



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

## LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
ZULYMM DONLUCAS RIO DE LA LOZA



ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS DIAZ

MEXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO.  
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **ZULYMM DONLUCAS RIO DE LA LOZA**, con número de cuenta 92286391, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional titulada **"LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS"**, bajo la dirección del **Lic. ANTONIO ENRIQUE LARIOS DIAZ** para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La **Lic. VERÓNICA RAMÍREZ RIVAS**, en el oficio con fecha 3 de noviembre del 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente  
"POR MI RAÍZ SE BLSARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, 13 de noviembre del 2003.

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

**NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL.** La interesada deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que le oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.- Alumno (a).

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a mi querida Facultad de Derecho por haberme otorgado las oportunidades y facilidades para poder estudiar una de las más bellas licenciaturas como lo es la de Derecho, en ellas se conoce a todo tipo de gente con diferentes ideas, costumbres y formas de ser de las cuales se aprende y se valoran, así como a cada uno de mis profesores que a lo largo de esta carrera se preocuparon por transmitir a sus alumnos sus experiencias y enseñanzas con el objetivo de formar verdaderos abogados.


En memoria de mi abuelo:

Manuel Río de la Loza Alvarez,  
por su ejemplo a seguir,  
por haber sido un hombre trabajador, responsable y amoroso,  
y por tantas cosas más que me dieron  
la fortaleza y el cariño de un hogar que junto con mi abuela  
me enseñaron a no derribarme ante las adversidades.  
A ti, te dedico una de mis más anheladas metas en la vida y  
que ahora veo realizada, que a pesar de que ya no estés junto  
a mí te llevo en mi corazón.  
Gracias mi bicho por tus consejos,  
cuidados, por haberme consentido y  
permitido compartir una parte de tu vida.

Gracias a mi padre:

Raymundo Donlucas Lozano,  
por la confianza, regaños, juegos y bromas,  
sobre todo por la alegría que transmites para la vida,  
por haberme enseñado a buscar la felicidad de uno mismo  
y a valorar a las personas por sus cualidades y defectos  
y no en lo material que pudiesen ofrecer,  
por haberme apoyado en el transcurso de toda mi educación  
y por darme la oportunidad de estudiar esta bella carrera;  
por ser un padre tolerante y paciente.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Zullymm Donlucas  
Río de la Loza  
FECHA: 19-enero-2009  
FIRMA: 

A mi abuela:

Agustina Terán Villela,  
por ser una madre cariñosa llena de amor y comprensión,  
por ser la figura representativa de una mamá,  
gracias por entender mis ausencias en domingos y vacaciones.

A mis hermanos:

Josué Donlucas Río de la Loza,  
Naiiani y Nahum Donlucas Flores  
por ser parte de mi.

A mis amigos:

quienes a lo largo de estos años han sabido conocerme  
y por haber compartido tantos bellos momentos juntos  
llenos de recuerdos y juventud.

A mi madre:

por la vida.  
(in memoriam)

Con un especial agradecimiento a mi asesor de tesis  
maestro Enrique Larios, por su paciencia, disposición  
y dedicación; por el voto de confianza y todas sus  
enseñanzas.

A todos ustedes con toda mi alma y corazón,  
que fueron mi motivación para seguir adelante.

GRACIAS.

**LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA  
COMISION NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**INDICE**

	<b>Páginas</b>
<b>Introducción.</b> -----	<b>I</b>

**CAPITULO I  
CONCEPTOS**

1.- Trabajo.-----	1
2.- Derecho del trabajo.-----	4
3.- Tabajador.-----	6
4.- Estado-patrón.-----	9
5.- Salario.-----	13
6.- Derechos idividuales y derechos colectivos.-----	17
7.- Trabajador de base, trabajador de confianza.-----	20
8.- Derechos humanos.-----	25
9.- Protección a los derechos humanos-----	28
10.-Violación a los derechos humanos.-----	30
11.-Clasificación de derechos humanos.-----	31
12.-Garantías individuales y diferencia con los derechos humanos.-----	32

**CAPITULO II  
ANTECEDENTES**

<b>A) LABORALES.</b> -----	<b>34</b>
A. 1.- El Congreso Constituyente de 1856-1857.-----	36
A.2.- La Constitución de 1917.-----	38
A.3.- El articulo 123 constitucional.-----	43
A.4.- La Ley Federal del Trabajo de 1931.-----	49
A.5.- La Ley Federal del Trabajo de 1970.-----	50
A.6.- Las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1980.-----	53

B) DE LOS DERECHOS HUMANOS.-----	55
B. 1.- Surgimiento de los derechos humanos.-----	56
B. 1.1.- La primera generación de derechos humanos derechos civiles o políticos.-----	57
B. 1.2.- La segunda generación de derechos humanos: derechos sociales, económicos y culturales.-----	58
B. 1.3.- La tercera generación de derechos humanos: derechos a la paz, al desarrollo y al medio ambiente sano y equilibrado.-----	59
B. 2.- La Constitución de Cádiz.-----	60
B. 3.- 1824 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.-----	63
B. 4.- 1836 Siete leyes constitucionales de la República Mexicana.-----	66
B. 5.- 1843 Bases orgánicas del 12 de junio de 1843.-----	68
B. 6.- 1847 Acta de reforma de 1847.-----	69
B. 7.- 1856 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.-----	72
B. 8.- 1857 Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.-----	73
B. 9.- 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	75

### **CAPITULO III CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

1.- El decreto de creación de la CNDH.-----	85
2.- El artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	88
3.- La ley de la CNDH.-----	93
4.- El reglamento interno.-----	95
5.- El decreto constitucional por el que se reforma el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	96
6.- Cuadro comparativo de reformas al decreto de la CNDH.-----	99
7.- Naturaleza jurídica.-----	106
8.- Designación del presidente de la CNDH.-----	108
9.- Integración.-----	113
10.-Esfera de competencia.-----	120
11.-Atribuciones.-----	127
12.-Procedimiento.-----	128
13.-Naturaleza y eficacia de las recomendaciones.-----	135
14.-Los derechos humanos consagrados en el manual para la calificación de los hechos violatorios de derechos humanos.-----	141



## **CAPITULO IV DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

1.- Condiciones generales del trabajo.	153
2.- Jornada de trabajo.	154
3.- Salario.	156
4.- Dias de descanso, horas de descanso y horas de comida.	162
5.- Vacaciones.	164
6.- Primas dominicales.	166
7.- Primas vacacionales.	166
8.- Licencias.	167
9.- Horas de lactancia.	171
10.-Antigüedad.	172
11.-Capacitación y adiestramiento.	175
12.-Horas extras.	178
13.-Aguinaldo.	178
14.-Derecho a la sindicalización.	179
15.-Derecho a la huelga.	182
16.-Derecho a la seguridad social.	183
17.-Derecho a la vivienda.	186
18.-Naturaleza jurídica de los trabajadores de la CNDH.	188
19.-Instancia ante la cual pueden acudir los trabajadores de la CNDH. para reclamar sus derechos laborales.	197
20.-Crítica al sistema laboral de la CNDH.	199
<b>Addendum</b>	<b>216</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>221</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>229</b>

## INTRODUCCIÓN

El tema fue elegido en base a una serie de situaciones que se han venido presentando en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), mismas que han transgredido el panorama de legalidad y dignificación de sus propios empleados, haciendo casi imposible de comprender como siendo la CNDH un organismo encargado de proteger y defender los derechos humanos sea también uno paradójicamente violador de los mismos para con su personal, reflexionando a su vez, si estas violaciones han sido consecuencia de una inadecuada fundamentación en lo referente a su régimen laboral, pudiendo ser ésta la base que desencadena toda esta serie de violaciones a los derechos laborales del trabajador de la CNDH.

Para poder realizar esta investigación primeramente se tuvo que ir a las acepciones y conceptos más utilizados en este trabajo y una vez entendido el significado de cada uno de ellos, se siguió por un recorrido a través de la historia que ha dado lugar a lo que actualmente vivimos.

Es así como se comienza diciendo que al Derecho del Trabajo se le ha denominado de diferentes formas como son: derecho laboral, derecho de clase, derecho obrero, derecho industrial, derecho social, etc., pero su acepción más aceptable es la de Derecho del Trabajo, porque en ésta puede contemplarse todo tipo de relación laboral. El concepto que se le ha dado al Derecho del Trabajo es el siguiente: Conjunto de las normas jurídicas, instituciones y principios destinadas a regular las relaciones obrero-patronales individuales o colectivas y a resolver los conflictos que surjan de la misma, con el objetivo de conseguir el equilibrio y una justicia social entre ellos.

Pues bien, para que exista una relación de trabajo es necesario: un trabajador, un patrón, una prestación de servicio personal subordinado y un salario, el trabajador prestará su servicio de forma personal y subordinada al patrón a cambio de una remuneración económica suficiente para llevar un mejor nivel de vida, el Derecho del Trabajo se va a encargar de regular dicha relación y los posibles conflictos que surjan de ésta.

Asimismo, dos tipos de trabajadores se establecen en el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo (**LFT**): de base y de confianza, donde se menciona al trabajador de confianza, categoría que se le da dependiendo de las funciones que éste realice, como son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Los trabajadores de base serán todos los demás.

El Derecho del Trabajo está contemplado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**CPEUM**) y reglamentado en la **LFT** para los trabajadores que encuadran en el artículo 123 apartado A, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (**LFTSE**) para los trabajadores que están dentro del apartado B del artículo 123 constitucional, para cada uno de ellos se crearon instancias gubernamentales ante las cuales pueden acudir para defender y reclamar sus derechos laborales.

El surgimiento de la idea de derechos humanos tuvo su origen en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Así como el Derecho del Trabajo tiene diferentes denominaciones, también los derechos humanos como son: derechos naturales, derechos innatos u originarios, derechos individuales, derechos del hombre, del ciudadano y del trabajador, etc., pero la forma más correcta de nombrarles es derechos humanos.

Para poder entender que son los derechos humanos se les define con el siguiente concepto: los derechos humanos son aquellas facultades o prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico positivo.

A los derechos humanos también se les clasifica en tres generaciones:

1ª.- Derechos civiles o políticos.

2ª .- Derechos sociales, económicos y culturales.

3ª.- Derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente sano y equilibrado.

Estos derechos humanos tienen la necesidad de ser protegidos tanto a nivel nacional como internacionalmente.

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial surge un organismo internacional importantísimo que va a proteger a los derechos humanos, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), posteriormente surgen otros organismos internacionales, los cuales tienen como una de sus funciones la de promover y proteger los derechos humanos, entre ellos encontramos la Organización de Estados de América (OEA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), la Organización de la Unidad Africana, el Consejo de Europa, etc.

A nivel nacional, México cuenta con Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), CNDH y Comisiones Estatales de Derechos Humanos encargadas de promover y proteger los derechos humanos de las personas ante cualquier presunta violación cometida por funcionarios públicos.

Como la CNDH es la institución donde laboran los trabajadores sujetos a esta investigación, fue imprescindible también estudiarla desde su creación hasta la situación en la que actualmente se encuentra, desmenuzando cada una de sus reformas y con ello su evolución, integración, naturaleza jurídica, su esfera de competencia, el procedimiento que lleva un escrito interpuesto ante ella, así como las recomendaciones que ésta emite.

La CNDH nace por un decreto administrativo publicado en Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de junio de 1990 por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

El 28 de enero de 1992 se publicó en el DOF un decreto por el que se reforma el artículo 102 constitucional y se agrega el apartado B a este artículo, en el que se faculta al Congreso del Estado y a las legislaturas de los Estados a establecer organismos de protección de los derechos humanos, en el ámbito de competencia y facultades de las mismas, es decir, se constitucionaliza la CNDH.

Siendo el primer presidente de la **CNDH** doctor Jorge Carpizo del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993, sucediéndole el licenciado Jorge Madrazo del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996, posteriormente la primera mujer presidenta de la **CNDH** la doctora Mirelle Roccati del 8 de enero de 1997 al 13 de septiembre de 1999 y actualmente este puesto lo ocupa el doctor José Luis Soberanes Fernández, quien toma posesión de su cargo el 16 de noviembre de 1999.

Como era de esperarse la **CNDH** no podía quedarse estancada en un decreto de creación, era necesario para su debido funcionamiento la expedición de leyes y reglamentos que la rigieran, así el 1° de agosto de 1990 se publica en el **DOF** el primer reglamento interno de la **CNDH** para luego ser abrogado por el del 12 de noviembre de 1992.

La primera ley de la **CNDH** salió publicada en el **DOF** el 29 de junio de 1992, la que en su artículo 2° estableció una disposición muy importante: la **CNDH** deja de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se convierte en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función era la de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos.

El 13 de septiembre de 1999 se publica en el **DOF** una reforma esencial para la vida de la **CNDH**: el decreto constitucional por el que se reforma el artículo 102 apartado B de la **CPEUM**; este decreto otorga a la **CNDH** autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, se cambia su denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional *de los* Derechos Humanos, así como la designación del presidente de la misma.

Para la debida calificación de los hechos violatorios a derechos humanos cometidas presuntamente por autoridades federales, la **CNDH** cuenta con un manual de calificación, en el cual se incluyen las tres generaciones de la clasificación de derechos humanos anteriormente citada.

Como en todas las instituciones de gobierno como empresas de la iniciativa privada existen trabajadores y con ellos una serie de derechos y obligaciones de los mismos como son: jornada de trabajo, salario, aguinaldo primas, antigüedad, vacaciones, etc., que también deben de otorgárseles a los trabajadores de la **CNDH**, pero es aquí donde aparece algo muy curioso en la naturaleza jurídica de los trabajadores

de la CNDH: todos son de confianza, todos sin excepción alguna, desde un archivista hasta el mismo presidente de la CNDH, cuestionando con ello el artículo 74 de la ley de la CNDH, que da el carácter de confianza a todos los trabajadores de la CNDH, y sobre todo en lo que se refiere al régimen laboral por el que se rigen: apartado B del artículo 123 constitucional, siendo esta disposición ilegal conforme a las jurisprudencias I/96 y XXV/98, que en resumen señalan lo siguiente: que los organismos descentralizados deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional y no por el apartado B.

Sin embargo, aunque la CNDH no sea un organismo descentralizado y que goce de autonomía de gestión y presupuestaria, carácter que le fue otorgado con las reformas de 1999 al artículo 102 apartado B constitucional, tampoco debe regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, toda vez que éste señala de forma muy precisa los sujetos que estarán bajo esta disposición: los trabajadores que presten sus servicios a los Poderes de la Unión y al gobierno del Distrito Federal, sin que haga mención en ninguna parte de los organismos autónomos, así por exclusión las relaciones laborales de los trabajadores de la CNDH deberán regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Al modificar el artículo 74 de la ley de la CNDH y que establezca que las relaciones laborales de su personal se regirán por el apartado A del artículo 123 constitucional, no significa que con ello se dejen de violar los derechos laborales de los mismos, no radican en las reformas al artículo estas violaciones, sino en ocasiones en la prepotencia, autoritarismo, descortesía y despotismo de los superiores que fungen como jefes del personal.

Si todos y cada uno de nosotros tomáramos conciencia de que el trabajo debe *dignificar* al hombre y hacerlo socialmente útil, cambiaría la situación y decadencia del trabajo no solamente en este organismo, sino en todas las instituciones tanto gubernamentales como de la iniciativa privada.

También como trabajadores si modificáramos nuestra actitud, elevando la calidad del trabajo y dejar de ver al mismo como una carga, exigiendo derechos sin merecerlos, atribuiríamos en mucho nuestra superación personal y el progreso nacional.

Finalmente, si tanto trabajadores como patrones al tener una mejor disposición para laborar, se construiría no sólo una favorable, sino verdadera relación de trabajo.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS

En este capítulo se hablará de conceptos, dejando lo más claro posible el significado que tienen las voces jurídicas más usuales en el desarrollo de nuestro estudio.

Se citarán a varios autores que proporcionan su propia definición para cada uno de los términos utilizados en este trabajo y así adquirir un conocimiento más amplio para poder tener un criterio propio del alcance de estos conceptos.

#### **1.- Trabajo.**

El trabajo siempre ha ocupado un papel fundamental para la vida del hombre en sociedad, es la principal fuente de ingresos económicos que le proporcionan a éste y a su familia, la satisfacción de sus necesidades, a cambio de un esfuerzo físico o intelectual que realiza una persona para otra.

El origen etimológico del término trabajo proviene del latín trabs, trabis, que significa traba, un esfuerzo que tiene que realizar el individuo para lograr o alcanzar determinado objetivo.

Dentro del vocablo griego el trabajo significa thilbo, que se traduce como apretar, oprimir o afligir. Para otros autores tiene su origen en la palabra laborare o labrare, del verbo latino laborare que quiere decir labrar, labranza de la tierra.

En la Biblia el trabajo se entiende como castigo. Para Aristóteles el trabajo es una actividad propia de los esclavos quienes tenían el deber de obedecer a quien los mandaba. En Roma, los esclavos quedaban de por vida vinculados al trabajo y esta calidad se transmitía a sus hijos.

En 1776, en Francia se predicó por la libertad del trabajo como un derecho natural del hombre, pero fue hasta la Revolución Industrial y en la Revolución Francesa donde se luchó por esa libertad.

El trabajo lo define el Diccionario de la Real Academia Española como “el esfuerzo humano que se aplica a la producción de la riqueza”.<sup>1</sup>

Rafael de Pina conceptúa al trabajo como: “Actividad humana dirigida a la producción de cosas, materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio, público o privado”.<sup>2</sup>

Otros autores analizan al trabajo como una actividad que se realiza en un horario y un lugar determinado a cambio de la cual se recibe una paga.

