conformidad de los Poderes Legislativos (sic) y Judicial: uno del trabajo designado por el sindicato y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos primeros que fungirá como Presidente.	Un magistrado representante del Gobierno que será designado por el Gobernador del Estado, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la mayoría de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y un tercer árbitro que nombrarán los magistrados previamente citados o, en su defecto, o falta de acuerdo, por el Gobernador del Estado.

Cuadro (continuación)

	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo
Procedimiento ordinario	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda que será por escrito; una audiencia de conciliación, contestación de la demanda y ofrecimiento de pruebas y a una audiencia de recepción de pruebas y alegatos. A la demanda se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia, contestación que podrá hacerse en cualquiera de las dos formas, y a una sola audiencia en que se recibirán las pruebas y alegatos, y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma, y a una audiencia en que se recibirán las pruebas y alegatos, y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.
Caducidad	No se observa, por lo que se estará a la fuente supletoria.	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.	No se observa, se estará a la fuente supletoria.	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.
Prescripción	Entre otros términos, el de cuatro meses para que la entidad pública cese al trabajador y para que este demande la indemnización o reinstalación con motivo del despido.	Entre otros términos, el de un mes para que la entidad separe al trabajador y de dos meses para que este les rescinda la relación de trabajo por causas imputables, así como para demandar el despido.	i) Entre otros términos, el de un mes para entidad pública que cese y dos meses para trabajador, en caso despido. ii) En el Estatuto se señalan cuatro meses.	Entre otros términos, el de cuatro meses para que la entidad pública cese al trabajador y para que este demande la indemnización o reinstalación con motivo del despido.
Número de artículos	150	150	138 y en el Estatuto 99.	154
Fecha de publicación	24 de julio de 1980.	4 de diciembre de 1992.	6 de enero de 1989, y el Estatuto del abril 14 de 1976.	31 de diciembre de 1987.
Última reforma	25 de marzo de 2011.	11 de septiembre de 2012.	Ley y Estatuto del 05 de abril de 2011.	25 de febrero de 2013.

Cuadro (continuación)

	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo
Otros aspectos de interés que contiene	A diferencia de otras leyes en donde el trabajador de confianza carece de estabilidad en el empleo, en este ordenamiento se dejan ver ciertos beneficios. Asimismo, como en otras leyes, los miembros del Tribunal no podrán ser recusados. A diferencia de dos o tres leyes, en donde la contestación a la demanda se produce en la etapa de demanda y excepciones, en la presente, así como en su mayoría se concede un término de cinco días para contestarla.	Como en otras legislaciones, quedan excluidos los miembros de las policías, de tránsito y los trabajadores de confianza, teniendo derecho al salario y a la seguridad social. Además concede licencias con goce de sueldo a los padres trabajadores de tres días por nacimiento de un hijo, entre otros. Prevé también una Procuraduría de la Defensa del Servidor Público. Y lo especial es que concede derecho al trabajador para rescindir la relación de trabajo.	Como se observa hablamos de dos ordenamientos, uno para los trabajadores estatales y otro para los municipales, en los cuales se advierten algunas diferencias. Por otra parte y aun cuando el estatuto ya no les es aplicable a los trabajadores de los poderes del estado, el mismo no ha sido adecuado a los trabajadores municipales.	Aquí los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, integrándose con carácter permanente, una comisión encargada de sustanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará al Pleno para su resolución. Por otra parte el ingreso de los trabajadores, será en un 50% y 50% entidad pública y sindicato.

Cuadro Ordenamientos de Jalisco, Estado de México, Michoacán y Morelos

	Jalisco	México	Michoacán	Morelos
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios.	Ley del Servicio Civil del Estado.
Aplicación	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, ayuntamientos, organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios, empresas o asociaciones de participación estatal o municipal.	Poderes públicos del Estado y los Municipios y sus respectivos servidores públicos.	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos y aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal en que por leyes, decretos o reglamentos llegue a señalarse su aplicación.	Gobierno Estatal y los municipios del Estado.
Clasificación del Trabajador	Confianza; Base; Temporales-supernumerarios.	Generales y de Confianza.	Base; Confianza y Temporales.	Confianza; Base y Eventuales.