Peiró lo define como “aquel conjunto de actividades humanas, retribuidas o no, de carácter productivo y creativo, que mediante el uso de técnicas, instrumentos, materias o informaciones disponibles, permite obtener, producir o prestar ciertos bienes productivos, o servicios”.<sup>3</sup>

Para Manuel Alonso García, jurista español, el trabajo es “toda actividad del hombre aplicada al mundo exterior, con independencia de sus resultados, predominantemente especulativos o prácticos. Es un objeto de regulación jurídica, siendo el eje de una serie de relaciones sociales”.<sup>4</sup>

El artículo 8º, segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo (**LFT**) conceptúa al trabajo como: “toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Con ello, se puede entender al trabajo como todo esfuerzo humano encaminado a la producción.

<sup>1</sup>Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa-Calpe S.A, vigésima primera edición. España, 1992, p. 1420.

<sup>2</sup>Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, vigésima tercera edición. México, 1996, p. 481.

<sup>3</sup>Peiró, José María y otros. Los jóvenes ante el primer empleo, el significado del trabajo y su medida. España, 1993, p. 106.

<sup>4</sup>Alonso García, Manuel. Curso del Derecho del Trabajo. Ed. Ariel, cuarta edición. Barcelona, 1973, pp. 46 y 47.



El artículo 3° de la LFT, establece que: “el trabajo es un derecho y un deber social, no un artículo de comercio y que exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y que debe de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

Sin embargo, en la actualidad este principio se pierde día con día y se observa que el trabajo ya no es un derecho, ni un deber social, más bien es una necesidad para poder sobrevivir en la sociedad, sin que ofrezca en muchos de los casos las satisfacciones mínimas de las necesidades del trabajador y de su familia.

También se ha convertido el trabajo en un artículo de comercio porque está sujeto a la ley de la oferta y la demanda, atacando la dignidad del trabajador, denigrándolo y coartando su libertad al prestar sus servicios a cambio de una remuneración en muchas ocasiones nada decorosa.

Carlos Marx, postula que el trabajo es una mercancía que mientras se preste, el trabajador no tiene la libertad de hacer su voluntad.

En el tratado de Versalles en la Declaración de los Derechos Sociales, se afirma que el principio rector del derecho internacional del trabajo consiste en que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio.

El trabajo es un deber porque el trabajador tiene la obligación de prestar un servicio útil y honesto al patrón, pero también tiene el derecho de que se le otorguen las condiciones óptimas para poder desarrollarlo de una forma digna y respetuosa que le permitan llevar a él y a su familia una vida honesta.

El trabajador requiere respeto, libertad y dignidad para prestar su servicio, debe de ser libre para seleccionar su trabajo y esta libertad la recoge el artículo 4° de la LFT al disponer: “No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que se le acomode, siendo lícitos”.

Entendiéndose a la dignidad humana como los atributos que tiene el hombre por el simple hecho de serlo, tratando de igual forma al trabajador que al patrón, teniendo obligaciones y derechos correlativos cada uno de ellos ya que su naturaleza de seres humanos es la misma.

## 2.- Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo nace como consecuencia del abuso del hombre por el hombre mismo, del poder del fuerte sobre el débil. En Inglaterra, con la Revolución Industrial, los trabajadores manuales sienten la necesidad de defenderse de los abusos de sus patrones capitalistas al ser destituidos o desplazados por las máquinas y es como luchan por conseguir una regulación laboral que los proteja y que les proporcione una vida digna, es por ello que el Derecho del Trabajo es un derecho regulador y tutelar.

A este derecho se le han dado varias acepciones o denominaciones a través de la Historia, entre ellas encontramos Legislación Industrial, Derecho Obrero, Derecho Social, Derecho Laboral, Derecho Social del Trabajo, Derecho del Contrato de Trabajo, Derecho Económico-Social, Derecho de Clase, pero la más aceptada ha sido Derecho del Trabajo.

En México, el Derecho del Trabajo se fundamenta en el artículo 123 constitucional como un derecho de clase, en el que se establecen algunas de las condiciones generales del trabajo como son: jornada máxima, salario mínimo y el derecho de los trabajadores a asociarse.

Con el presidente Adolfo López Mateos, se regulan las últimas fracciones del este artículo respecto al trabajo de mujeres, menores, reparto de utilidades y la reinstalación obligatoria. También se encuentra este derecho en sus leyes secundarias como son la LFT reglamentaria del apartado A del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) del apartado B de este mismo artículo.

El doctor Mario de la Cueva dice que “la finalidad suprema de la justicia es el hombre, con su exigencia de condiciones de trabajo que aseguren en el presente y en el futuro un nivel decoroso para la familia, para su dignidad y para su igualdad con todos los seres humanos y para su libertad real y no meramente formal. Opinando que el Derecho del Trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I. Ed. Porrúa, cuarta edición. México. 1959. p. 263.

Alberto Trueba Urbina, apreciado maestro define al Derecho del Trabajo como “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”.<sup>6</sup>

El maestro Canton Moller conceptúa al Derecho del Trabajo como: “el conjunto de normas que regulan las relaciones surgidas con motivo de la producción, sistematiza su aplicación y crean las personas morales que intervienen en ella”.<sup>7</sup>

Para el profesor Cavazos Flores, en su libro 40 lecciones de Derecho Laboral, el Derecho del Trabajo debe basarse en tres principios fundamentales:

- En un respeto mutuo de derechos entre trabajadores y patrones,
- En una comprensión recíproca de necesidades y en
- Una coordinación técnica de esfuerzos.

Estima que los fines del Derecho del Trabajo: “Van desde la necesaria tutela del trabajador, hasta la coordinación y conjugación de los intereses que se dan en todas las empresas, con la protección del hombre que trabaja como fin individual, que regula adecuadamente las condiciones de trabajo de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de cada trabajador y un fin colectivo, que busca el equilibrio justo entre los factores de la producción y la armonía de los intereses del capital y el trabajo”.<sup>8</sup> Así que los fines del Derecho del Trabajo son: nivelar, tutelar, dignificar y coordinar las acciones de los trabajadores y de los patrones.

Alfredo Sánchez Alvarado sostiene que el Derecho del Trabajo es “el conjunto de normas y principios que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino”.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, sexta edición. México, 1981, p. 135.

<sup>7</sup> Canton Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ed. Pac, segunda edición. México, 1988, p. 64.

<sup>8</sup> Cavazos Flores, Baltasar. 40 lecciones de Derecho Laboral. Ed. Trillas. México, 1994, p. 34.

<sup>9</sup> Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Vol. I. México, 1967, p. 31.

Néstor de Buen, catedrático de la Universidad, conceptúa al Derecho del Trabajo como: “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.<sup>10</sup>

El Derecho del Trabajo abarca varias disciplinas como son: el derecho individual del trabajo, la previsión social, la administración laboral, el derecho procesal del trabajo y el derecho sindical.

De las anteriores definiciones, se intenta resumir que el Derecho del Trabajo es el sistema de normas jurídicas, instituciones y principios que tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones ya sean individuales o colectivas.

El objetivo del Derecho del Trabajo es proteger a la parte más débil de la relación laboral: el trabajador.

### **3.- Trabajador.**

En la antigüedad se consideraba obrero a quien prestaba su actividad profesional con predominio del esfuerzo físico sobre el intelectual para un empleador (patrón) y bajo la dirección de éste, a cambio de una remuneración, empleado era quien desarrollaba la actividad intelectual.

Atendiendo al significado gramatical de la palabra trabajador, se entiende como “un adjetivo calificativo que se aplica a la persona física que trabaja como un jornalero o un obrero”.<sup>11</sup>

La LFT, en su artículo 8º, dispone que: “el trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

De la definición de esta Ley se desprende que el trabajador sólo puede ser una persona en lo individual y no en lo colectivo, quien además de prestar un servicio

<sup>10</sup> De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Ed. Porrúa, novena edición. México, 1994, p.22.

<sup>11</sup> Real Academia Española. Op. cit., p. 1420.

personal lo hará de forma subordinada, entendiéndose la subordinación como la facultad del patrón de mandar, el derecho a ser obedecido y el deber de obediencia del trabajador, dicha subordinación será durante la jornada de trabajo y sólo se referirá al trabajo estipulado, así también lo tendrá que prestar libremente, por propia voluntad y de forma lícita, sin que el trabajo sea contrario a las leyes.

Separando tres elementos que constituyen el concepto de trabajador:

- persona física,
- la prestación del servicio en forma personal y
- la subordinación.

La LFTSE en su artículo 3° indica que “el trabajador es toda persona que preste 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”.

Del significado de esta voz se puede observar que para ser considerado trabajador al servicio del Estado es necesario la expedición de un documento llamado nombramiento que otorgue tal calidad, a diferencia de la acepción de trabajador proporcionada por la LFT, donde no se requiere la expedición de un nombramiento, pero aunque no lo exprese así el artículo 3° de la LFTSE también es importante la subordinación con la que se preste ese servicio y la manera personal de realizarlo, la distinción será la persona para quien se trabaje, que en este caso será al Estado.

Entendiendo como trabajador al servicio del Estado a la persona física que presta su servicio en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

El trabajador es el elemento básico para la existencia de una relación de trabajo, es el sujeto del derecho del trabajo que realizará el esfuerzo físico o intelectual en el proceso de la producción, sin importar el sexo del trabajador, toda vez que la ley protege al trabajador en igualdad de hombre y mujer. Alberto Trueba Urbina, afirma que “trabajador son todas aquellas personas que prestan sus servicios a otros, protegidos por el artículo 123 constitucional”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 269.

El gran jurista Mario de la Cueva establece dos criterios para que el trabajador adquiera dicha categoría: “la categoría de trabajador se adquiere por la pertenencia al clase trabajadora y por la prestación de un servicio personal en virtud de una relación jurídica de trabajo”.<sup>13</sup>

El mismo autor hace una crítica a los dos criterios que establecen la categoría de trabajador, desechando el primer criterio, ya que el concepto de clase social obedece a una naturaleza político-económica y no jurídica, además de que el trabajador puede o no pertenecer a la clase trabajadora.

Acepta que el segundo criterio referente a la prestación de un servicio personal en virtud de una relación jurídica de trabajo es la que otorga la categoría de trabajador a la persona física que lo realiza.

El profesor español Manuel Alonso García, señala: “que la condición de trabajador no es una realidad antecedente, sino que sigue a la celebración del contrato”.<sup>14</sup>

Dentro de la corriente contractualista, esto significa que no se nace trabajador, sino que la calidad de trabajador se adquiere a través de un contrato de trabajo, participando como sujeto de una relación laboral. Esta relación debe de ser de forma subordinada y personal, protegiendo la ley laboral al trabajo mismo.

Para la existencia de una relación de trabajo, no es necesario la celebración de un contrato de trabajo, es suficiente que se preste un servicio de forma personal y subordinada para que se de dicha relación, es decir, el contrato de trabajo no es indispensable para la relación laboral, bastan dos elementos divididos en: subjetivos y objetivos, en el primero se incluyen al trabajador y patrón, y en el segundo la prestación de trabajo de forma personal y subordinada y el pago de un salario.

Si se sigue al pie de la letra lo establecido en cuanto a la prestación del servicio de forma personal, algunos patrones se deslindarían de su responsabilidad laboral para con los trabajadores que utilizan los servicios de otros trabajadores y para ello el artículo 10º de la LFT encuentra la solución a este problema regulando lo

<sup>13</sup> Cueva, Mario de la. Op. cit., p. 417.

<sup>14</sup> Alonso García, Manuel. Derecho del Trabajo. Ed. Ariel. Barcelona, 1960. p. 105.

siguiente: “Si el trabajador conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de estos”.

Otros sinónimos de trabajador son: prestador de trabajo, acreedor de salario, operario, productor, obrero, empleado.

Para la legislación mexicana no es de importancia las distinciones de cada una de las acepciones para definir al trabajador, porque para ella todas las personas físicas que presten un servicio personal subordinado independientemente de la jerarquía, tienen como común denominador el ser trabajadores.

#### **4.- Estado-Patrón.**

En la LFT, en su artículo 10° establece que “el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. Otras denominaciones que se le han dado al patrón son: empleador, acreedor de trabajo, patrono, dador de trabajo, principal, dador de empleo empresario, locatario etc.

Con la definición de la LFT se da a entender que el patrón ya no es necesariamente como la del trabajador una persona física, sino que también puede ser moral o jurídica, aunque al analizar este concepto, la ley omite la subordinación con la que se utiliza la prestación del servicio del trabajador y el pago de una retribución a éste.

El profesor Sánchez Alvarado manifiesta que el patrón es: “la persona física o jurídica colectiva que recibe de otro, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada”.<sup>15</sup>

Para Manuel Alonso García patrón “es toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Sánchez Alvarado, Alfredo. Op.cit., p. 50.

<sup>16</sup> Alonso García, Manuel. Op. cit., p. 340.

Ambas definiciones se complementarían con la forma subordinada de utilizar los servicios del trabajador y la remuneración que obtiene éste por la prestación de dichos servicios.

Juan D. Pozzo conceptúa al patrón como: “el empleador, o patrón o empresario es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución”<sup>17</sup>.

El doctor Néstor de Buen da su propio significado de patrón: “es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución”<sup>18</sup>.

De las anteriores definiciones se da como conclusión que el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de forma subordinada y personal del trabajador a cambio de una retribución.

Además de la figura del patrón se encuentran otras dos que se pueden llegar a confundir con el concepto de patrón sin serlo, éstas son: el representante del patrón y el intermediario; el primero es la persona que ejerce funciones de administración, dirección y gerencia de la empresa, obligándolo a responder con los trabajadores, aunque también es considerado como trabajador de confianza; y el segundo es la persona que interviene en la contratación de los trabajadores en beneficio del patrón, sin que el intermediario adquiera las obligaciones de patrón y no es considerado como trabajador como es el caso de las agencias de colocación.

Asimismo, existe la figura de patrón sustituto, por medio de la cual se transmiten las obligaciones y derechos del patrón a otra persona, es decir, la que sustituye se subroga personalmente, adquiere derechos y obligaciones del patrón sustituido.

Entendido el concepto de patrón se tratará de explicar cuáles son las diferencias cuando éste es el Estado y que requisitos se necesitan para que el éste adquiera la calidad de patrón.

Las relaciones de trabajo que surjan entre el trabajador del Estado y éste están reguladas por el Derecho del Trabajo Burocrático.

<sup>17</sup> Pozzo, Juan D. Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. T. I. Ed. Ediar S.A. Argentina, 1961, p. 150.

<sup>18</sup> De Buen, Néstor. Op. cit., p. 503.



El Estado es: “la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”.<sup>19</sup>

El Estado para poder proporcionar a sus ciudadanos los servicios que éstos requieren es necesario que cuente con otras personas que los presten, conociéndose a éstas como trabajadores burocráticos, quienes desarrollan generalmente su trabajo en oficinas prestando un servicio público.

Una definición de burocracia es la que se señala como: “una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división de trabajo”.<sup>20</sup>

La misma necesidad de proteger las relaciones del trabajador al servicio del Estado, lograr su seguridad, estabilidad y beneficios en el empleo, es la que logra que surja la **LFTSE**, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). El artículo 2º de esta ley señala que la relación jurídica de trabajo se entiende como la “establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas en el artículo 1º y los trabajadores de base a su servicio”.

Se considera que el Estado adquiere la calidad de patrón cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares, estableciendo una relación jurídica de trabajo al expedir un documento llamado nombramiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (**SCJN**) no aceptaba la idea de Estado-Patrón, el presidente Adolfo López Mateos, presentó una iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional, por la cual se adicionaría el apartado B, encargada de regular las relaciones laborales que existan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, es decir, establece disposiciones sólo a los burócratas federales sin comprender a los estatales o municipales, ya que éstos serán regidos por sus propias leyes como lo dispone el artículo 115 constitucional en su fracción VIII.

<sup>19</sup> Pina Vara, Rafael de. Op. cit., p. 276.

<sup>20</sup> Canton Moller, Miguel. Op. cit., p. 70.

Y el artículo 8° de esta misma ley excluye a los trabajadores de confianza, eliminándolos de la relación jurídica laboral.

Con ello se entiende que los trabajadores de confianza no cuentan con una reglamentación que regule sus relaciones de trabajo para con el Estado, y se rompe los principios de estabilidad y seguridad en el empleo, toda vez que no tienen una legislación que defienda sus derechos como trabajadores, aunque el artículo 123 apartado B, fracc. XIV señala que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social.

Sin embargo, no señala que pasa con las demás condiciones de trabajo de las cuales se supone que deben de disfrutar los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Con la anterior exclusión de los trabajadores de confianza de la LFTSE, muchas de las dependencias de gobierno tienen argumentos para deslindarse de responsabilidades para con sus trabajadores de confianza, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), quien en su legislación en el artículo 74, establece 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”. Pero este tema será tratado en un posterior capítulo.

Una de las diferencias que existe de la relación del trabajo entre el apartado A y el B del artículo 123 constitucional, es que el apartado A presume la existencia de un contrato donde por un acuerdo de voluntades se fijan las condiciones de trabajo, y en el apartado B hay este acuerdo, la persona que desee prestar sus servicios al Estado tendrá que admitir el nombramiento, es decir, la voluntad del particular solamente está en aceptar o no dicho nombramiento, necesario para ser considerado trabajador al servicio del Estado.