Cuadro (continuación)

	Jalisco	México	Michoacán	Morelos
Fuente supletoria	Principios generales de justicia social, que derivan del artículo 123 apartado B, de la CPEUM; la LFTSE, la LFT, la jurisprudencia; la costumbre y la equidad.	LFT, y los principios generales del derecho y de justicia social.	LFT, la LFTSE, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.	LFTSE, la LFT, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	Prevé todo un procedimiento administrativo.	No se observa, refiere del aviso de despido al trabajador.	Sí se otorga previo a que pueda ser cesado.	Sí se otorga previo a que pueda ser dada de baja.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Arbitraje y Escalafón.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, y Salas Auxiliares.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.
Integración del Tribunal	Un magistrado designado por el Gobernador; uno por la Federación de Sindicatos que tenga mayor representación; y un tercer magistrado designado por los otros dos árbitros. El Presidente del Tribunal de Arbitraje y Escalafón será designado de entre los mismos.	Un representante de cada uno de los poderes públicos del Estado, uno de los sindicatos mayoritarios, uno de los ayuntamientos y un árbitro, designado los representantes a propuesta del Ejecutivo, quien fungirá como Presidente.	Un representante del Gobierno Estatal que será designado por éste, un representante de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios y un árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como Presidente.	Un representante comisionado por el Gobierno del Estado, uno de los trabajadores al servicio del Gobierno y Municipios del Estado y un tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados.
Procedimiento ordinario	Será público, gratuito, inmediato, y se iniciará a instancia de parte. Tomando las medidas para lograr la mayor economía de tiempo, concentración y sencillez en el proceso. Las demandas o instancias que se formulen serán por escrito, sin sujetarse a forma determinada; precisando los hechos y puntos petitorios, acompañando las copias para la distribución entre las autoridades o partes demandadas.	Presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes del Tribunal o la Sala que turnará al auxiliar o secretario. A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga el actor y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en caso de que aquel no pudiera concurrir personalmente.	Presentación de la demanda —por escrito o verbalmente por comparecencia— contestación que podrá hacerse en cualquiera de las dos formas y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Inicia con la demanda, que podrá ser escrita o verbal, la contestación se hará en igual forma y en una audiencia, previa conciliación, se dará contestación a la demanda, se desahogarán las pruebas, formularán alegatos y se dictará el laudo. A la demanda y a la contestación se acompañarán las pruebas en que se funden.

Cuadro (continuación)

	Jalisco	México	Michoacán	Morelos
Caducidad	Opera a los seis meses y puede ser a petición de parte o de oficio.	No se observa, se estará a la supletoriedad.	No se observa, se estará a la supletoriedad.	No se observa, se estará a la supletoriedad.
Prescripción	Se manejan distintos términos, sin embargo, 30 días para que la entidad cese al trabajador por alguna falta; y 60 días para que el trabajador demande con motivo del despido.	Se manejan distintos términos, sin embargo, dos meses para que la entidad rescinda la relación de trabajo y un mes para que el trabajador demande con motivo del despido.	Entre otros términos, el de dos meses para que la entidad cese al trabajador o este demande el despido.	Entre otros términos, el de un mes para que la entidad cese al trabajador o este demande el despido.
Número de artículos	190	260	122	124
Fecha de publicación	7 de abril de 1984.	23 de octubre de 1998.	8 de agosto de 1983.	6 de septiembre de 2000.
Última reforma	25 de mayo de 2013.	3 de marzo de 2011.	20 de octubre de 2008.	24 de septiembre de 2008.
Otros aspectos de interés que contiene	Los nombramientos de los funcionarios serán temporales, por tiempo determinado, y no tendrán derecho a la estabilidad, sólo disfrutarán del salario y de la seguridad social. Su nombramiento no podrá exceder del periodo constitucional en tratándose de funcionarios del Poder Legislativo y Ejecutivo incluidas la administración pública paraestatal y ayuntamientos. Tratándose del Poder Judicial y los organismos autónomos, al término de su encargo no tendrán derecho a indemnización y podrán ser removidos libre y discrecionalmente por quien los eligió, designó o nombró, salvo casos de excepción.	También se establece el derecho para que el servidor le rescinda la relación de trabajo a la entidad pública por causa imputables a la misma. Se establece al igual que en otras leyes la profesionalización de los servidores públicos o el servicio civil de carrera. Así también se aprecian una serie de figuras procesales como en la LFT, que en otras leyes no se señalan, seguramente porque se prevén las fuentes supletorias, lo que en la presente legislación no se refiere.	En concordancia con la LFT, la jornada de trabajo será de ocho horas, disfrutando de otras leyes que es menor. En esta legislación se prevé entre otro requisito, que la huelga será declarada por la mayoría de los trabajadores, cuando en otras legislaciones se dispone que serán las dos terceras partes.	Al igual que las demás leyes, se habla de nombramiento y requisitos del mismo, no así de contrato. A diferencia de otras leyes, refiere que los cónyuges o concubinos, por concepto de paternidad y con el propósito de ayudar a la madre en las tareas posteriores al parto o adopción, disfrutarán de un periodo de quince días naturales con goce de salario íntegro.