Este nombramiento debe de ser expedido por un funcionario debidamente autorizado para ello y el cual debe señalar ciertos requisitos como son: nombre y generales del particular designado, especificación del trabajo y lugar del mismo, tipo de nombramiento, jornadas de trabajo, sueldo y prestaciones derivadas del mismo. En esta relación de trabajo también debe haber subordinación y contraprestación económica.

Otra de las diferencias, es que en la iniciativa privada, la finalidad es el lucro, mientras que en el Derecho del Trabajo Burocrático la teoría nos indica que no persigue tal fin, porque su objetivo es atender a la ciudadanía, busca un bienestar social.

Ante los despidos injustificados de los trabajadores al servicio del Estado se puede acudir a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje: federales y locales, encargados de la defensa del trabajador y el laudo que éstos emitan deben de ser respetados y cumplidos en su totalidad por las dependencias de gobierno que fungen como sus patrones, sin embargo, no se protegen debidamente los derechos de estos trabajadores, y la ejecución de los laudos es ineficaz, toda vez que las multas ante el incumplimiento de los laudos son irrisorias y ridículas.

## **5.- Salario.**

El salario es la retribución económica por la que presta sus servicios el trabajador, es el sustento material que se supone que le va a permitir a éste llevar una vida digna y decorosa, es la remuneración en dinero o en especie a la persona que realiza una labor bajo la subordinación de otra, en virtud de una relación de trabajo o de un contrato de trabajo.

El artículo 82 de la LFT define al salario como: “la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”.

Otras denominaciones que se le han dado al salario son: jornal, sueldo, remuneración, retribución, etc. La palabra salario proviene del latín *salarium*, que significa sal.

El distinguido profesor de la Facultad de Derecho José Dávalos señala que: “el salario no es una contraprestación, más bien un instrumento de justicia social. La obligación de pagar el salario es independiente de la obligación de prestar efectivamente el servicio. Al salario no se le debe de comprender como derecho recíproco a la obligación de trabajar, pues la propia ley contempla, que aún sin trabajo hay deber de pagar el salario: vacaciones, licencias, etc.”<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Dávalos, José. *Derecho del Trabajo I*. Ed. Porrúa, quinta edición. México, 1994, p. 202.

El salario constituye un vínculo en el contrato de trabajo y no un elemento en él, pero sí es un elemento esencial en la relación de trabajo, toda vez que si falta éste no quiere decir que no exista el contrato, el salario debe de pagarse al trabajador que presta sus servicios de una forma personal y subordinada.

Para el doctor Mario de la Cueva el salario es: “la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia, una existencia decorosa”.<sup>22</sup>

Las características del salario son: ser equivalente al mínimo, suficiente, determinado o determinable, debe cubrirse periódicamente, debe pagarse en moneda de curso legal, ser apropiado y proporcionado el salario en especie que debe pagarse en efectivo, debe de haber reciprocidad entre el salario y el servicio.

El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera, puede ser en efectivo, en especie, ser un salario integral y extraordinario (tiempo extra).

El principio que rige al salario es de igualdad, es decir, para trabajo igual salario igual, sin distinción de edad, sexo o nacionalidad, tomado en cuenta para la fijación del mismo la cantidad y calidad del trabajo y la eficiencia del trabajador para desarrollarlo.

El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, por gratificaciones, percepciones, habitaciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y de cualquiera otra cantidad o prestación. Así, el salario se conforma de una cantidad de dinero en efectivo y de otras prestaciones complementarias.

El aguinaldo, derecho del trabajador de percibir una cantidad de dinero al año equivalente a 15 días de salario por los menos para los trabajadores de la iniciativa privada, y de 40 días para los trabajadores al servicio del Estado, el aguinaldo también forma parte del salario y es objeto de impuesto.

Otra percepción que se incluye en el salario son las propinas según el artículo 346 de la LFT, aunque el que pague la propina sea el cliente y no el patrón.

---

<sup>22</sup> Cueva, Mario de la. Op. cit., p. 297.

También forman parte del salario los viáticos, cuando el trabajador tiene la necesidad de erogar gastos para su alimentación, transporte, hospedaje, etc. que en virtud de prestar sus servicios fuera de su domicilio requiera y los cuales debe comprobar.

Las compensaciones por vida cara son un sobresueldo que recibe el trabajador por trabajar en una zona de mayor gasto que otras y que dejará de percibir las si es cambiado de adscripción, sin que esta disminución en su salario sea ilegal.

Alberto Trueba Urbina manifiesta: “el salario tiene una función eminentemente social, pues está destinado al sustento del trabajador y de su familia: es la remuneración de la prestación de servicios que nunca equivale a la compensación real que corresponde al trabajador, lo que origina la plusvalía”.<sup>23</sup>

Para el maestro Néstor de Buen, el salario “integra, en la relación laboral, el objeto indirecto y constituye, social y económicamente, el fin directo que quiere alcanzar el trabajador a cambio de aplicar su fuerza de trabajo”.<sup>24</sup>

Nuestra legislación reglamenta las medidas de protección al salario, las cuales se clasifican en cuatro grupos:

- Protección contra los abusos del patrón. -el salario se paga en efectivo y excepcionalmente en especie, el lugar de pago del salario es en donde se prestan los servicios, no se pueden suspender el pago de salarios o retenerlos por conceptos de multas, compensaciones y descuentos, excepto si se trata de cuotas sindicales, abonos al Infonavit o Fonacot, cuotas para cajas de ahorro, pensiones alimenticias.
- Protección contra los acreedores del trabajador.-el salario se paga directamente al trabajador y éste no puede ceder este derecho a otra persona, puede otorgar poder para cobrarlo, sin que esto signifique que renuncie o ceda el derecho para que otra persona disfrute de la percepción de su salario, así como la prohibición de embargar el salario de los trabajadores.

<sup>23</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 291.

<sup>24</sup> Buen, Néstor de. Op. cit., p. 199.

- Protección contra los acreedores del patrón.- es derecho preferencial el salario del trabajador a los demás tipos de créditos, es decir, se da preferencia al cobro del salario de un trabajador antes que otro tipo de crédito como el fiscal, o bien cuando el patrón quede en quiebra, concurso o embargo, antes de pagarle a sus demás acreedores tendrá que cubrir el salario de sus trabajadores.
- Protección del patrimonio familiar.- las deudas que adquiera el trabajador se le cobrarán directamente a él y no a sus familiares, a fin de evitar que éstas sean heredables a los familiares del trabajador, sin embargo, los beneficiarios del trabajador si tienen derecho a recibir las indemnizaciones y prestaciones que se le adeuden al trabajador fallecido.

Salario Mínimo. “La cantidad mínima que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer la educación de los hijos”.<sup>25</sup>

El salario mínimo no puede ser objeto de descuentos por concepto de impuestos, compensaciones o embargos, es también uno de los objetivos del Tratado de Versalles.

Se dispone que el salario mínimo debe asegurar a cada trabajador un nivel de vida aceptable, indispensable para la subsistencia del trabajador y de su familia, pero en México esto no aplica, ya que con frecuencia por no decir en todos los casos el salario mínimo no alcanza para la supervivencia del mismo trabajador.

Salario Mínimo Profesional. El doctor Mario de la Cueva lo define como “la cantidad menor que puede pagarse por un trabajo que requiere capacitación y destreza en una rama determinada de la industria, del campo o del comercio, o en profesiones, oficios, o trabajos especiales”.<sup>26</sup> El salario mínimo profesional siempre es superior al salario mínimo general y por lo tanto no queda exento del pago de impuestos.

<sup>25</sup> Pina Vara, Rafael de. Op. cit., p. 447.

<sup>26</sup> Cueva, Mario de la. Op. cit., p. 316.

Para finalizar, el salario va a ser la retribución que reciba el trabajador por la prestación de sus servicios.

El salario mínimo, la cantidad mínima que recibe el trabajador por los servicios prestados.

Y el salario mínimo profesional, la cantidad mínima que recibe un trabajador cuyos servicios requieran una habilidad específica para desarrollar el trabajo.

## **6.- Derechos individuales y derechos colectivos.**

El profesor Mario de la Cueva define al derecho individual como: “la suma de principios, normas e instituciones que regulan el nacimiento, la vida y la extinción de las relaciones individuales de trabajo, fijan los derechos y obligaciones del trabajador y del patrón y señalan las normas particulares para algunas formas de prestación del trabajo”.<sup>27</sup>

La naturaleza del Derecho del Trabajo: “es la suma de derechos del hombre frente al capital, es un derecho que impone la naturaleza humana, o si se le quiere, es un derecho impuesto por las necesidades de la naturaleza humana y su finalidad es dar satisfacción a dichas necesidades y el derecho individual del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que fijan las bases generales que deben regular las prestaciones individuales de servicios, a efecto de asegurar a los trabajadores la vida, la salud y un nivel decoroso de vida”.<sup>28</sup>

“El Derecho Colectivo del Trabajo, es la envoltura del Derecho Individual del Trabajo, del derecho protector de las mujeres y de los menores y de la previsión social, es el camino para la creación de estos estatutos y para vigilar su cumplimiento, es un derecho instrumental, medio para alcanzar un fin y tiene su apoyo en los derechos naturales de libertad e igualdad, es la norma que reglamenta la formación de las asociaciones profesionales de los trabajadores y patrones, sus relaciones, su posición frente al Estado y los conflictos colectivos”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p. 28.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 436.

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p. 584.

En el derecho individual el Estado protege al trabajador evitando su posible explotación. En el derecho colectivo, los instrumentos en los que se apoyará el trabajador para lograr su fin van a ser: la coalición, asociación profesional, sindicato (federaciones, confederaciones), contrato colectivo de trabajo, contrato ley, reglamentos interiores de trabajo y huelga, independientemente del paro que conforma un derecho patronal.

El maestro Guillermo Cabanellas conceptúa al derecho individual como “el que circunscribe a la consideración más o menos atomizada de las relaciones laborales, incluso a las existentes o posibles entre un solo trabajador y su patrono”.<sup>30</sup>

“El derecho colectivo es aquel que teniendo por sujetos a conjuntos o grupos de trabajadores y de patronos, con relación a condiciones de solidaridad provenientes a su condición de prestadores o dadores de trabajo, desarrolla su objetivo en organizaciones grupales determinando o fijando reglas comunes a las categorías profesionales o actuando en forma conjunta en la defensa de sus derechos e intereses”.<sup>31</sup>

Se podría decir que el derecho individual corresponde a las relaciones de trabajo entre el patrón y su trabajador y en el derecho colectivo existen grupos de trabajadores y de patronos vinculados laboralmente.

En el derecho individual el Estado interviene de forma primordial en las relaciones de trabajo, mientras que en el derecho colectivo participa sólo en algunos conflictos como son: en el derecho de huelga, contratos colectivos, constitución de sindicatos y lo relativo a ellos.

El derecho colectivo lleva implícitamente el derecho individual, toda vez que al ejercer los derechos colectivos de huelga, sindicato y contratos colectivos mejoran las relaciones individuales de trabajo y sus condiciones generales de las mismas.

---

<sup>30</sup> Canabellas, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T.II Vol. I. Ed. Heliasta S.R.I., tercera edición. Buenos Aires, 1989, p. 15.

<sup>31</sup> Canabellas, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T.III. Vol. I. Ed. Heliasta S.R.I., tercera edición. Buenos Aires, 1989, p. 8.



En el derecho individual el Estado es quien legisla, es en donde se aplican las normas creadas por el legislador tutelando a la clase trabajadora, en cambio, en el derecho colectivo quien crea los acuerdos normativos es la clase trabajadora.

Juan D. Pozzo, jurista argentino expresa: “que el Derecho Colectivo del Trabajo no se refiere directamente al trabajador individualmente considerado, sino que tiene por finalidad la consideración de los grupos sociales que se encuentran vinculados por el trabajo y su acción dando origen a relaciones que interesan no solamente a los directamente comprendidos en las mismas actividades, sino también al Estado, que puede ser afectado por dichas relaciones en su vida económica, social y política”.<sup>32</sup>

Y se entiende, que el derecho individual se refiere al trabajador y el derecho colectivo a la clase trabajadora.

Los fines del derecho colectivo en México son: lograr el equilibrio entre capital y trabajo, establecer sistemas normativos para cada caso en particular y el reconocimiento por parte del Estado de la existencia de una autodefensa de la clase proletaria como lo es el derecho a la huelga que constituye un instrumento de presión ejercida por los trabajadores para lograr la defensa de los derechos de los mismos.

Para el maestro Miguel Canton Moller, el Derecho Colectivo del Trabajo: “no es la suma de los derechos individuales, sino un aspecto diferente, con instituciones propias y objetivos, que si bien están orientados como fin último el mejoramiento de los propios trabajadores, son aparentemente diferentes, ya que están orientados por los intereses del grupo y no de cada uno de los integrantes”.<sup>33</sup>

El doctor Néstor de Buen señala: “que el derechos colectivo es el capítulo del Derecho del Trabajo que establece los causas institucionales de la lucha de clases, no expresa la suma de intereses individuales, sino un interés distinto que vale solo respecto del grupo y define al derecho individual como al conjunto de normas jurídicas relativas a la prestación del trabajo personal subordinado y remunerado”.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Pozzo, Juan D. Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. T. II. Ed. Ediar S.A. Argentina, 1961, p. 5.

<sup>33</sup> Canton Moller, Miguel. Op. Cit., p. 138

<sup>34</sup> Buen, Néstor de. Op. cit., p. 584.

El Derecho Colectivo del Trabajo no se relaciona directamente con los intereses de cada uno de los trabajadores, sino que se enfoca al grupo de trabajadores y al interés común de ellos, ese interés se forma con las propuestas u objetivos de los trabajadores para lograr el mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo a través de instrumentos de presión como es el derecho a la huelga o por otros medios como son el contrato colectivo de trabajo o contratos-ley. Las partes en este derecho colectivo van a ser el patrón y el representante común del grupo de trabajadores, que en la mayoría de los casos es el sindicato o la unión de los trabajadores.

#### **7.- Trabajador de base, trabajador de confianza.**

En la Ley de 1931 se habla por primera vez de trabajadores de confianza, apareciendo así la primera discriminación para este tipo de trabajadores al exceptuarlos según su artículo 48 de la aplicación de las estipulaciones de los contratos colectivos de trabajo.

En esta Ley se les denomina empleados de confianza a diferencia de los trabajadores que desempeñan puestos de dirección y de inspección de labores, como si los trabajadores de confianza fueran unos y los que ocuparan puestos de dirección y de inspección fueran otros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no señala en su apartado A del artículo 123 distinción alguna entre trabajador de base y de confianza, simplemente regula las condiciones en las que laborará el trabajador en general, no hace mención de diferentes tipos de trabajadores, sin embargo en el apartado B, en su fracción XIV establece que la ley determinará los cargos de confianza.

Anteriormente todos eran trabajadores sin divisiones, pero con el surgimiento de la categoría de trabajador de confianza se constituyen dos tipos de trabajadores: de base o planta y los de confianza.

No existe un concepto que defina a cada tipo de trabajador, sólo se indica que todos los trabajadores que no sean de confianza por exclusión serán de base, la categoría de trabajador de confianza dependerá de sus funciones que consistirán en las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

En este tipo de actividades el trabajador de confianza tiene una relación directa para con la empresa o patrón y en donde no todos los trabajadores tienen acceso a la información, es por ello que se les nombra trabajadores de confianza, porque sólo los que reúnan esta característica podrán desempeñar este tipo de trabajo, sin embargo en la realidad no siempre es así.

El artículo 9º de la LFT, indica que “la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto”.

El concepto de empleado de confianza fue utilizado por primera vez por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al hablar sobre la duración de la jornada de trabajo de 8 horas y la cual no se aplicaría a los trabajadores de confianza. Erróneamente también se creía que la calidad de profesional daba el carácter de trabajador de confianza, sin embargo, puede haber profesionistas que ostenten esa calidad y otros que no, ya que la categoría de confianza la da la naturaleza de la función y no la designación del puesto.

El maestro Trueba Urbina indica que las funciones de confianza deberán de comprender: “todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades es forma, específica o concreta, en el taller, la fábrica, en departamentos u oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza”.<sup>35</sup>

Euquerio Guerrero, en su Manual de Derecho del Trabajo señala: “que el elemento de generalidad se refiere a las categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones”.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 280.

<sup>36</sup> Guerrero, Euquerio. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, décima segunda edición. México, 1981, p. 44.

Por su parte el doctor Mario de la Cueva, manifiesta: “que para que sea trabajador de confianza su función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales”.<sup>37</sup>

El tratadista Castorena en su Manual de Derecho Obrero conceptúa al trabajador de confianza como: “la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o parcialmente de facultades generales respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización”.<sup>38</sup>

De las anteriores definiciones se podía observar o llegar a pensar que son trabajadores privilegiados debido a la cercanía que mantienen con el patrón y se les llegó a nombrar trabajadores de cuello alto cuando en tiempos anteriores si lo eran, gozaban de privilegios de los que no contaban los otros trabajadores, pero actualmente la situación de los trabajadores de confianza ha cambiado desfavorablemente.

El trabajador de confianza es realmente trabajador como su nombre lo indica y debe de gozar de todos los beneficios que le otorga la ley laboral con las modalidades que su misma naturaleza le impone.

Este tipo de servicio se considera como trabajo especial, regulado así por el capítulo II del título sexto en sus artículos 182 al 186 de la LFT.

Anteriormente al definir al patrón, se enuncio el representante del patrón, surgiendo la duda de si el trabajador de confianza es trabajador o representante del patrón y para ello se señala que el representante del patrón es también trabajador de éste, será trabajador de confianza en relación con el patrón y representante de éste en relación con los demás trabajadores subordinados.