Cuadro Ordenamientos de Nayarit, Nuevo León , Oaxaca y Puebla

	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
Nombre de la ley estatal o municipal	Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter Estatal.	Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.	i) Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado. ii) Ley del Servicio Civil para los Empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca.	Ley de los Trabajadores al Servicio de Puebla.
Aplicación	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal del Estado.	Gobierno del Estado y sus trabajadores y los Ayuntamientos y sus trabajadores.	i) Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Oaxaca, así como para todos los empleados al servicio de unas y otros. ii) Ayuntamiento de Municipio de Oaxaca y los funcionarios dependientes del mismo, así como para los empleados y trabajadores municipales.	Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial del Estado, y para los Organismos Descentralizados
Clasificación del Trabajador	Base y Confianza.	Confianza y Base.	Base y Confianza.	Base; Supernumerarios y Confianza.
Fuente supletoria	LFT, la jurisprudencia, los tratados, los principios generales de derecho y en su defecto, se recurrirá a la costumbre o a la equidad.	LFT, la costumbre, al uso, a los principios generales de derecho, y en último extremo a la equidad.	Se observa únicamente a la LFT	LFT, la costumbre o el uso y a falta de ellas, los principios generales del derecho y la equidad.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	No se prevé.	No se prevé.	No se prevé.	No se prevé.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Tribunal de Arbitraje.	Junta de Arbitraje.	Tribunal de Arbitraje.

Cuadro (continuación)

	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
Integración del Tribunal	Dos Representantes que nombrará el Titular del Poder Ejecutivo; Dos de los trabajadores, designando uno el Comité Ejecutivo de la Sección Magisterial y otro el Comité Ejecutivo del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal y un árbitro que nombren estos que fungirá como Presidente.	Un representante del Gobierno, designado por los tres poderes; uno de los trabajadores designado por la Organización de Burocratas al servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes. El Tribunal para los Trabajadores de los Municipios lo integrará un representante del Ayuntamiento; uno de los Trabajadores al Servicio del Municipio y un Tercer Arbitro que nombrarán los anteriores.	i) Un representante del Gobierno designado de común acuerdo por los tres Poderes; uno designado por el Sindicato y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados. ii) Un representante del Ayuntamiento, uno de los empleados designado por el Sindicato y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos anteriores.	Un representante del Estado, designado por el Gobernador; uno de los trabajadores al servicio del Estado, designado por el Sindicato, un tercer árbitro, nombrado por los dos anteriores que fungirá como Presidente.
Procedimiento ordinario	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente, por comparecencia; a la respuesta que se de en igual forma, y una audiencia en la que se presentarán pruebas y alegatos, y pronunciará resolución. En la demanda se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la respuesta que se de en igual forma, y a una audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos y en la que se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma y a una audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.
Caducidad	Se establece a los seis meses y será a petición de parte, llevándose un procedimiento para declararla.	No se observa, se estará a la supletoriedad.	No se observa, se estará a la supletoriedad.	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.
Prescripción	Se prevén distintos términos, sin embargo, un mes para que la entidad cese al trabajador por alguna falta, y dos meses para que el trabajador demande con motivo del despido.	Se prevén distintos términos, sin embargo, 30 días para que la entidad cese al trabajador por alguna falta, y para que este demande con motivo del despido.	Entre otros términos, un mes para para que la entidad cese al trabajador por alguna falta, y para que este demande con motivo del despido.	Entre otros términos, un mes para para que la entidad cese al trabajador por alguna falta, y para que este demande con motivo del despido.