A pesar de que el trabajador de confianza es trabajador que desempeña un trabajo subordinado y personal, tiene limitaciones en cuanto a los demás trabajadores, entre ellos encontramos:

- Estabilidad en el empleo por dos razones:

<sup>37</sup> Cueva, Mario de la. Op. cit., p. 158.

<sup>38</sup> Castorena, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Ed. Fuentes Impresoras. México, 1973, p. 8.

No tiene derecho a pedir la reinstalación a pesar de haber sido despedidos injustificadamente, artículo 49, fracción III de la LFT y,

Además de las causales de rescisión de la relación laboral existe la pérdida de la confianza, artículo 185 de la LFT. La pérdida de la confianza no queda a discreción del patrón, debe ser objetiva y justificable para el despido y esta causal es calificada por los tribunales del trabajo.

- Condiciones de trabajo: las cuales se supone que nunca deben ser inferiores a las recibidas por los trabajadores de base, pero en muchas de las ocasiones no reciben todas las prestaciones que los de base gozan como son: prima de antigüedad, aguinaldo, horas extras, etc., y son otorgadas según la naturaleza e importancia de los servicios prestados.
- Derecho a la sindicalización: tienen el derecho a sindicalizarse, pero no en los mismos sindicatos de los que forman parte los trabajadores de base.
- La representación: a los trabajadores de confianza se les niega este derecho de representar a sus demás compañeros de base en los sindicatos que estos formen.
- Derecho a la participación de utilidades: los directores, administradores y gerentes de las empresas no gozan de este derecho, los demás trabajadores de confianza si cuentan con este derecho, pero es limitado, toda vez que si su salario es mayor que el más alto salario que el de un trabajador de base, se considera este salario aumentado en un 20% como salario máximo, y conforme a éste se les pagará su parte correspondiente del reparto de utilidades.
- Derecho al recuento en la huelga: derecho que les es negado. Para que una huelga sea legal, tienen que estar de acuerdo la mayoría de los trabajadores y los trabajadores de confianza no pueden votar para declarar la huelga.

Ahora se tratará a los trabajadores de confianza en el apartado B del artículo 123 constitucional, este apartado en su fracción XIV señala que la ley determinará los cargos considerados de confianza y su ley reglamentaria es la LFTSE.

Se puede llegar a confundir si el servidor público es empleado de confianza, Gabino Fraga hace esta distinción: “El funcionario supone un encargo especial transmitido por la ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, el empleado sólo supone una vinculación interna que lo hace concurrir a la formación de la función pública”.<sup>39</sup>

No es del todo aceptable esta distinción, toda vez que el artículo 108 constitucional dice “que servidor público es el funcionario y empleado, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal”. Así, que dentro de los servidores públicos podemos encontrar a trabajadores de base y a trabajadores de confianza.

El artículo 4° de la LFTSE señala que “los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”, el artículo 5° marca cuales son los trabajadores de confianza y el artículo 8° discrimina a los trabajadores de confianza al señalar que “quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza”.

Entonces, surgen varios cuestionamientos: ¿por cuál ley se reglamentarán sus condiciones de trabajo, a qué régimen estarán sujetos, ante quien o ante quienes podrán ejercitar sus derechos laborales?, porque como ya quedó asentado, los trabajadores de confianza si son trabajadores con derechos y obligaciones.

Es por ello, que la situación de un trabajador de confianza burocrático es peor, porque se les priva del derecho de estabilidad en el empleo, el derecho a conservarlo, toda vez que pueden ser despedidos sin indemnización alguna y a capricho del titular. Gozan de los beneficios de protección al salario y los de seguridad social.

Primeramente la CPEUM en su artículo 123 apartado B fracción XIV reconoce a los trabajadores de confianza, luego su ley reglamentaria en el artículo 5° los está aceptando, resultando contradictorio el artículo 8° de esta misma ley al excluirlos.

Los trabajadores de confianza en el derecho burocrático deben ser considerados como tales por contar con un fundamento constitucional.

<sup>39</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, décima segunda edición. México, 1965, p. 314.

Como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) es la instancia a la que se puede recurrir para ejercitar los derechos laborales de los trabajadores federales al servicio del estado, los trabajadores de confianza al servicio del estado se cree que no pueden recurrir a éste, toda vez que no están sujetos a la LFTSE, desviándose los conflictos hacia el Tribunal Fiscal de la Federación cuando deben ser reconocidos por el TFCA como conflictos de carácter laboral.

### 8.- Derechos humanos.

Existe una gran gama de términos sobre derechos humanos como: derechos naturales, derechos innatos u originarios, libertades fundamentales, derechos públicos subjetivos, derechos del hombre, del ciudadano y del trabajador, derechos individuales, derechos del hombre y del ciudadano, derechos fundamentales o esenciales del hombre.

Son varias las definiciones que se les han dado a estos derechos:

“Es el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidos o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social”.<sup>40</sup>

“Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia”.<sup>41</sup>

“Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.<sup>42</sup>

De las anteriores acepciones de derechos humanos, se puede resumir que estos derechos son el conjunto de atribuciones naturales del hombre, encaminadas a

<sup>40</sup> Navarrete M., Tarcisio. Salvador Abascal Carranza. Alejandro Laborie E. Los Derechos Humanos al Alcance de Todos. Ed. Diana, segunda edición. México, 1992, p. 19.

<sup>41</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos: Un Estudio Comparativo. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). México, 1991, p. 14.

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. II. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998. p. 1063.

proteger la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad y otros valores humanos que alcanzaran el bienestar y la seguridad social de los integrantes de un país sin distinción de raza, religión, sexo, idioma, edad o ideología.

Son derechos inherentes la hombre, que por el simple hecho de ser persona trae consigo los derechos humanos.

Dos son las teorías que han tratado de explicar el origen de los derechos humanos: la Ius-Naturalista y la Ius-Positivista, para la primera Maritain sostiene: “los derechos humanos los posee naturalmente el ser humano, son anteriores y están por encima de toda legislación escrita y de acuerdos entre gobiernos: son derechos que la sociedad civil no tiene que otorgar, sino que reconocer y sancionar como universalmente válidos, y que ninguna sociedad social puede autorizar a abolir ni desdeñar, ni siquiera momentáneamente”.<sup>43</sup> Sus principales defensores son Tomás de Aquino, Francisco Suárez y Maritain.

Es decir, que para esta corriente, los derechos humanos son anteriores a cualquier derecho, nadie los otorga al hombre, los concibe al nacer y están por encima de cualquier derecho.

Para la corriente Ius-Positivista, el derecho es sólo aquello que está legislado por los gobernantes de un Estado, en ella los derechos del hombre son voluntad del legislador.

Entonces en esta corriente los derechos humanos son los reconocidos como tales a través de un determinado ordenamiento jurídico. Entre sus autores están Comnte, Kant y Kelsen.

Diferentes autores han definido a los derechos humanos como “un conjunto de facultades, prerrogativas y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Maritain, Jacques. Los Derechos de los Hombres y la Ley Natural. Ed. Leviatan. Buenos Aires, p. 25.

<sup>44</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Op. cit., p. 16.



Tomando en cuenta las dos corrientes que dieron origen a los derechos humanos se puede conceptualizar a estos derechos como aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben de ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico positivo.

Se considera que son cuatro los derechos humanos que posee el hombre por el hecho de serlo: la vida, la libertad, la seguridad y su integridad.

Otros derechos humanos son: libertad de pensamiento, expresión, religión, asociación, reunión, manifestación, información, libertad de trabajo, de contraer matrimonio, planear la familia, derechos de igualdad, prohibición de esclavitud, igualdad del hombre y la mujer ante la ley, prohibición de fueros y títulos de nobleza, derecho de petición, de participación en asuntos políticos, derecho de votar y ser votado, derecho a la salud, a la higiene, a la educación, etc.

Principios de los derechos humanos:

- Inviolabilidad de la persona.- prohibición de imponer sacrificios a un individuo,
- Autonomía.- es un valor intrínseco y,
- Dignidad de la persona.- tratar a los hombres de acuerdo a sus derechos y no a sus bienes materiales.

Características de los derechos humanos:

- Universalidad.- sus beneficiarios son todos los hombres sin distinción alguna,
- Incondicionalidad.- no significa que los derechos humanos no tengan límites, es decir, no estarán sujetos a condiciones mientras se respeten los derechos humanos de las otras personas,
- Inalienabilidad.- no se pierden por propia voluntad porque son inherentes a la persona, son intransferibles.

El Estado tiene el deber de reconocer, respetar y defender a los derechos humanos con la finalidad de que las personas que habitan en él gocen de los mismos, en un ambiente de cordialidad y armonía entre sus gobernantes y gobernados.

## **9.- Protección a los derechos humanos.**

Para poder proteger a los derechos humanos es necesario contar con una serie de instrumentos jurídicos, preventivos o correctivos que tutelen y defiendan los derechos de los gobernados contra los posibles abusos del poder tanto nacionales, regionales e internacionales; esta protección se institucionaliza a través de mecanismos o sistemas de protección establecidos por vía convencional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y órganos destinados a vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas para la protección de los mismos.

En el ámbito nacional existen organismos gubernamentales encargados de la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito federal como estatal, toda vez que México cuenta con un orden constitucional federal y estatal que obedece a la división política territorial y que trae como consecuencia la existencia de Estados libres, independientes y soberanos.

También se cuentan con otras organizaciones que sin ser gubernamentales se encargan de la protección y difusión de los mismos como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (**ONG'S**), por mencionar algunas de ellas: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C, Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, Sociedad Mexicana Pro Derechos de la Mujer, Asociación Mexicana Pro Niñez y Juventud, Consejo Hermano de la Tercera Edad, Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Ciegos y Débiles Visuales de León, Guanajuato, etc.

En el ámbito nacional la principal ley que debe tutelar a los derechos humanos es la **CPEUM** y la forma de protegerlos es estableciendo mecanismos procesales e instituciones que prevengan la violación a los mismos o los reparen en caso de que ya hayan sido violados.

Un instrumento procesal que tutela los derechos humanos es el juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la CPEUM, este juicio puede interponerse en contra de actos de autoridad o en contra de leyes que violen los derechos humanos de las personas. El juicio de amparo es una institución mexicana y por tanto nacional por excelencia protectora de los derechos humanos.

El juicio de amparo es un medio por el cual una persona física o colectiva puede pedir la protección de la justicia federal contra un acto emitido por una autoridad que le esté causando daños o perjuicios en su persona, en sus derechos o propiedades. Es un medio de protección a los derechos humanos.

En México hay instituciones administrativas encargadas de proveer y proteger a los derechos humanos como la CNDH, cuya naturaleza y atribuciones será objeto de análisis en el tercer capítulo de este trabajo.

Así mismo, en el ámbito estatal en México contamos con las diversas Comisiones Estatales de Derechos Humanos como son las Comisión de Derechos del Estado de Colima, Campeche, Zacatecas, Yucatán, Quintana Roo, Aguascalientes, la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato, etc.

En el ámbito legislativo, tanto en la Cámara de Senadores y Diputados, como en la Asamblea de Representantes se han creado comisiones de derechos humanos.

A nivel internacional con la Carta de San Francisco que da origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1945, surgen documentos e instrumentos de carácter internacional encaminados a la protección internacional de los derechos humanos como son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Carta Internacional de Derechos Humanos consta de tres documentos:

La Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948,

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que contiene los derechos tradicionales del individuo como son el derecho a la vida, libertad, prohibición de tortura y de esclavitud, etc.,

Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 que integra derechos como la educación, derecho al trabajo, a la cultura, a la salud, etc.

Entre los documentos de carácter regional nos encontramos con el Sistema Interamericano para la Defensa de los Derechos Humanos compuesto con dos instrumentos para la protección y promoción de los mismos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ambos pertenecientes a la Organización de Estados Americanos.

En Europa cuentan con: La Comisión Europea de Derechos Humanos, Corte Europea de Derechos Humanos y el Comité de Ministros.

## **10.- Violación a los derechos humanos.**

La palabra violación significa infringir o transgredir un precepto legal, trayendo consigo la provocación de un daño.

Barragán explica que: “las violaciones a los derechos humanos son todos aquellos supuestos de necesidades no satisfechas por causas no derivadas de un mal gobierno.

Y por un mal gobierno se debe entender el gobierno que no respeta la legalidad y que no realiza con eficacia los fines generales y los fines particulares que se le atribuyen al Estado por derecho.

Cuando ese mal gobierno genera y produce un mal clima de necesidades fundamentales de insatisfacción, de carencia o negación, un clima inapropiado para la vida y desarrollo de todos los mexicanos, en relación siempre con las condiciones de vida digna y de progreso al que se tiene derecho, porque se puede y se debe alcanzar, entonces se violan los derechos humanos”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Barragán Barragán, José. Los Derechos Humanos en México. Universidad de Guadalajara. México, 1994, p. 116.

Al estar un país en crisis política, se viven una serie de males económicos, de educación, salud, medio ambiente, laborales etc., siendo muy probable encuadrar en un supuesto de violación a los derechos humanos de las personas que en él habitan, es decir, las transgresiones a estos derechos, las causan un mal gobierno y por consecuencia una mala administración de justicia.

Se pueden mencionar como violaciones a los derechos humanos entre otras:

A la tortura, agresiones sexuales, muertes derivadas de golpes, tormentos y malos tratos y/o degradantes, alteraciones a la integridad física y moral de las personas, detenciones arbitrarias, desapariciones, amenazas, etc.

Para tutelar los derechos humanos se cuentan con un conjunto de normas, instituciones, organismos y principios jurídicos que limitan y controlan la actividad del Estado para evitar la violación a los mismos.

En el derecho interno estas limitaciones se encuentran consagradas en la **CPEUM**, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, se regulan las actividades de sus funcionarios para que éstos no actúen arbitrariamente y se estaría en el supuesto de violación a los derechos humanos cuando los gobernantes no respetan a los mismos, dañando a la sociedad y rompiendo con las normas que logran la armonía y la convivencia de un país.

Generalmente, la violación a los derechos humanos es cometida principalmente por los funcionarios y órganos del Estado como son: los procuradores generales que encabezan a las procuradurías de justicia, por los ministerios públicos y por la policía judicial, y por si fuera poco estas violaciones de derechos humanos quedan impunes, no se persiguen, ni se castigan a los culpables de los mismos debido al encubrimiento y corrupción en la administración de justicia en México.

## **11.- Clasificación de derechos humanos.**

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras, según su contenido o naturaleza, o bien históricamente. La **ONU** divide a los derechos humanos en: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, aceptando que algunos de estos derechos puedan pertenecer a dos categorías a la vez.

La clasificación más aceptada de derechos humanos es la de carácter histórico, que los divide en tres grupos o generaciones:

- 1ª Generación.- los derechos civiles y políticos: formulados en la Revolución Francesa, donde aparecen ideas de libertad, dignidad humana, democracia, etc.;
- 2ª Generación.- los derechos económicos, sociales y culturales: surgen a principios del siglo XX con los movimientos liberales, como un claro ejemplo de ello es nuestra CPEUM de 1917 que recoge derechos como son los de educación, vivienda, trabajo, salud, etc., y en donde es obligación del Estado protegerlos;
- 3ª Generación.- derechos a la paz, al desarrollo y al medio ambiente sano y equilibrado, también nombrados como derecho a la libre autodeterminación de los pueblos o de solidaridad, estos derechos se dan a notar más a partir de la década de los años sesentas.

## **12.- Garantías individuales y su diferencia con los derechos humanos.**

Garantías constitucionales, Rafael Pina Vara las define como: “Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados”.<sup>46</sup>

Para el maestro Ignacio Burgoa las garantías individuales: “Se traduce en una relación jurídica que existe entre el gobernado, por un lado y el Estado, y sus autoridades por el otro, en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir a los segundos una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad, relación cuya fuente formal es la Constitución”.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Pina Vara, Rafael de. Op. cit., p. 299.

<sup>47</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México. 1994. p. 25.

Las garantías individuales establecidas en la CPEUM se dividen en cuatro grupos: de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. Anteriormente se establecieron varias acepciones de derechos humanos y ahora al señalar el significado de garantías individuales se puede dar una distinción entre ambos conceptos: las garantías son internas y los derechos humanos son universales.

Los derechos humanos son todos los derechos que posee el hombre por la simple razón de ser humano, son inherentes a su persona, no necesitan el reconocimiento como tales por ninguna ley. En cambio, las garantías individuales son sólo aquellos derechos humanos consagrados en nuestra CPEUM, quien les otorga la calidad de garantías individuales, y que se puede entender en forma sintetizada que todas estas garantías reconocidas por la CPEUM son derechos humanos. Sin embargo, no todos los derechos humanos son garantías individuales, requieren para tener esa calidad estar insertas en un ordenamiento jurídico.

Los derechos humanos son toda la gama de facultades y prerrogativas que el hombre requiere para desarrollarse y las garantías individuales son sólo aquella gama de derechos humanos que el Estado garantiza y reconoce, creando instituciones que los protejan. Estos derechos son ideas generales y abstractas, las garantías son individualizadas y concretas. Al hablar de garantías individuales también se tiene que conceptualizar a las garantías sociales, toda vez que nuestra CPEUM así las reconoce y las plasma al señalar derechos laborales, derechos agrarios, de educación, seguridad social, etc.

“Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Las garantías sociales implican un hacer por parte del Estado; en cambio, las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado y las garantías sociales protegen a los grupos sociales más débiles.”<sup>48</sup>

Los derechos humanos son subjetivos, existen la persona, pero las garantías individuales son derechos humanos que cuentan con los medios jurídicos procesales para hacerlos efectivos, como lo es el juicio de amparo que tiene como finalidad la de prevenir o reparar alguna violación a los derechos fundamentales de la persona consagrados en la CPEUM.

<sup>48</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Op. cit., p. 16.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES**

En la Historia del Derecho del Trabajo es necesario regresar el tiempo a la época de la Nueva España e ir etapa por etapa con el objetivo de situar en qué momento México cuenta con un verdadero Derecho del Trabajo.

Considerando a este derecho como un derecho humano se tiene que decir la forma en que el Derecho del Trabajo ha ido evolucionando y cómo las diferentes Constituciones de nuestro país lo han ido institucionalizando.

#### **A) LABORALES**

Se comenzará por mencionar los derechos laborales en la Colonia con la expedición de las Leyes de Indias que tenían la finalidad de proteger a los aborígenes en la monarquía de los reyes católicos y de la Reina Isabel, pero que desgraciadamente ninguna de ellas se cumplieron por la sencilla razón de que en la Nueva España existía la esclavitud.

Las disposiciones más importantes en las Leyes de Indias fueron:

- Reducción de las horas de trabajo
- Jornada de 8 horas
- Descanso semanal
- Pago del séptimo día
- Protección al salario de los trabajadores en cuanto al pago en efectivo, pago oportuno y pago íntegro
- Fijación del salario
- Protección a la mujer encinta
- Protección contra las labores insalubres y peligrosas para menores de 18 años y cantidad permitida de carga
- Principio de a verdad sabida a favor de los indios



- Principio de casas higiénicas
- Atención médica obligatoria y descanso pagado por enfermedad

En la Colonia, se regularon los oficios a través de las ordenanzas de los gremios, estas ordenanzas fueron instituciones que controlaban el trabajo de los hombres, disminuyendo la producción en beneficio de los comerciantes de España. Las ordenanzas desaparecieron con la ley del 8 de junio de 1813.

Posteriormente en el periodo de la insurgencia, con el grito de independencia del cura Miguel Hidalgo y Costilla, quien luchaba por la abolición de la esclavitud y protección al jornalero, al igual que Ignacio López Rayón se expidió un documento nombrado Elementos Constitucionales en los cuales se proscribía la esclavitud y se abolían los exámenes a los artesanos.

Los Sentimientos de la Nación formulados por José María Morelos y Pavón, fueron principios impresos en la Constitución de Apatzingan de 1814 donde se pugnaba por el aumento al jornal y una vida humana para los jornaleros, la libertad de la industria, cultura y comercio. Esta Constitución no tuvo efectos en la práctica.

“Sentimientos de la Nación Mexicana: que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicten nuestro Congreso deben de ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.<sup>49</sup>

En las Cortes de Cádiz de 1812, no se estableció norma alguna referente al trabajo. En el imperio de Agustín de Iturbide en 1821 se expidió el Plan de Iguala que otorgaba libertad al ciudadano mexicano para escoger cualquier empleo.

No se manifestó ninguna disposición en materia de trabajo en la Constitución de 1824 ni en su Acta Constitutiva, las subsecuentes Constituciones no hicieron mención sobre Derecho del Trabajo, estas fueron la Centralista y la Conservadora de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reforma de 1847, las Bases para la Administración de la República de 1853, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, y el Estatuto Orgánico del Imperio de Maximiliano de 1865.

<sup>49</sup> Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ed. Porrúa, décima sexta edición. México, 1999. p. 40.

Con los anteriores antecedentes se puede decir que no hubo en la realidad un verdadero Derecho del Trabajo que protegiera a la clase obrera, no solamente porque no se formularan leyes que regularan el trabajo de las personas, sino porque aunque existieran no se llevaban a cabo.

Así que las condiciones del trabajador aún después de la Independencia de México y abolida la esclavitud no fueron reglamentadas y mucho menos mejoradas.

### **A.1.- El Congreso Constituyente de 1856-1857.**

Las Constituciones de México a partir de la consumación de la Independencia se caracterizaron la mayoría de ellas por ser individualistas y liberales no se señaló nunca un derecho social que amparara al trabajador como una clase débil de la que abusaba y disponía a su antojo el patrón.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla con la expulsión de Santa Anna del poder y quedando como presidente de México Comonfort, reunió en 1856 al Congreso Constituyente para que formulara un nuevo proyecto de Constitución y surgió con ello la Constitución de 1857 que al igual que las otras no consagraba ningún derecho social, conservando el sentido liberalista e individual de sus antecesoras.

En la declaración de este Congreso se manifestaron en los artículos 4º, 5º y 9º a la libertad de profesión, industria y trabajo, el principio de que nadie puede estar obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, así como el derecho a la asociación; derechos y principios que nunca lograron su reconocimiento.

En México se habla por primera vez de un derecho social protector de la clase trabajadora en el Congreso Constituyente de 1856-1857 cuando Ignacio Ramírez trató de defender y tutelar a los grupos vulnerables de la sociedad: niños, mujeres, huérfanos y jornaleros, luchaba por un salario justo, la participación de los trabajadores en el reparto de utilidades y expuso:

“El más grave de los cargos que hago a la Comisión es el haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos, arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se debe a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la esfígie soberana del trabajo”.<sup>50</sup>

Ignacio Ramírez quería integrar al individuo a la comunidad y a su vez ésta al Estado conjugando valores individuales y colectivos, ideas sociales que no llegaron a institucionalizarse porque sólo se conocía al derecho público y al derecho privado, encuadrando al derecho laboral en el derecho privado bajo la denominación de contratos de prestación de servicios como contratos de obras, mandato, ejercicio de las profesiones regulados en el Código Civil de 1870 y de 1884.

En los contratos de obras se incluían al servicio doméstico, al servicio por jornal, a destajo, a precio alzado, porteadores y alquiladores, aprendices y hospedajes. En los códigos civiles, el trabajo no estaba protegido, sino que era una relación de subordinación donde se obligaba al trabajador a prestar un servicio bajo la dirección del patrón, otorgándole la facultad de terminar el contrato sin responsabilidad alguna de éste, considerando al trabajo como un artículo de comercio.

En contra de las ideas de Ignacio Ramírez estaba Ignacio L. Vallarta quien dijo: “que la industria en nuestro país estaba en pañales, y si se trata de proteger al trabajador se está arruinando a la industria apenas en su nacimiento”.<sup>51</sup>

Otro jurista que también pugnaba por una reforma social era Castillo Velasco, aunque el Constituyente de 1856-1857 ignora estas propuestas y desgraciadamente en la Constitución de 1857 no se concretan las ideas de estos dos personajes que intentan implementar al derecho social a la Constitución de 1857, toda vez que ésta sigue siendo de corte liberal e individualista, sin embargo, estos proyectos se van a plasmar en la de 1917.

<sup>50</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 14.

<sup>51</sup> Dávalos, José. Op. cit., p. 57.

En el Estatuto Provisional del Imperio suscrito por Maximiliano de Habsburgo en abril de 1865 en el capítulo de garantías individuales, prohibió los trabajos gratuitos y forzados, en la ley del trabajo del imperio, otorgó libertad a los campesinos, descanso semanal, pago del salario en efectivo, suprimió las cárceles privadas y los castigos corporales. Expedió la Ley del Trabajo del Imperio del 1º de noviembre de 1865.

Lo único que se logra en el Congreso Constituyente de 1856-1857 es la aprobación del artículo 5º de la Constitución: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”.<sup>52</sup>

En México, ni en ninguna parte del mundo se habla de un derecho social, no sin antes mencionar el movimiento de la Revolución Mexicana, ya que este fue de suma importancia para la expedición de leyes sociales a favor de las clases débiles: obrera y campesina, iniciándose el Congreso Constituyente de 1916-1917 para la nueva CPEUM de 1917.

## **A.2.-La Constitución de 1917.**

La situación económica del trabajador en México después de la Constitución de 1857 era verdaderamente insoportable, los salarios percibidos tanto por los trabajadores de campo como por los de la industria y mineros eran miserables, surgiendo los primeros conflictos laborales.

Como un ejemplo de estos conflictos fueron los del 14 de julio de 1868 con el paro de los patrones de las fábricas la Hormiga, la Magdalena, la Fama, San Fernando, la Colmena, Barrón, quienes solicitaban la rebaja de los sueldos de los trabajadores de estas fábricas, apoyados los industriales por el presidente Benito Juárez y desprotegidos los trabajadores tuvieron que emigrar a otras ciudades en busca de nuevos empleos.

<sup>52</sup> De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. T.I. Ed. Porrúa. décima edición. México. 1997. p. 304.

Entre los problemas agrarios se encuentran el de Julio López Chávez en Chlaco y el de Diego Hernández en Sierra Gorda, proclamando el movimiento de Chalco reparto de tierras a los indígenas el cual terminó con el fusilamiento de López Chávez.

A finales del siglo XIX empezaron las ideas socialistas, las organizaciones y movimientos obreros, apareciendo la huelga. El primer organismo obrero fue el Gran Círculo de los Obreros que promovía la existencia de sucursales en varias partes de la República Mexicana, el Gran Círculo Reformista, que pugnaba la libertad y el progreso del trabajador, armonizando el trabajo y el capital.

Entre los movimientos sociales se mencionan la Huelga de los Sombrereros de 1875 y el de Pinos Altos del 21 de enero de 1883, antecedente de las huelgas de Cananea y Río Blanco, acontecimientos surgidos bajo el gobierno del general Porfirio Díaz.

Los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, suscribieron en San Luis Missouri el 1º de julio de 1906 el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, primer documento que trae un mensaje de derecho social del trabajo, pues propone reformas en materia política, agraria y del trabajo.

En este documento se pedía que la mayoría de los trabajadores en las empresas fueran mexicanos, descanso semanal obligatorio, fijación de los salarios mínimos, igualdad en el salario para mexicanos y extranjeros, prohibición del trabajo para menores de 14 años, supresión de las tiendas de raya, jornada máxima de 8 horas, pago del salario en efectivo, reglamentación del trabajo a destajo, indemnización por accidentes de trabajo, etc.

En el movimiento de Cananea en Sonora, el 30 de mayo de 1906, los trabajadores mineros realizan un mitin con el objetivo de pedir la jornada de 8 horas, mejoramiento en los salarios y exigían la igualdad de trato tanto para los trabajadores mexicanos y extranjeros, así como una mayoría de trabajadores mexicanos respecto a los extranjeros, terminando la huelga de Cananea en un sangriento suceso.

En el Estado de Puebla el 20 de noviembre de 1906 se aprobó el reglamento para las fábricas de hilados y tejidos de algodón, provocando la huelga de los obreros, pues contenía cláusulas que destruían la libertad y dignidad de los trabajadores y los patrones declararon un paro general, sometiendo al arbitraje dicho conflicto, pero Porfirio Díaz falló a favor de los patrones.

La huelga de Río Blanco tuvo lugar en Orizaba, Veracruz el día 7 de enero de 1907 que terminó con trabajadores muertos y heridos, llamada la masacre de Río Blanco, por la negativa de los trabajadores de regresar a su centro de trabajo bajo las condiciones infrahumanas que imponían los patrones. Los trabajadores de Río Blanco pedían la jornada de 8 horas, igualdad de salario, derecho de preferencia de los mexicanos y la prohibición de tiendas de raya.

El porfiriato en México había llegado a un punto en el que ya no era soportable para la clase pobre, sólo daba privilegios y preferencias a la burguesía, es por ello que inicia un movimiento armado en contra de Porfirio Díaz para derrocarlo del poder, encabezado por Francisco I. Madero con el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, el cual “desconoce al régimen porfirista y convoca al pueblo al restablecimiento de la Constitución y a la lucha por el principio de No Reelección”,<sup>53</sup> estallando el 20 de noviembre la Revolución Mexicana.

Siendo presidente Madero, se expidió el decreto por el que creó la Oficina del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria para la solución de los conflictos entre trabajo y capital, formuló contratos y tarifas de la industria textil, resolvió varias huelgas a favor de los trabajadores, terminando este periodo con el asesinato de Francisco I. Madero y Pino Suárez (último vicepresidente de México) en 1913 por mandato de Victoriano Huerta.

Al ser derrotado Victoriano Huerta llegó el movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza quien suscribió el Plan de Guadalupe por el cual convocó a la lucha armada y que prometió que cuando reine la paz en México, comenzará la lucha social y de clases, aprobando las reformas sociales: reparto de tierra y expropiación de estas por causas de utilidad pública, pago en efectivo semanal de salarios, indemnización por accidentes de trabajo, edificación de escuelas, mercados y casa de justicia social.

---

<sup>53</sup> Dávalos. José. Op. cit., p. 61.

Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, en el Decreto de Adiciones y Reformas del Plan de Guadalupe expuso las siguientes palabras: “Leyes agrarias que favorezcan la formulación de la pequeña propiedad, disuelvan los latifundios y restituyan a los pueblos las tierras de que fueron injustamente despojados; legislación para mejorar la condición del trabajador rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletariada; revisión de los códigos civil, penal y de comercio”.<sup>54</sup>

Iniciada la Revolución Mexicana se dividen en tres grupos: la de Venustiano Carranza ejercito constitucionalista, la del norte encabezado por el general Francisco Villa y la del Sur por el general Emiliano Zapata.

El grupo zapatista aprobó las siguientes reformas: destruyó el latifundio y creó la pequeña propiedad, proporciono tierras a los campesino, fomentó la agricultura y escuelas, expidió leyes protectoras de la clase obrera sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, jornada de trabajo, higiene y seguridad, reconoció derechos de asociación, huelga, suprimió las tiendas de raya y prohibió la explotación del proletariado.

Gracias al movimiento revolucionario se expidieron leyes y decretos a favor de la clase trabajadora en distintos Estados de la República Mexicana como:

La ley de Manuel M. Dieguez de 1914 en el Estado de Jalisco que reglamentaba el descanso dominical como obligatorio, jornada de nueve horas, jornal mínimo y protección al salario. La ley de trabajo de Manuel Aguirre Berlanga de 1914 que regulaba el contrato individual del trabajo y creaba las juntas de conciliación y arbitraje.

En Veracruz se expidió el decreto de Manuel Pérez Romero de 1914 que consagraba el descanso semanal, la ley de Trabajo de Cándido Aguilar de 1914, que institucionalizaba las juntas de administración civil y los inspectores de trabajo, la ley de Agustín Millán de 1915 que regulaba las asociaciones profesionales.

En el Distrito Federal, Venustiano Carranza se comprometió a expedir leyes que satisficieran las necesidades económicas, sociales y políticas del país, así como

---

<sup>54</sup> Cucva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit., p. 47.

leyes que mejoraran la condición del peón, obrero y minero. Hubo el proyecto de Zubarán que trató el contrato colectivo de trabajo y reconoció la asociación profesional.

En Yucatán, el general Salvador Alvarado, promulgaba dos leyes, la primera del 14 de mayo de 1915 creadora del Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y la segunda del 11 de diciembre del mismo año que era la ley del trabajo.

Para el Estado de Coahuila, Gustavo Espinosa Mireles el 27 de octubre de 1916 promulgó la ley del trabajo para esa entidad federativa.

En 1916 durante el poder Venustiano Carranza, debido a la situación difícil del trabajador, la federación de sindicatos obreros del Distrito Federal, decidió declarar una huelga general el 31 de julio de 1916, suspendiendo los servicios de energía eléctrica, agua potable, funerarias, molinos, etc., pero la huelga fracasó y Venustiano Carranza expidió un decreto del 1º de agosto de 1916 por el que castiga con pena de muerte a los incitadores que trastornen el orden público con la suspensión de labores.

Pocos meses después de la huelga Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente para redactar la **CPEUM** de 1917, promulgando el 14 de septiembre de 1916 un decreto de reformas al Plan de Guadalupe.

En el Constituyente de 1916-1917 se encontraban corrientes progresistas o avanzadas y conservadoras que trataban de preservar el espíritu liberal de la Constitución de 1857, en relación a la reforma social se limitaba el número de horas de trabajo, responsabilidad del empresario para con sus trabajadores en caso de accidente, enfermedad y vejez, salario mínimo.

Pero en sí, no contenían disposiciones a favor de la clase obrera, solamente se adicionó al artículo 5º un párrafo que establecía: “El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles”.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> De Buen. Néstor. Op. cit. T.I. p. 343.



### A.3.- El artículo 123 constitucional.

Se inician el 26 de diciembre de 1916 las discusiones referentes al proyecto del artículo 5° constitucional, relativas a los principios de igualdad en el salario del trabajo, indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, establecimientos de conciliación y arbitraje para la resolución de los conflictos laborales, jornada máxima de ocho horas, prohibición de trabajos nocturnos para mujeres y niños, descanso semanal.

Entre los hombres legisladores del artículo 123 de la CPEUM de 1917 se encuentran a Fernando Lizardi, quien decía que la jornada máxima de trabajo obligatorio no excedería de ocho horas. Cayetano Andrade defendió las nuevas garantías a favor de los obreros con un contenido político y social. Zavala, Froylán C. Manjarrez, pidieron que se dictara no sólo un artículo, sino todo un capítulo que regulara la situación de los trabajadores. Heriberto Jara, precursor de la constitución político-social. Múgica y Héctor Victoria, plantearon la necesidad de crear bases constitucionales de trabajo.