Cuadro (continuación)

	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
Número de artículos	167	108	98 ambas leyes.	118
Fecha de publicación	14 de mayo de 1975.	26 de junio de 1948.	i) 28 de diciembre de 1963 ii) 11 de mayo de 1974	18 de noviembre de 1966.
Última reforma	No se observa.	5 de noviembre de 2010.	i) 7 de abril de 2011. ii) 21 de enero de 1989.	29 de marzo de 2006.
Otros aspectos de interés que contiene	Refiere a que los Tratados celebrados y aprobados conforme al artículo 133 de la Constitución, serán aplicables a las relaciones de trabajo en lo que beneficien al trabajador.	A diferencia de otras leyes, se señala que las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que se fije para el parto y otros dos después del mismo.	Tanto la legislación estatal como municipal, a diferencia de otras, no refiere en un capítulo al laudo y ejecución.	En la ejecución de los laudos refiere a una multa de \$1,000.00 pesos.

Cuadro Ordenamientos de Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa

	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado.	Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí.	i) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa. ii) Ley de los los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado.
Aplicación	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos con autonomía constitucional, municipios, empresas de participación estatal y organismos descentralizados del Estado o de los municipios y los trabajadores al servicio de estas instituciones.	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ayuntamientos y organismos descentralizados del Estado.	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de los municipios, así como de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal con sus trabajadores.	i) Tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal. ii) municipios del Estado y sus instituciones y organismos que forman la administración pública paramunicipal.
Clasificación del trabajador	Confianza; Base y Eventuales.	Confianza; Base y Supernumerarios.	Confianza; Base y Eventuales.	En ambas leyes Base; Confianza y Supernumerarios

Cuadro (continuación)

	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa
Fuente supletoria	LFT, los Tratados Internacionales, los Principios Generales de Derecho, de Justicia Social que se deriven de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia y tesis de los tribunales federales, la costumbre y la equidad.	LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, la LFT, las leyes de orden común, los principios generales de derecho, la costumbre y la equidad. Tratados celebrados y aprobados en términos del artículo 133 de la Constitución, aplicable en todo lo que beneficie al trabajador.	LFT, la LFTSE, principios generales del Derecho y de justicia social, jurisprudencia, la costumbre y la equidad.	En ambos ordenamientos, se prevén los principios generales de derecho y los de justicia social que deriven del artículo 123 de la Constitución Federal, la LFT, la LFTSE, la jurisprudencia; la costumbre; y la equidad.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	No la contempla.	Sí la prevé.	Sí la contempla.	i) Sí la contempla. ii) No se prevé.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que funcionara en dos Salas.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, funcionará en Pleno de Salas.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.	i) Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje. ii) Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje.
Integración del Tribunal	Un Magistrado designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado, mismo que asumirá el cargo de Presidente de las Salas y del Tribunal; Uno del Estado, designado por el Gobernador; Uno designado por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios, para integrar la primera sala; y Un representante designado por los trabajadores de la educación, a través de su sindicato para integrar la segunda Sala.	Se integra con dos representantes cada una, siendo el Presidente del Tribunal el tercer árbitro quien formará parte de cada una de las Salas y lo presidirá. La primera Sala se integra por un representante designado por el Gobierno y uno de cada una de las Federaciones de Sindicatos al Servicio del Estado de los Ayuntamientos, quienes en forma alterna integrarán Sala de acuerdo con el asunto que les compete. La segunda Sala se integra por un Representante designado por el Gobierno y uno designado por el Sindicato Nacional de la Educación.	Un representante designado por el Ejecutivo del Estado; uno por el Ayuntamiento de la capital en representación de todos los municipios de la Entidad; uno por los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado y uno por los trabajadores al servicio del Ayuntamiento de la capital. El Presidente será designado por mayoría del Congreso del Estado.	i) Un representante del Gobierno nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de los Poderes Legislativo y Judicial, uno de los trabajadores designado por el Sindicato y un tercer árbitro nombrado por los dos anteriores que será el Presidente. ii) Un representante de los trabajadores, designado por el sindicato o por la mayoría de aquellos; otro nombrado por el Presidente Municipal y un tercer árbitro que será elegido por los dos anteriores que fungirá como Presidente.