Héctor Victoria, diputado yucateco, en su discurso propone: “el artículo 5° debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres u niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc.”<sup>56</sup>

El 27 de diciembre de ese mismo año continuó el discurso, con las intervenciones de Josafat Márquez, Porfirio del Castillo, Carlos L. Gracidas quienes defendían el sindicalismo, el reparto de utilidades y el derecho a huelga. Alfonso Cravioto, José Natividad Macías, autor de la exposición de motivos y otros muchos diputados finalmente se formuló el artículo 123 constitucional, primer precepto que otorgó derechos a los trabajadores siendo México el primer país que incorporaba garantías sociales en su Constitución.

Este proyecto del artículo 123 constitucional fue presentado ante el Congreso el 13 de enero de 1917 y aprobado el 23 de enero de 1917.

<sup>56</sup> Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit., p. 48.

El artículo 123 constitucional se incorpora en el título sexto de la **CPEUM** de 1917 denominado del trabajo y de la previsión social. En el preámbulo de este artículo se facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados a dictar leyes en materia de trabajo. Posteriormente fue reformado con la federalización en la expedición de leyes del trabajo, quitando la facultad a las entidades federativas de legislar en esta materia.

El primer párrafo del artículo 123 constitucional señalaba antes de ser reformado: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región”.<sup>57</sup>

En este artículo se señalaban entre otras cosas disposiciones relativas a la duración de la jornada de trabajo, días de descanso, edad mínima para trabajar, derechos de maternidad y lactancia, salario mínimo, principio de igualdad en el Derecho del Trabajo, reparto de utilidades, horas extras, indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo, medidas de higiene, salubridad y seguridad en el centro de trabajo, derecho de coalición, huelga, paro y licitud de los mismos, indemnización por despido injustificado, establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje para resolver los conflictos de trabajadores y patrones, etc.

El dictamen del artículo 123 constitucional se aprueba el 23 de enero de 1917, este dictamen incluía al trabajo en general incorporando a los empleados comerciales, artesanos y domésticos.

Para el maestro Alberto Trueba Urbina el artículo 123 constitucional es de carácter social al señalar que: “El artículo 123 no es burgués porque en ninguna de sus bases admite igualdad entre obreros y patrones; principio en que descansa la ciencia jurídica burguesa; en cambio, consigna derechos sociales exclusivos de los trabajadores, por la desigualdad que existe entre éstos y sus patrones, y por lo mismo es social y revolucionario”.<sup>58</sup>

En cambio para el doctor Néstor de Buen: “el artículo 123 constitucional es de carácter capitalista, una solución burguesa que mantuvo intacta la propiedad privada de los medios de producción”.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Ibidem., p., 50.

<sup>58</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 110.

<sup>59</sup> De Buen, Néstor. Op. cit. T.I., p. 353

Se podría decir que el artículo 123 conlleva ambas corrientes: social y capitalista. En un principio era puramente social, resultado de una ardiente lucha armada como lo fue la Revolución Mexicana de 1910, que establecía en sus disposiciones derechos para el trabajador y responsabilidades para el patrón, protegiendo a la clase débil.

Pero con el paso del tiempo y con la evolución en la vida del trabajador, fue necesario hacer reformas al citado artículo, impregnándole un carácter económico-capitalista, como la participación de los trabajadores en el reparto de utilidades de la empresa, reforma de 1962, al contemplar como uno de los objetivos de la huelga lograr el equilibrio entre los factores de la producción: capital y trabajo. Sin embargo, estas reformas no implicaron que se dejara de proteger al trabajador y se otorgaran más beneficios al patrón, es decir, no cambió el carácter tutelar del artículo 123 constitucional.

Este artículo reconoce a los dos grupos de la producción: trabajo y capital, admitiendo así la lucha de clases que tiene por objeto compensar las desigualdades entre los dos grupos sociales, protegiendo al trabajo y al trabajador, mejorando sus condiciones económicas de trabajo y reivindicando a éstos.

Trueba Urbina manifiesta que el artículo 123 constitucional contiene la teoría del valor que consiste en que sólo el trabajo produce el valor de las cosas.

Señala la plusvalía en el artículo 123: “al limitar la jornada de trabajo, estableciendo condiciones favorables para los trabajadores con garantías mínimas de salario y salarios remuneradores, aunque jamás se logre la remuneración completa del trabajo, cuya finalidad del artículo 123 es la reivindicación de los derechos del proletariado, llegando a la socialización de los medios de producción mediante el ejercicio de los derechos de asociación profesional y de huelga”.<sup>60</sup>

El citado artículo es la fuente del Derecho Mexicano del Trabajo, protege, dignifica y reivindica a la clase proletariada, su objetivo es mejorar las condiciones económicas de los trabajadores para lograr alcanzar un bienestar social, consagra a una de las ramas del derecho social: la del trabajo, cuyas normas son irrenunciables e imperativas.

<sup>60</sup> Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., p. 113.

Aquí el capitalista, dueño de la producción no es titular del Derecho Social, toda vez que el Derecho del Trabajo es para las personas que prestan sus servicios y no para las cosas de las que sí pueden ser propietarios como en el derecho civil o mercantil.

El Derecho Social es el derecho de los débiles: de la clase obrera, que no sólo la protege, sino que contiene una justicia social que la reivindica.

Los fines del artículo 123 constitucional son: la protección y tutela jurídica y económica de los trabajadores en general, así como la reivindicación de los derechos de los mismos, logrados a través de la legislación, administración y jurisdicción.

La protección y tutela del artículo 123 se encuentran en las fracciones de la I a la XXX, con excepción de las fracciones IX, XVI, XVII, XVIII y XIX, que contienen las normas reivindicadoras del citado artículo como: el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresas, derecho de coalición en sindicatos y asociaciones profesionales y el derecho a huelga y su licitud.

Las normas reivindicatorias tiene como finalidad recuperar a favor de los trabajadores lo que por derecho les corresponde (normas proteccionistas o tuteladoras).

En relación a los fines del artículo 123 constitucional, Trueba Urbina, catedrático de la facultad de derecho manifiesta los siguiente:

“El conjunto de principios o derechos establecidos en el artículo 123, aparentemente tienen un sentido más proteccionista que reivindica la protección, no es exclusiva para los trabajadores llamados indebidamente subordinados, sino para los trabajadores en general, por lo que quedan incluidos los trabajos autónomos, los contratos de prestación de servicios, las profesiones liberales, etc., todo acto en que una persona sirve a otra”.<sup>61</sup>

Siendo este artículo el creador del Derecho del Trabajo y el primero en el que se plasma uno de los derechos sociales en todo el mundo, de allí su importancia para que otras leyes laborales exteriores quieran adoptar su filosofía.

---

<sup>61</sup> Ibidem., p. 227.

Es por ello que el Derecho del Trabajo busca una justicia social y se internacionaliza en el Tratado de Paz de Versalles el 28 de junio de 1919, naciendo así el Derecho Internacional del Trabajo, regulado por la OIT.

El Tratado de Versalles en su artículo 427 recoge muchas de las disposiciones del artículo 123 constitucional de México como son: el principio de que el trabajo no debe de ser considerado una mercancía, ni artículo de comercio, el derecho de libre asociación de trabajadores y empresarios, limita la jornada de trabajo, principio de igualdad en el salario para el hombre y la mujer, salario mínimo, limitación mínima para la edad de trabajar a los 14 años, etc.

El artículo 123 constitucional antes de la reforma de 1929 facultaba a los Estados de la República para dictar leyes en materia de trabajo y con ello se vienen una serie de legislaturas estatales reguladoras del Derecho Laboral, siendo las más importantes la ley del trabajo del Estado de Veracruz y la de Yucatán.

Las entidades federativas integrantes de la República Mexicana para dar cumplimiento a lo que disponía este artículo en su texto original expedieron varias leyes, reglamentos y decretos en materia de trabajo, así se encuentran las leyes de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco, Puebla, San Luis Potosí, Hidalgo, Guanajuato, Durango, etc.

Pero poco tiempo después se dan cuenta los legisladores que no es tan importante contar con una gran cantidad de leyes en materia de trabajo que sólo trajeron complicaciones y diferencias en la aplicación de las mismas, motivo por el cual en el año de 1929 tuvieron que hacer la reforma para federalizar esta materia, toda vez que los conflictos ferrocarrileros, industriales y mineros que afectaban a la economía nacional eran imposibles de resolver a través de las juntas estatales.

El artículo 123 constitucional sufre varias reformas entre las que se puede mencionar la de 1929 en el preámbulo y fracción XXIX y el artículo 73 fracción X de la CPEUM, por medio del cual se federaliza la legislación laboral, estableciendo las materias minera, textil y ferrocarrilera a la jurisdicción federal y las materias restantes a la jurisdicción local, se expide la ley del seguro social.

El 27 de septiembre de 1927 por decreto expedido por el Ejecutivo de la Unión se crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación, autoridades encargadas de aplicar materias federales de ferrocarriles, petróleo, minería, industria y textiles.

La aplicación de las leyes de trabajo correspondería a las autoridades de las entidades federativas, pero serían de competencia exclusiva para las autoridades federales del trabajo los asuntos de ferrocarriles, transporte, minería, hidrocarburos, trabajos en mar y zonas marítimas.

La reforma de 1933, fracción IX del artículo 123 donde la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fija el salario mínimo en caso de que las comisiones especiales no se pongan de acuerdo.

Otra reforma la de 1938, fracción XVIII del artículo en comento, derecho de huelga para los militares. En 1942 se suma la fracción XXXI que por excepción la autoridad federal aplica las leyes laborales.

En 1960 se adiciona el apartado B del artículo 123 exclusivo para los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los gobiernos del Distrito Federal y territorios.

Con López Mateos en el año de 1962 en el apartado A se elevó la edad mínima para trabajar de 12 a 14 años, estableció salarios mínimos profesionales, participación en el reparto de utilidades de la empresa, se habló de estabilidad en el empleo y se incluyeron nuevas materias de jurisdicción federal.

En 1972, en la fracción XII apartado A se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), así como las fracciones XI, XII y XIII apartado B que consagran el derecho habitacional de los trabajadores al servicio del Estado.

Las fracciones II, V, XI, XV, XXV, XXIX de 1974 establecieron el principio de igualdad laboral entre hombres y mujeres y el seguro de guardería. En 1978, se obligó a las empresas a capacitar y adiestrar a sus trabajadores, derecho al trabajo y la creación de empleos.

En 1986 se reformó la fracción VI que señalaba salarios mínimos por zonas geográficas y suprimió el salario mínimo del campo. Con Salinas de Gortari en 1990 se reforma la fracción XXXI del apartado A para incluir a los trabajadores de la banca y crédito y la fracción XIII del apartado B para los trabajadores del sistema bancario mexicano que dependen de la administración pública federal.

#### **A.4.- La Ley Federal del Trabajo de 1931.**

El 15 de noviembre de 1928 se presentó un proyecto de código federal del trabajo, publicados por la C.T.M., siendo el primer antecedente de la ley Federal del Trabajo de 1931.

Siendo Presidente de la República Portes Gil el 26 de julio de 1929 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional relativa a las facultades del Congreso de la Unión y el preámbulo del artículo 123 constitucional para que sólo este Congreso pudiera expedir leyes en materia de trabajo.

En el mes de julio de 1929 se realizó un proyecto de código federal del trabajo, este proyecto fue redactado por Práxedes Balboa, Alfredo Iñarritu y Enrique Delhumeau, pero presentaba errores en materia sindical y de huelga, lo que propició que fuera rechazado.

Al último proyecto se le dio el nombre de ley y fue redactado por Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruíz García, aprobado este proyecto se promulgó el 18 de agosto la primera ley del trabajo de 1931 en la presidencia de Pascual Ortiz Rubio.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 unificó todas las leyes laborales de la República. Esta ley sería unitaria expedida por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y locales mediante una distribución de competencias.

La importancia de esta ley radica en tres figuras relevantes: sindicato, contratación colectiva y derecho de huelga.

La jurisprudencia durante esta ley crea varias tesis importantes: estabilidad en el empleo, diferencia entre comisión mercantil y contrato de trabajo y la presunción de la existencia del mismo, consideró a los gerentes de las empresas como trabajadores de éstas, pago de horas extras, aplicación de la cláusula de exclusión, accidentes y enfermedades profesionales.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 sufrió varias modificaciones, entre las más trascendentales están: la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo, el pago del séptimo día de descanso semanal, se permitió a los sindicatos participar en asuntos políticos, derecho de huelga, trabajo de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo, participación en utilidades.

En 1938, el artículo 2° de esta ley fue modificado por el presidente Lázaro Cárdenas y se estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores al servicio del estado, clasificando al trabajador en de base y de confianza, creándose a favor de ellos los derechos de asociación profesional y el de huelga. Posteriormente, en 1941 surgió un nuevo estatuto que era igual al de 1938, exceptuando lo relativo a los trabajadores de confianza.

Dicha ley estuvo vigente hasta el 30 de abril de 1970.

#### **A.5.- La Ley Federal del Trabajo de 1970.**

Al tomar posesión de la presidencia el General Ávila Camacho el 1° de diciembre de 1940 hasta el 1° de diciembre de 1970 cuando Díaz Ordaz deja la presidencia, son 30 años de decadencia del movimiento obrero.

México va creciendo en población pero no económicamente, por ello se adopta la forma de un Estado intervencionista en la economía del país, así el Estado como patrón apoya a organizaciones sindicales otorgándoles puestos públicos a sus dirigentes, denigrando el desarrollo del sindicalismo y reprimiendo a los movimientos obreros y estudiantiles independientes como es el caso del 2 de octubre de 1968 con la matanza de Tlatelolco.



En el sexenio del gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946), resurgió el poder de la iglesia católica, reprimió al movimiento obrero con ataques que terminan con muertos y trabajadores heridos, trató la conciliación obrero-patronal con la renuncia del derecho a huelga excepto en casos extremos. Lo mejor de este gobierno fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con Miguel Alemán (1946-1952) apareció un auge económico favorable en cuanto a la inversión pública y grandes negocios, pero la decadencia del movimiento obrero continuó, la cual se hizo presente en la huelga minera de Nueva Rosita y Cloete en Coahuila el 25 de septiembre de 1950, donde los huelguistas no lograron nada, surgió el problema de la inflación y la devaluación de la moneda mexicana frente al dólar norteamericano. En la sexenio presidencial de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) siguió el retroceso del movimiento obrero.

En la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) se presentó la huelga de los ferrocarrileros que solicitaban revisión al contrato colectivo del trabajo y aumento salarial encabezado por Demetrio Vallejo, quien fue detenido junto con otros miles de trabajadores y despedidos, reprimiendo dicha huelga declarándola inexistente.

López Mateos tratando de amortiguar un poco el error cometido, reformó la legislación laboral, en diciembre de 1960 adicionó al artículo 123 constitucional el apartado B relativo a los trabajadores al servicio del estado. En el apartado A elevó la edad mínima para trabajar de 12 a 14 años, el derecho de los trabajadores a la participación de utilidades de la empresa y su procedimiento para la misma, se estableció el derecho de escalafón, la fijación de salarios mínimos sería determinada por zonas económicas, definió la estabilidad en el empleo y se positiviza la relación de trabajo.

El apartado B del artículo 123 constitucional señala los casos en que el patrón puede eximirse de reinstalar al trabajador.

Como ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional surge la nueva LFTSE el 28 de diciembre de 1963, y se dejan ver algunos errores de dicha ley como: la ineficacia en la ejecución de laudos, toda vez que las multas ante el incumplimiento de un laudo por parte de la autoridad son irrisorias, distingue al trabajador de base y de confianza, aplicando la citada ley sólo para los de base, dejando en estado de indefensión y sin reglamentación alguna a los trabajadores de confianza.

En materia procesal esta ley advierte la creación y competencia de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que ventilará las situaciones jurídicas entre Estado y sus trabajadores.

De 1964-1970, siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz, se levantó un movimiento laboral médico, siendo la medicina una profesión privada se convierte en un servicio público, es decir, se socializa pero este movimiento termina como los anteriores, con represión y despidos.

Otro conflicto muy importante fue el estudiantil del 2 de octubre de 1968 en Tlateloclo, donde estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional fueron acibillados.

Antes de 1970, durante la presidencia de López Mateos, quien había nombrado una comisión encargada de preparar un proyecto de ley del trabajo integrada con Salomón González Blanco, el doctor Mario de la Cueva, Cristina Salmorán de Tamayo, Ramiro Lozano, proyecto que no fue presentado pero que le sirvieron al presidente para las reformas de 1962.

El presidente Díaz Ordaz en 1967 designó una segunda comisión para la expedición de una nueva ley de trabajo, integrada por las mismas personas que formaron la primera comisión en el sexenio de López Mateos, integrándose el maestro Alfonso López Aparicio, terminando el proyecto en 1968. Díaz Ordaz manda llamar a los sectores interesados: sector obrero y sector patronal, para que expusieran sus puntos de vista.

El sector patronal critica el anteproyecto sin dar propuestas y solicita que sólo se hagan reformas procesales a la ley de 1931, en cambio, el sector obrero propone modificaciones en materia de libertad sindical, contratación colectiva y ejercicio de derecho de huelga.

Formulado ya en nuevo proyecto, se remitió esta iniciativa a las Cámaras de Diputados y Senadores quienes hacen algunas modificaciones y entró en vigor el 1º de mayo de 1970 la nueva LFT de 1970, vigente hasta nuestros días, claro está que con algunas modificaciones que se señalarán en el punto siguiente.

La nueva legislación laboral establece prestaciones superiores para los trabajadores a la de 1931. La LFT de 1970 se basa en el principio de justicia social, la cual significa un equilibrio que logra la armonización entre el trabajo y el capital para alcanzar el bien común.