Cuadro (continuación)

	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa
Procedimiento ordinario	Tan pronto reciba la promoción o demanda, el Tribunal citará a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas que se efectuara dentro de los quince días siguientes al recibo de la demanda. Expuesta la misma el demandado procederá a dar contestación oralmente o por escrito.	Presentación de la demanda por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación que podrá hacerse en cualquiera de las dos formas señaladas y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Se inicia con la presentación por escrito de la demanda ante el Tribunal, el que tomará las medidas necesarias para lograr economía, concentración y sencillez en el proceso. Cuando sea incompleta, por no contener petición sobre prestaciones que de acuerdo con la ley deriven de la acción intentada y conforme a los derechos expuestos, el Tribunal la subsanará ésta.	En ambos ordenamientos, se inicia con la presentación por escrito de la demanda. Dentro de las 72 horas siguientes a la presentación, dictará el auto de radicación, en el que se ordenará emplazar a la entidad pública demandada para que conteste en un término que no exceda de diez días. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.
Caducidad	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.	Se establece a los seis meses y será a petición de parte o de oficio.	i) Opera a los seis meses, y cuando se solicite el Tribunal citará a las partes a una audiencia, las oír y recibirá las pruebas que ofrezcan y dictará resolución.
Prescripción	Entre otros, el de un mes para que la entidad de por terminada la relación de trabajo, y en dos meses las acciones de los trabajadores para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización para el caso de despido.	Entre otros, el de cuatro meses para la entidad pública cese o suspenda al trabajador, y en mismo término las acciones de los trabajadores para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización para el caso de despido o suspensión injustificados.	Entre otros, el de treinta días para patrones y en cuatro meses las acciones de los trabajadores para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización para el caso de despido o suspensión injustificados.	i) Entre otros, un mes para que la entidad cese al trabajador, y en dos meses las acciones de los trabajadores para exigir la reinstalación o indemnización por despido. ii) Entre otros, el de un mes para que la entidad cese al trabajador, e igual termino para que este exija la reinstalación o indemnización para el caso de despido.
Número de artículos	195	162	204	i) 231 ii) 140.
Fecha de publicación	20 de marzo de 2009.	12 de junio de 1978.	8 de enero de 1996.	i) 26 de noviembre de 1986. ii) 19 de marzo de 1984.
Última reforma	18 de mayo de 2012	30 de mayo de 2012.	13 de mayo de 2013.	i) 30 de marzo de 2009. ii) 21 de marzo de 1984.

Cuadro (continuación)

	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa
Otros aspectos de interés que contiene	Expresamente señala que cuando la relación del trabajo sea superior a veinte años, sólo podrá reiniciar por alguna de las causales que sea grave o que haga imposible su continuación, pero se podrá imponer al trabajador una corrección disciplinaria inferior, respetando los derechos que deriven de su antigüedad. Además se establece en forma precisa los requisitos para tramitar la jubilación y pensión, lo que no hacen otras leyes.	Los hombres trabajadores disfrutarán de licencia de paternidad remunerada la cual se concederá de acuerdo a los supuestos previstos en la Ley, lo cual en otras leyes no se prevé. Se otorgan nueve días para contestar la demanda, cuando en otras leyes es de cinco días o hasta la audiencia.	Otorgar un permiso de paternidad de tres días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos, y de igual manera en el caso de adopción. A diferencia de otras leyes, es esta ya se prevén salarios vencidos solo por doce meses e interés del 2% solo de quince meses. Señala también pago de indemnización a los trabajadores, entre otros, de confianza.	La legislación Municipal prevé algunas figuras a diferencia de la Estatal, como lo es la recusación, lo que en otras legislaciones no se da, así como el establecer un capítulo de responsabilidades y sanciones para los miembros del Tribunal.

Cuadro Ordenamientos de Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala

	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley del Servicio Civil.	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco.	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.	Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
Aplicación	Trabajadores del servicio civil y titulares de todas las entidades y dependencias públicas en que prestan sus servicios.	Poderes Públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Municipios, instituciones descentralizadas y desconcentradas del Estado.	Gobierno del Estado y sus trabajadores.	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; municipios o ayuntamientos y sus servidores públicos.
Clasificación del trabajador	Confianza y Base.	Base; Obra determinada y tiempo determinado, y Confianza.	Base sindical; Confianza; Extraordinario, y Supernumerario.	Base; Confianza, e Interinos o por tiempo determinado.

Cuadro (continuación)

	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
Fuente supletoria	Principios de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución Federal; la LFT, la jurisprudencia, la costumbre, el uso y la equidad.	LFTSE, la LFT, jurisprudencia; principios generales de Derecho, de Justicia Social que derivan del artículo 123 de la Constitución Federal; costumbre; equidad.	LFT, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado; la costumbre, el uso y los principios generales de derecho.	Artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal; la LFTSE, la LFT, principios generales del derecho y de justicia social; la jurisprudencia; la costumbre y la equidad y los tratados celebrados y aprobados en términos del artículo 133 de la Constitución Federal.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	No se prevé.	Sí se prevé la garantía, antes de cesar al trabajador.	Sí se prevé la garantía antes de cesar al trabajador.	Sí se prevé la garantía.
Nombre del Tribunal	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Tribunal de Arbitraje.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
Integración del Tribunal	Un representante de Gobierno del Estado; uno de los municipios y otras entidades públicas; uno del sindicato de trabajadores de la educación; uno de los demás trabajadores del servicio civil; Un árbitro nombrado por la mayoría de los anteriores que presidirá el Tribunal.	Un representante de las entidades públicas, designado por el Oficial Mayor de Gobierno del Estado; otro de los trabajadores, designado a través de su Sindicato, y un tercero que será el Presidente, nombrado por el H. Congreso a proposición en terna del Ejecutivo del Estado.	Un representante del Gobierno del Estado designado por el Titular del Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado o por la Diputación Permanente; uno de los trabajadores al servicio del Estado designado por la organización sindical, y un árbitro que nombrarán los anteriores, que fungirá como Presidente.	Un representante de los trabajadores de los poderes públicos, municipios o ayuntamientos; uno patronal de los poderes públicos, municipios o ayuntamientos, y un tercer arbitro propuesto en terna por el Ejecutivo del Estado y designado por los dos anteriores, que será el Presidente.
Procedimiento ordinario	Presentación de la demanda por escrito; a la respuesta que se dé en igual forma y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes; y se pronunciará resolución. En la demanda y contestación se ofrecerán las pruebas.	Presentación de la demanda por escrito; a la respuesta que en igual forma se dé y a una sola audiencia en la que se presentaran pruebas y alegatos de las partes. El Tribunal pronunciará resolución dentro del término de setenta y dos horas siguientes a la audiencia.	Presentación de la demanda ante la Oficialía de Partes, el Secretario la tumará al Presidente para que dentro de las veinticuatro horas siguientes, se dicte acuerdo en el cual se señale día y hora para la celebración de las audiencias de conciliación y mediación, y la de demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

Cuadro (continuación)

	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
Caducidad	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.	Se establece a los tres meses, aunque no se dice si será a petición de parte o de oficio.	Se establece a los seis meses, aunque no se dice si será a petición de parte o de oficio.
Prescripción	Entre otros, dos meses para que la entidad cese al trabajador y un mes las acciones de los trabajadores para exigir la reinstalación o indemnización en caso de despido.	Entre otros, un mes para la entidad pública cese o suspenda al trabajador, y de dos meses al trabajador para solicitar en demanda la reinstalación o indemnización en caso de despido.	Entre otros, cuatro meses para que la entidad cese al trabajador, así como para que este demande las acciones respectivas con motivo del despido.	Entre otros, cuatro meses para que la entidad cese al trabajador, así como para que este demande las acciones respectivas con motivo del despido.
Número de artículos	143	135	120	164
Fecha de publicación	27 de agosto de 1977.	31 de marzo de 1990.	22 de noviembre del 2001.	31 de diciembre de 2007.
Última reforma	11 de julio de 2011.	06 de abril de 2013.	16 de diciembre de 2010.	1 de octubre de 2009.
Otros aspectos de interés que contiene	Algo de importancia es que las demandas interpuestas por trabajadores, si fueren oscuras, irregulares o no llenan los requisitos de ley, el Tribunal lo prevendrá para que la aclare, corrija o complete, dentro del término de cinco días; si dentro de este término no se subsanan la demanda será desechada. También establece una Procuraduría del Servicio Civil para representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos.	En este ordenamiento, también se prevé a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio el Estado, circunstancia que no es común en otras legislaciones estatales. También se conceden diez días a la entidad pública para contestar la demanda, siendo en otras leyes distinto.	Se establecen requisitos de la demanda como en otras leyes. También la contestación de la demanda será en un término que no exceda de diez días hábiles. Las pruebas se ofrecerán en la etapa correspondiente. Cabe señalar que este ordenamiento no considera a los trabajadores municipales, ni existe ordenamiento alguno. La jurisprudencia señala que será el Tribunal estatal quien conozca de los conflictos de estos trabajadores.	Para el caso de la caducidad, se establece un procedimiento similar al que señala la LFT, aunado a la obligación del Tribunal de estar al pendiente de que los expedientes no queden inactivos. Por otra parte se aprecia que es una ley completa a diferencia de otras, contiene una serie de figuras que las otras no prevén, dentro de las que se encuentra el embargo de bienes en la ejecución.