#### **A.6.- Las reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1980.**

Se crea un Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como una institución financiera de integración tripartita, surgiendo con ello la seguridad social habitacional. En el año de 1973 se comenzó a sentir con mayor rigor la crisis económica por la que estaba pasando el país: la inflación. El alza salarial no fue suficiente y en 1975 entraron en vigor reformas y adiciones a la LFT, como son la revisión anual de los salarios mínimos.

En 18 de diciembre de 1979, por iniciativa del presidente de la República José López Portillo, se reformaron los títulos catorce, quince y dieciséis de la LFT relativos al derecho procesal del trabajo, procedimientos de ejecución de los laudos, responsabilidades y sanciones consistentes en multas y prisión en los casos señalados por los artículos 1004 y 1006 de la LFT.

Estas reformas a la LFT tuvieron como objetivo subsanar la dilación en el procedimiento laboral entre las que destacan: “los efectos del aviso del despido, la preeminencia de la conciliación como medio de conciliación de los conflictos, la concentración del procedimiento, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, la carga de la prueba al patrón, las modificaciones en el procedimiento de huelga, la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores”.<sup>62</sup>

Con el presidente López Portillo en el año de 1980 los salarios se aumentaron, pero la inflación creció alcanzando cifras verdaderamente alarmantes. En 1982, López Portillo decretó la nacionalización de la banca añadiendo la fracción XVIII-bis del apartado B del artículo 123 constitucional para los empleados de instituciones bancarias al servicio del estado. El artículo 123 constitucional es modificado y consagra el derecho de toda persona a un trabajo digno y socialmente útil.

---

<sup>62</sup> Dávalos, José. Op. cit., p. 74.

Otras de las reformas de este presidente fueron: la imposición de la obligación por parte de los patrones para capacitar y adiestrar a los trabajadores, creó un capítulo especial para regular los derechos de los médicos residentes en el periodo de adiestramiento en una especialidad, modificó el derecho procesal otorgándole un sentido tutelar.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) periodo en el que el país se encontraba en quiebra, se reprime a los trabajadores, había disminución en los sueldos y se perjudicó a los sindicatos independientes.

En 1982 reformó los artículos 570, 571 y 573 de la LFT que permitían la modificación de los salarios mínimos siempre y cuando existieran las circunstancias económicas que lo justificaran, logrando que en 1983 se produjeran emplazamientos a huelgas.

Se reformó en 1986 la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional, que sustituye a las zonas económicas por zonas geográficas, unificando los salarios en cuatro zonas diferentes, se suprimieron los salarios mínimos del campo y su fijación la determinó la comisión nacional de los salarios mínimos.

El 15 de diciembre de 1987, Miguel de la Madrid firmó el Pacto de Solidaridad Económica y en 1988 aplicó disposiciones legales en perjuicio de los trabajadores de Aereoméxico, de los derechos de huelga y de la contratación colectiva.

Con el gobierno de Salinas de Gortari, primer presidente economista, se logró un convenio para la redocumentación de la deuda externa que permitió inversiones extranjeras: las llamadas inversiones golondrinas, descendió la inflación, pero en materia social, Salinas de Gortari no hizo nada, a pesar de haber institucionalizado el programa solidaridad.

El logro económico de Salinas de Gortari, creyendo que iba a ser positivo para el empleo y remuneraciones fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio, pero que en la realidad no fue del todo positivo. Salinas de Gortari, economista, no conoció la idea de justicia social y por tanto no expidió leyes que favorecieran a los trabajadores, ni mucho menos a la clase campesina, sino todo lo contrario, terminó con la reforma agraria, se dedicó más a la propiedad privada y la sociedad mercantil, dejando a un lado el verdadero Derecho del Trabajo.

Poco a poco se ha ido perdiendo el carácter social de la LFT, siendo en mayor grado de un sentido económico que social, buscando más lo material y olvidándose de las razones que dieron origen a las garantías sociales impregnadas en la CPEUM de 1917, perdiendo la libertad sindical con una tendencia a la desaparición del sindicalismo en México.

## B) DE LOS DERECHOS HUMANOS

Anteriormente en el capítulo I de este trabajo se dieron varias definiciones de derechos humanos así como un concepto general y su diferencia con las garantías individuales.

Para R. Terrazas los derechos humanos son “el cúmulo de facultades que se reconocen como exigencias inherentes a la dignidad del hombre; como derechos que deberán ser proclamados y garantizados por los ordenamientos jurídicos positivos.”<sup>63</sup>

De esta definición se puede entender que la noción de derechos humanos va relacionada con el principio de dignidad humana.

Con ello se conlleva el concepto de garantías individuales, Terrazas da su definición de garantías individuales: “se han considerado históricamente como aquellos elementos jurídicos, que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener, para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público”.<sup>64</sup>

Se considera que los derechos humanos son principios axiológicos y las garantías individuales como derechos positivizados, es decir, los derechos humanos son ideas generales y las garantías son individualizadas y concretas como lo señala Jorge Carpizo en su libro denominado Derechos Humanos y Ombudsman.

<sup>63</sup> Terrazas, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Ed. Porrúa. México, 1996, p. 25.

<sup>64</sup> *Ibidem.*, p. 32.

Se citaron los dos conceptos anteriores con la finalidad de visualizar la transformación y adecuación de los derechos del hombre a través de la Historia y como se van introduciendo y evolucionando en cada una de las constituciones de México.

Lara Ponte manifiesta: “que los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras los derechos del ciudadano constituyen prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política”.<sup>65</sup>

### **B.1.- Surgimiento de los derechos humanos.**

El surgimiento de la idea de los derechos humanos aparece en las constituciones internas y posteriormente se internacionalizan a través de los pactos, declaraciones, convenciones y tratados internacionales, que se celebraron como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, ya que los países habían quedado en situaciones muy críticas debido a los asesinatos de los nazis y las bombas radioactivas de los Estados Unidos de Norteamérica en Japón.

Como ejemplo de documentos históricos que fueron dando pauta al reconocimiento de los derechos humanos se puede citar a la Carta Magna Inglesa de Juan sin Tierra de 1215, la Petition of Rights de 1626, la Declaración de los Derechos de Inglaterra de 1689, el Bill of Rights de Virginia de 1776, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

A nivel internacional existieron documentos importantísimos que hablaron acerca de los derechos del hombre: la Carta de San Francisco que dió origen a la ONU de 1945 donde por primera vez se mencionan a los derechos humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>65</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Ed. UNAM. México. 1993, p. 44.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es únicamente declarativa, es decir, no fuerza al cumplimiento de su texto, no tiene obligatoriedad de cumplimiento, contiene facultades y libertades de la persona, así como un catálogo de derechos humanos.

En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos se encuentran los derechos tradicionales del individuo, es un instrumento de carácter internacional para la protección de los derechos del hombre.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de establecer un catálogo de derechos humanos, señala un procedimiento para el mejor cumplimiento de éstos.

Con los anteriores ejemplos se va explicando la evolución de los derechos humanos a través de la historia tanto en el ámbito nacional como en el internacional así los derechos humanos tienen su fundamentación en la vida cotidiana de los seres humanos y en las necesidades de los mismos, es por ello, que los derechos humanos no se pueden quedar estancados, necesitan de una constante actualización.

A continuación se mencionará la clasificación que se les ha dado a los derechos humanos en razón de un orden cronológico de apareamiento.

### **B.1.1.- La primera generación de derechos humanos: derechos civiles o políticos.**

Los derechos de la primera generación fueron los primeros consagrados en las constituciones, consecuencia de las revoluciones de Inglaterra (siglo XVII) y Francia (siglo XVIII) especialmente los encontramos en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estos derechos implican un deber de abstención por parte del Estado, un no hacer, no intervenir en el ejercicio de los mismos, son derechos de libertad.

Se conocen también con el nombre de libertades clásicas que contienen las ideas y valores de libertad, dignidad humana y democracia.

Esta generación está integrada por los tradicionales derechos civiles y políticos que surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. El reconocimiento de estos derechos impone al Estado la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales del hombre, y sólo pueden ser limitados en los casos y condiciones previstos por la ley. El titular de los derechos civiles es el ser humano en general, y en los derechos políticos el ciudadano.

“Los derechos civiles o políticos no pueden ser suspendidos ni aún en tiempos de emergencia como el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso legal, etc.”.<sup>66</sup>

Los derechos civiles incluyen los derechos de libertad personal, de expresión, de pensamiento, de culto o creencia, de asociación y reunión, derecho a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia, derecho a la propiedad, a la seguridad jurídica, a la igualdad del hombre y la mujer.

Otros derechos civiles son: el derecho de tránsito y residencia, derecho a una nacionalidad, derecho al asilo, derecho al matrimonio, prohibición de la esclavitud y de tortura, nadie será molestado arbitrariamente en su vida privada, en su familia, ataques a su honra y reputación.

Los derechos políticos son los derechos a participar en las funciones políticas, derecho al sufragio, derecho a ser elegido para un puesto público, etc.

### **B.1.2.- La segunda generación de derechos humanos: derechos sociales, económicos y culturales.**

Estos derechos fueron incorporados en la CPEUM de 1917, implican un deber de prestación por parte del Estado y de otras instituciones para la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano. Dieron la idea de la democracia moderna con igualdad de oportunidades, cambiando el Estado de Derecho al Estado Social de Derecho.

---

<sup>66</sup> Carrio, Genaro R. Los Derechos Humanos y su protección: distintos tipos de problemas. Ed. Abeledo-Perrot., Argentina. 1990. p. 62.



“El Estado está obligado a procurar la realización de estos derechos, pero no se le puede exigir su cumplimiento más allá de los límites materiales y los recursos del propio Estado, no pueden ser exigibles ante cualquier circunstancia”.<sup>67</sup>

Es decir, son derechos de contenido social para procurar mejores condiciones de vida. La responsabilidad del Estado es amplia y le impone un deber hacer para la satisfacción de necesidades y prestación de servicios en beneficio del individuo en comunidad, que se agrupa o se asocia para su defensa, la satisfacción de estos derechos está condicionada a las posibilidades económicas del Estado.

En este rubro de derechos están comprendidos los derechos de trabajo, derecho a la vivienda, derecho a la salud física y mental, derecho a la educación, protección al salario, derecho a la seguridad pública, social y familiar, derecho a formar sindicatos, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la cultura y recreación.

### **B.1.3.- La tercera generación de derechos humanos: derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente sano y equilibrado.**

Surgen a partir de los años 60's. También denominados derechos de los grupos o de los pueblos, o bien de solidaridad. En la esfera de estos derechos se protegen a grupos precisos de personas que tiene un objetivo particular en común.

Entre los derechos de la tercera generación se encuentran a los grupos étnicos, el derecho a la paz, al desarrollo económico, derecho de las minorías, el derecho a la información, el derecho a un medio ambiente sano y ecológico equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, el derecho a ser diferente (diversidad).

También se incluye el derecho de los Estados a elegir su forma de gobierno, derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, a la independencia económica y política, derecho a una identidad nacional y cultural.

Su reconocimiento en las constituciones aún es difícil y con mayor razón el de su exigibilidad.

---

<sup>67</sup> Navarrete M., Tarcisio. Op. cit., p. 20.

Estos derechos a diferencia de los de la primera y segunda generación requieren para su realización no sólo un deber del Estado, sino de todos los individuos y organizaciones que lo conforman, ya sean públicas o privadas, además de la intervención de la comunidad internacional.

## **B.2.- La Constitución de Cádiz.**

Anteriormente a la Constitución de 1812 si existían los derechos humanos pero sólo a los españoles habiendo desigualdad entre éstos y los indios, toda vez, que a la población indígena no se le reconocía ninguno de los derechos otorgados a los españoles, sujetándolos a un régimen de servidumbre y esclavitud.

En México se dividen en dos etapas los derechos humanos, la primera antes de la CPEUM de 1917 con ideas liberales e individualistas y la segunda en la CPEUM de 1917 con ideas de justicia social contenidas en los artículos 3, 27 y 123.

La primera Constitución en la historia de México, que habla de derechos humanos es la de Cádiz, que fue emitida en el periodo de la Nueva España. Aunque anteriormente se señalaron algunos derechos humanos en diferentes documentos, jamás se llegaron a aplicar, como es el caso de Bando desarrollada por Miguel Hidalgo, donde menciona ideas sobre la soberanía popular, un gobierno autónomo, derechos humanos en materia fiscal (no hay impuesto sin ley), y la abolición de la esclavitud (derecho de igualdad).

Miguel Hidalgo y Costilla, iniciador de la Independencia de México de España, publicó varios decretos importantes que sirvieron como antecedentes a las Constituciones posteriores de México, entre ellos se pueden encontrar los siguientes:

- 1.- Decreto de abolición de la esclavitud
- 2.- Decreto Agrario, por el cual disponía que las tierras ociosas pasarían a manos de los medieros
- 3.- Decreto de abolición de impuestos y tributos a castas

4.- Decreto por el que se suprimía el uso del sello en documentos oficiales debido al alto costo de éste

5.- Decreto de creación de Secretarías de gobierno, de justicia y gracia, y de asuntos exteriores

Cuando se convocó a un Constituyente de las Cortes de Cádiz, se reunió en ellas a Diputados de diferentes territorios de España en América, lo que ocasionó que el 19 de marzo de 1812 se publicara los Elementos Constitucionales de Rayón.

Ignacio López Rayón, sucesor de Hidalgo, junto con los integrantes de la junta de Zitácuaro elaboraron un proyecto de Constitución que denominaron Elementos Constitucionales, que establecían la libertad y la Independencia de América, la religión católica como única (intolerancia religiosa), la soberanía de la Nación, abolición de la esclavitud, etc.

José Bonaparte como rey de España y sus dominios llamó a las Cortes en Cádiz con la participación de representantes americanos y así surgió la Constitución de Cádiz de 1812.

Los Decretos de las Cortes de Cádiz contienen disposiciones de carácter general emitidas por las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz, España durante tres años, del 24 de septiembre de 1810 al 24 de septiembre de 1813. La importancia de estos decretos se basa en la trascendencia y vigencia de los mismos aún después de consumada la Independencia de México.

Las materias más importantes que trataron los Decretos de las Cortes de Cádiz fueron: la administración de justicia, la administración política y económica local, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la materia eclesiástica y patrimonial.

Hubo también protección de derechos, no reconocidos como derechos humanos, pero sí llenos de humanidad y libertades como el de libertad de imprenta, derechos fundamentales de las personas, abolición de la tortura y con ello la abolición de la Inquisición, visitas en cárceles, responsabilidad de funcionarios públicos, etc.

La Constitución Política de la monarquía española del 28 de marzo de 1812 fue promulgada por las Cortes de Cádiz, tratando de rescatar la organización política de España, país invadido entonces por Napoleón.

Las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 y terminaron hasta el 24 de septiembre de 1813 erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio y produjeron varias obras legislativas, entre ellas la más importante la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Esta Constitución contiene la parte dogmática y la orgánica; la primera está integrada por principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van tratando a lo largo de esta Constitución. La segunda parte contiene la estructura y reglamentación fundamental del poder público dividido en legislativo, ejecutivo y judicial.

En los artículos de esta Constitución se reconoce la libertad y soberanía de la Nación y la obligación que ésta tiene de proteger por las leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen, que viene a ser una expresión de la referida declaración formal de derechos, aunque no la formule como tal.

El derecho de Igualdad, la Constitución señala: “todos los españoles son iguales ante la ley”.<sup>68</sup> Subsiste el fuero militar y eclesiástico, la esclavitud no fué abolida.

La Libertad: “no puede haber libertad civil, ni libertad mientras ambas no dependan única y exclusivamente de la ley y jamás de la voluntad del hombre”.<sup>69</sup> No hay libertad religiosa, tampoco libertad de enseñanza.

El derecho de seguridad, consagró la inviolabilidad del domicilio, la publicidad en el proceso, se prohíbe la detención arbitraria, otorga garantías al presunto responsable así como la existencia de la detención preventiva seguridad personal, responsabilidad civil, excarcelación bajo fianza, la abolición de tortura y tormento, una administración de justicia con el principio de unidad de jurisdicción.

---

<sup>68</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Op. cit., p. 54.

<sup>69</sup> Ibidem., p. 55.

La propiedad, se reconoció la propiedad privada y sus causas de expropiación como la utilidad común y su debida indemnización.

Entre otras cosas esta Constitución estableció como única religión la católica, la Independencia de la Nación, la expedición de una ley será a través de un proceso legislativo y no a la voluntad del rey, es decir, existía un sistema de control constitucional, que era el órgano legislativo, como forma de gobierno se dispuso la monarquía moderada hereditaria en orden primogénito, la creación de ayuntamientos y la libertad de imprenta.

Esta Constitución tuvo una influencia francesa basada en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que pugnaba por cuatro derechos considerados como fundamentales: libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Fue restaurada hasta 1820.

### **B.3.- 1824 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.**

Ante el fracaso de la junta de Zitácuaro, Morelos quedó como único jefe del movimiento insurgente y formuló un nuevo documento denominado Sentimientos de la Nación, en el cual destacaron los siguientes derechos: la libertad, prohibición de la esclavitud y la desaparición de la división de castas, la soberanía nacional, representación popular, división de poderes, la religión católica como única y ordena festejar el 16 de septiembre de cada año como el día de la independencia nacional, igualdad de todos los hombres ante la ley, legalidad tributaria, prohibición de la tortura, propiedad privada y la garantía de ser inviolable el domicilio.