Cuadro Ordenamientos de Veracruz, Yucatán y Zacatecas

	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Nombre de la ley estatal o municipal	Ley Estatal del Servicio Civil.	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.	Ley del Servicio Civil del Estado.
Aplicación	Poderes del Estado, los Municipios, así como los organismos descentralizados del Estado o municipales y las Empresas de participación estatal o municipales, con servicios públicos, y los trabajadores a su servicio.	Titulares y trabajadores de las dependencias de administración pública centralizada, de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los municipios del Estado.	Poderes del Estado, dependencias del Poder Ejecutivo, municipios, entidades paramunicipales, y las de la administración pública paraestatal a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, con sus respectivos trabajadores.
Clasificación del trabajador	Confianza y Base.	Confianza y Base.	Confianza; Base y Temporales.
Fuente supletoria	LFTSE, la LFT, la Jurisprudencia, la costumbre, el uso y la equidad.	LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.	Los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal y la LFTSE, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal y la LFT, la jurisprudencia; la costumbre; y equidad.
Garantía de audiencia, previa al cese del trabajador	Sí se establece, previo al cese.	No la establece, simplemente le dará el aviso al trabajador cuando de motivos.	Sí se establece previo al cese, y de no llevarse a cabo será nula la rescisión.
Nombre del Tribunal	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, aunque el pleno del Tribunal podrá crear Salas Especiales.	Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios.	Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.

Cuadro (continuación)

	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Integración del Tribunal	Un Magistrado representante de las Entidades Públicas, designado por el Ejecutivo del Estado, uno de los Trabajadores elegido por la Federación mayoritaria de los sindicatos y, un Tercer Arbitro, nombrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que será el Presidente.	Se sujeta la integración, competencia y atribuciones que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.	Tres magistradas o magistrados, que durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos. La o el Magistrado Presidente del Tribunal será nombrado por el Poder Legislativo de una terna que proponga el Tribunal Superior de Justicia del Estado, integrada por personas ajenas a toda relación entre los sindicatos y las entidades públicas. La designación o integración de los demás magistrados se encuentra en forma diversa en los artículos 148 al 154.
Procedimiento ordinario	Se inicia con la presentación del escrito de demanda ante el Tribunal o Sala correspondiente. Recibido el escrito de demanda, acordará fijar fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas la que se efectuara dentro de los quince días siguientes a la recepción de la demanda.	Se presenta la demanda por escrito que contendrá: el nombre y domicilio del actor; el nombre y domicilio del demandado; el objeto de la demanda y una relación de los hechos, con las copias simples de la misma y de la documentación conexas que considere pertinente para el caso y ofrecerá las pruebas que convengan a sus intereses.	La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. La o el actor en su escrito de demanda expresará los hechos en que funde sus peticiones, pudiendo acompañar las pruebas que considere pertinentes, para demostrar sus pretensiones.
Caducidad	Se presente a los seis meses, cuando se solicite se tenga por desistido al actor el Tribunal citará a las partes a una audiencia en la que después de oír las y recibir las pruebas dictará resolución.	Se establece a los tres meses y será a petición de parte o de oficio.	Se presente a los tres meses, cuando se solicite se tenga por desistido al actor el Tribunal citará a las partes a una audiencia en la que después de oír las y recibir las pruebas dictará resolución.
Prescripción	Entre otros, dos meses para que la entidad cese al trabajador, para que este ejercite las acciones de reinstalación o indemnización en caso de despido, y para que le rescinda la relación a la entidad.	Entre otros, dos meses para que la entidad cese al trabajador, para que este ejercite las acciones de reinstalación o indemnización en caso de despido.	Entre otros, dos meses para que la entidad rescinda la relación al trabajador, así como para que este ejercite las acciones de reinstalación o indemnización en caso de despido.

Cuadro (continuación)

	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Número de artículos	228	165	291
Fecha de publicación	4 de abril de 1992.	3 de diciembre de 1987.	11 de septiembre de 1996.
Última reforma	13 de abril de 2011.	4 de mayo de 2011.	12 de agosto de 2011.
Otros aspectos de interés que contiene	El trabajador podrá rescindirle la relación de trabajo a la entidad pública por causa imputables a la misma, circunstancia que no es común en la mayoría de las leyes. Se señala que el Tribunal contará con una Procuraduría para la Defensa de los Trabajadores, lo que pocas leyes lo prevén. En materia de laudos y ejecución se aplicará supletoriamente la LFT, siendo posible embargar bienes a la entidad.	Habla de una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, que estará adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Poder Ejecutivo. La contestación a la demanda se produce el día y hora que el Tribunal señala para la audiencia, a diferencia de otras leyes donde se otorga un término.	Como en la LFT, se establece el que cuando la relación de trabajo haya tenido una duración de más de veinte años, no procederá la rescisión, no obstante que se actualice alguna de las causas señaladas en el artículo 29 de esta Ley, pero de probarse las señaladas causas se impondrá a la o el trabajador la corrección disciplinaria que corresponda.

4. Conclusiones

Hasta aquí, en todos estos cuadros comparativos observamos cosas interesantes que regula cada una de las legislaciones estatales y municipales, previendo figuras que no se encuentran contenidas en las leyes reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 de la constitucional Federal, y que son de llamar la atención.

A pesar de que diríamos que hay figuras que son coincidentes debe señalarse que existen otras que no lo son y prevén figuras casi similares a las de la Ley Federal del Trabajo, así como desde luego a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por ejemplo, el hecho de que el trabajador le pueda rescindir la relación de trabajo a la entidad o dependencia pública por causas imputables a la misma; el reconocer estabilidad a los trabajadores de confianza; el que la jornada diurna sea de ocho, siete o seis horas y media; el que el Tribunal dependa del Poder Judicial del Estado; el que haya legislaciones municipales y Tribunales para dirimir estos conflictos; el que se prevea además de la conciliación, también la mediación; que se prevea una Procuraduría

para la Defensa de los Trabajadores; que por un lado se disponga que los trabajadores de confianza carezcan de estabilidad en el empleo y otras leyes señalen que sí tienen derecho a la indemnización cuando sean separados en forma no justificada. De igual forma, se advierte que hay legislaciones estatales que se aprecia son completas y que recurrir a la fuente supletoria no será necesario.

Finalmente, podemos aseverar que después del análisis llevado sobre cabo a cada uno de los ordenamientos estatales, que se expone en cada uno de los cuadros comparativos, no queda lugar a dudas que las legislaturas de los estados expidieron sus leyes burocráticas observando lo dispuesto por los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Federal.

Fuentes consultadas

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, México, Porrúa, 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Esfinge, 2012.

PALLARES Y LARA, Sergio, *Las Relaciones Laborales en el Servicio Público*, México, Porrúa, 2007.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho burocrático*, México, Porrúa. 1999

TOLEDO, Vicente, *Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “fecha de publicación desconocida”. [citado 05-07-2013], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=789>

*El Derecho Laboral Burocrático
y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*
es una publicación de la Comisión Ejecutiva para la
Organización de los Festejos del 50 Aniversario del
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este libro
se terminó de imprimir el mes de noviembre de 2013 en
Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80,
Col. Felipe Pescador, C.P. 06280, México, D.F.
La edición consta de 1,000 ejemplares.