En 1813 publicó el decreto constitucional para la libertad de América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán, convocada por José María Morelos y Pavón, instalado en la Ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813.

En este documento se encuentran las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad; menciona la organización del Estado dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Esta Constitución al igual que las otras impuso la religión católica como única, igualdad de todos los hombres, habla del principio de soberanía, la garantía de audiencia, la inviolabilidad domiciliaria, detención preventiva, derecho de petición, libertad política, libertad de pensamiento, libertad de expresión, libertad de industria, comercio y cultura, libertad de trabajo, libertad educativa.

Reconoció la propiedad privada y los casos de expropiación, estableció un sistema mixto de control constitucional porque quien conoce de las violaciones a la Constitución es el poder legislativo y el judicial.

Aunque esta Constitución no fue un antecedente legislativo pero sí histórico de los derechos humanos, toda vez que nunca entró en vigor en México independiente. Fue el primer documento de carácter constitucional que se elaboró en México y el primero en formular un catálogo de derechos del hombre.

Tuvo una influencia norteamericana con las Constituciones del Estado de Massachusetts, de Pennsylvania y de los Estados Unidos de Norteamérica.

También adquirió un predominio francés de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en lo referente a la división de la Constitución en dos partes: dogmática y orgánica.

Después de la entrada triunfante del ejército trigarante a la ciudad de México en septiembre de 1821 se eligió como presidente de los Estados Unidos Mexicanos a Iturbide y el 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva, posteriormente el 4 de octubre del mismo año la primera Constitución Federal de la República.

“El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, es un documento solemne que fue expedido por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, que señala la forma de una república popular federativa de las diversas entidades representadas por dicho Constituyente”.<sup>70</sup>

Sin embargo, en ese tiempo no existían entidades federativas, se hablaban de provincias.

---

<sup>70</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998. p. 58.

El Acta consta de 36 artículos que consagran los principios fundamentales referentes al territorio y a las partes integrantes del nuevo Estado Federal, el de la religión católica, apostólica y romana, el de soberanía e independencia nacional y la relativa a cada uno de los Estados miembros de la Unión, principios de organización y funcionamiento de los poderes federativos y estatales.

Sobre todo se reconocieron los derechos del hombre y del ciudadano, especialmente el de libertad de imprenta.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, fue la primera Constitución de México, después de haber sido declarado presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Guadalupe Victoria siendo elaborada por el segundo Congreso Constituyente Mexicano.

Esta Constitución fue un complemento del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y contiene 171 artículos.

Se divide en una parte dogmática en la que se reconocieron los derechos del hombre y del ciudadano y la parte orgánica que estableció la división de poderes públicos, su organización y funcionamiento.

La parte dogmática de esta Constitución no contiene la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, toda vez que esta materia se consideró de carácter local y las legislaturas de cada entidad federativa se encargaron de legislar en esta materia de derechos humanos.

En esta primera Constitución Federal de México Independiente se fijaron puntos importantes como: la soberanía popular, la intolerancia religiosa, división de poderes, la forma de gobierno en una república representativa popular y federal, prohibió la tortura, la confiscación de bienes, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la garantía de audiencia, reconoció el fuero militar y la libertad de imprenta.

La reforma a esta Constitución y a su Acta Constitutiva era rígida porque a ciertos artículos como los relativos a la libertad e independencia, a los de religión, a la forma de gobierno y a la división de poderes públicos y a los de libertad de imprenta estaban prohibidas sus reformas.

Los derechos que menciona esta Constitución fueron: “los de libertad de hablar, pensar, escribir, imprimir sin coartar la libertad de un tercero. El derecho de igualdad, que consistía en ser juzgado por las mismas leyes sin distinción alguna. El de propiedad para donar, consumir, vender, exportar o conservar lo que le es suyo”.<sup>71</sup>

#### **B.4.- 1836 Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana.**

A la caída de Iturbide surgen dos corrientes ideológicas: la conservadora y la liberal.

La primera pretendía un gobierno central con una oligarquía de clases superiores y una forma de gobierno monárquico, los liberales pugnaban por un gobierno republicano, democrático y federativo, donde finalmente gana el partido conservador poniendo fin al gobierno federal convirtiéndose en un gobierno centralista.

En 1835 se reunió el Congreso Constituyente y propuso con ideas conservadoras un apartado que hablara de derechos individuales y un sistema de control de la Constitución, estableciendo lo que se conoce como las Siete Leyes de 1836.

La primera ley se publica en diciembre de 1835 y las otras en diciembre de 1836. Era una Constitución aristócrata, privilegiaba sólo a algunas clases sociales.

Esta Constitución adopta una forma de gobierno republicano, democrático y central, los Estados cambian su nombre a departamentos con limitaciones en sus facultades y sujetas al gobierno central, dando fin a un sistema federal que se había establecido en la Constitución de 1824, creando el régimen centralista.

Esta Constitución favorece a determinadas clases sociales e impidió a la mayoría de la población que era de escasos recursos y analfabeta la adquisición de la ciudadanía.

---

<sup>71</sup> Terrazas, Carlos R. Op. cit., p. 38.



Las Siete Leyes son las siguientes:

1. La nacionalidad y la ciudadanía.- nombrada derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, señalaba las garantías individuales, libertad personal, la garantía de audiencia, la libertad de imprenta, libertad de tránsito, los actos de molestia, el adecuado procedimiento de ley, el requisito de mandamiento de un juez para poder ser preso, inviolabilidad de la propiedad y el domicilio.

2. El supremo poder conservador.- encargado de conservar la integridad de la Constitución a través de este órgano político, se podía declarar la nulidad de una ley o decreto después de dos meses de su sanción.

3. El poder legislativo.- se relacionaba con todo lo que tenía que ver en la creación de las leyes.

4. El poder ejecutivo.- se refería a la organización del poder ejecutivo, depositado en una sola persona, en el Presidente de la República con un periodo de ocho años en su cargo, electo indirectamente por mayoría de votos a través de la junta del Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia.

5. El poder judicial.- hablaba de la organización del poder judicial de la República, el que se depositaba en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales supremos de los departamentos, en los de hacienda y en los juzgados de primera instancia.

6. Geografía política.- Trataba de la división territorial, creó los departamentos divididos en distritos y éstos últimos en partidos.

7. Prohibición de reformas a la Constitución hasta pasados seis años de su publicación.

“Los redactores de la Constitución de 1836 no sólo obstaculizaron el proceso evolutivo de los derechos políticos, sino que retrocedieron en esta materia.

No podía existir una declaración completa de derechos, en tanto estuviera vigente una Constitución Centralista que establecía una serie de principios antiigualitaristas y clasistas, provocando la consolidación de los grupos sociales más favorecidos”.<sup>72</sup>

En cuanto a los derechos de libertad se volvió a consolidar la intolerancia religiosa, se da libertad de imprenta. No existió una igualdad, toda vez que no todas las personas podían adquirir la ciudadanía ya que necesitaban cierto nivel cultural y económico para alcanzarla, prevalecían los fueros eclesiásticos y militares. En relación con la propiedad se prohibía al ejecutivo privar de la propiedad privada al particular, excepto con determinados requisitos.

En razón de seguridad se mencionaba el principio de inviolabilidad del domicilio, seguridad personal en cuanto a la administración de justicia en lo penal y civil, fijó los requisitos para privar de la libertad a los ciudadanos, prohibía la tortura y el establecimiento de tribunales especiales para ser juzgados, así como menciona el principio de irretroactividad de la ley.

La Constitución de Siete Leyes fue una Constitución centralista con la cual nadie estuvo conforme, oponiéndose a ella los Estados de Yucatán y Jalisco, quienes amenazaban con proclamar su independencia si no se volvía a un sistema federal, surgiendo en 1842 un Congreso Constituyente que formularía un nuevo proyecto de Constitución, que acabara con una organización centralista que sólo obstaculizaba el desarrollo del país y que impedía una evolución satisfactoria para todo habitante, en forma igualitaria y sin discriminaciones, pues las Siete Leyes sólo favorecían a pequeños grupos sociales.

#### **B.5.- 1843 Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.**

Por mandato de Santa Anna en 1841 quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales. En 1842 el Presidente de la República Nicolás Bravo convocó a un Congreso Constituyente para la elaboración de las bases constitucionales y el 12 de junio de 1842 Santa Anna sancionó las Bases Orgánicas de la Organización Política de la República Mexicana y fueron publicadas el 14 de junio del mismo año.

---

<sup>72</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Op. cit., p. 36.

Las Bases Orgánicas impuestas el 12 de junio de 1843 incluían una declaración detallada de derechos del hombre, dichas bases eran de carácter centralista, que al igual que las anteriores dejaban ver la intolerancia religiosa, con un sistema de control de constitucionalidad basado en el poder legislativo, en su parte dogmática se establecían los derechos de los habitantes de la República.

Entre las garantías que se encontraban en estas Bases estaban la de libertad, condenación de la esclavitud, libertad de opinión, libertad de imprenta.

En seguridad personal, señalaban las formalidades para la detención de una persona, inviolabilidad del domicilio, irretroactividad de la ley, prohibición de la tortura y subsistió el fuero militar y eclesiástico.

Reconoció la propiedad privada, la cual podía ser expropiada por causa de utilidad pública con una previa indemnización.

Mencionó la igualdad de todos los hombres y proscribió la esclavitud.

En 1846 con el levantamiento de la Ciudadela se puso fin a las Bases Orgánicas y el general Mariano Salas restableció la Constitución de 1824.

#### **B.6.- 1847 Acta de Reforma de 1847.**

El Congreso Constituyente restauró la vigencia del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución del 4 de octubre del mismo año haciéndole reformas y adiciones a la misma, firmando un documento solemne nombrado Acta Constitutiva y de Reformas del 22 de abril de 1847.

Esta Acta consta de 30 artículos y surgió como una medida que se tuvo que tomar para restaurar el orden y la tranquilidad del país después de un periodo de levantamientos guerrillistas.

El Acta de Reforma de 1847 fue un documento complementario de la Constitución de 1824.

Para esta Acta se presentaron varias propuestas con la idea de lograr la unificación, y surgió la figura primordial de Mariano Otero, quien propuso que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 debían ser la única fuente legítima del poder supremo de la República y señalando cuatro puntos:

- “1.- Los estados recobraban su independencia y soberanía,
- 2.- Los estados seguían asociados bajo la forma federativa,
- 3.- El Acta y Constitución de 1824 eran la única Constitución Política de la República y,
- 4.- La sanción del Acta de Reforma”.<sup>73</sup>

Mariano Otero, indujo a varias reformas como son: que la Constitución general fuera la que formulara la declaración de los derechos y su debida protección, modificó el sistema para la elección del presidente de la República, suprimiendo la vicepresidencia, al igual que para los magistrados de la SCJN y amplió la constitución del Senado.

En relación con la declaración de los derechos, bastaba que la Constitución Federal los enunciara y las leyes especiales los reglamentaran.

“En el voto particular de Otero, se pronunciaba por la protección y salvaguarda de los derechos individuales de igualdad, seguridad, libertad y propiedad, creando para ello un sistema procesal o de aseguramiento, vertido en los artículos 5, 22, 23 y 24 del Acta de Reforma”.<sup>74</sup>

Con Mariano Otero por primera vez se incorpora a una norma federal el **juicio de amparo**, como un sistema de protección que la justicia federal impartiría para que los derechos del hombre fueran debidamente respetados y que en caso de ser violados se demandarían a través de este juicio y la resolución de éste tendría como fin nada más la protección del quejoso, haciendo responsables a quienes resultaran culpables de las lesiones y violaciones cometidas a éste.

Estableciendo además un mecanismo de nulidad de las leyes inconstitucionales, con un sistema de control constitucional mixto.

<sup>73</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998. p. 61.

<sup>74</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Op. cit., p. 81.

En el juicio de amparo se consagra el principio de la relatividad de la sentencia que consiste en que los tribunales de la federación amparan a cualquier persona en el ejercicio y conservación de sus derechos que le otorga la Constitución para que ninguna autoridad los trate de violar, limitando a los tribunales sólo a proporcionar protección en casos particulares, sin impartir su protección a todos los habitantes de la República, sólo a quien o solicite.

El juicio de amparo surge como medida de conservación y protección de toda persona, de sus derechos constitucionales contra cualquier ataque de los poderes de la federación.

En el artículo 4º del proyecto de Mariano Otero se disponía: “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.”<sup>75</sup>

Esta acta reconoció las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de todos los habitantes de la República Mexicana. Señaló las diferencias entre derechos del hombre y las garantías constitucionales, las cuales conceptúa como el medio adjetivo para ejecutar o hacer efectivos esos derechos.

Asimismo, adoptó los cuatro derechos clásicos: de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

En relación con la libertad se prohibió de manera tajante la esclavitud.

Las garantías de igualdad concibieron a la igualdad civil y política, condenando a la esclavitud, la nobleza, los servicios feudales y todo tipo de privilegios.

En materia de propiedad, la privada con expropiación por causas de utilidad pública y previa indemnización.

Respecto a la seguridad, se establecieron los casos en que procede la aprehensión y garantías en el proceso, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.

En materia tributaria se prohibieron los monopolios.

---

<sup>75</sup> Terrazas, Carlos R. Op. cit., p. 42.

### **B.7.- 1856 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.**

La tiranía de Santa Anna, la imposibilidad del gobierno conservador para poder solucionar los problemas del país y las ideas conservadoras del gobierno fueron los factores para proclamar la Revolución de Ayutla, que proponía la integración de un nuevo Congreso Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución.

La Revolución de Ayutla contenía ideas liberales y sus principales manifestadores fueron Ignacio Comonfort y Juan Álvarez.

Ignacio Comonfort expidió el 23 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico de la República Mexicana que contenía una declaración de derechos los cuales constituyeron el antecedente de la Constitución de 1857, entre las garantías individuales que podemos mencionar de este Estatuto encontramos: las de libertad, seguridad, igualdad y propiedad.

En cuanto a la libertad prohibía la esclavitud, libertad del domicilio, libertad de trabajo con el impedimento del trabajo a menores, libertad de imprenta y libertad de expresión, de tránsito, la inviolabilidad de correspondencia, negación de monopolios, libertad de enseñanza particular y no habla sobre el ejercicio de otra religión, entendiéndose con ello, la supresión de la intolerancia religiosa.

En este Estatuto señala que todos somos iguales ante la ley, sin distinción de origen o raza, elimina los mayorazgos y la sucesión hereditaria de primogenitura, así como los títulos de nobleza.

En relación a la seguridad se mencionaban las formalidades para llevar un proceso legal para privar legalmente de su libertad a una persona y el principio de no retroactividad de la ley, hizo la diferencia entre los conceptos de prisión, detención y detención arbitraria .

Reconoció la propiedad privada con los requisitos para poder ser expropiada, así como los impuestos que se deben pagar por ellas, su uso y aprovechamiento.

### **B.8.- 1857 Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.**

La importancia de esta Constitución fue la desaparición del poder económico y político de la Iglesia, así como la de los fueros y privilegios militares y eclesiásticos y así se plasma en la Constitución de 1857 ideas del partido liberal tanto en lo político como en lo económico.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla el partido liberal convocó a un Congreso con el fin de constituir una nación bajo la forma de república representativa popular. Esta convocatoria fue hecha por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, reunidos el 17 de febrero de 1856, iniciando sesiones al día siguiente con ambas tendencias: la liberal y la conservadora.

Los liberales luchaban por garantizar los derechos humanos de libertad humana frente a todos los poderes, defendieron principios como el de sufragio universal, la desaparición de los fueros y privilegios militares y eclesiásticos, la igualdad y libertad humana, la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta, la libertad de trabajo, industria y comercio, desamortización de los bienes del clero, la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal, el sistema federal, la división de poderes y el juicio de amparo.

Los conservadores admitían parcialmente los derechos del hombre como el de la libertad individual y el de propiedad privada, sin aprobar la libertad de cultos ni la separación de la Iglesia y el Estado.

Los moderados, quienes buscaban el equilibrio entre liberales y conservadores querían una Constitución individualista y liberal moderada y aunque no se logra la libertad de cultos, se impide que se consagre la intolerancia de cultos, la cual estaba presente en las anteriores Constituciones, es decir, a pesar de haber sido jurada esta Constitución en nombre de Dios, no señala a la religión católica como la única del Estado, admitiendo implícitamente la tolerancia religiosa.

El Congreso Constituyente de 1857 enfrentó dos corrientes intelectuales: la conservadora y la liberalista. Aunque la Constitución de 1857 no fue producto sólo de una u otra, contiene ambas ideologías, consagrando los cuatro derechos clásicos del hombre: libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

Esta Constitución reconoció cinco rubros: el de los derechos del hombre, la soberanía y representación, federalismo, división de poderes y control constitucional a través del juicio de amparo.

Así el 5 de febrero de 1857 es jurada la nueva Constitución, la cual adoptó una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal.

El poder ejecutivo radicaba en el Presidente de la República quien podía ser sustituido en sus facultades por el presidente de la SCJN.

“La Constitución de 1857, en su título I, sección I, se consagran los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, se reconocen los derechos y libertades de la persona humana y la obligación de todas las leyes y autoridades de respetar las garantías que consagra esta Constitución y el modo de hacerlas efectivas a través del juicio de amparo”.<sup>76</sup>

Se establecieron las garantías de libertad física, todos nacen libres, libertad de pensamiento, libertad de imprenta, de profesión, industria o trabajo, libertad de culto, de libre enseñanza, libertad de expresión y manifestación, libertad de tránsito, de poseer armas para seguridad de la persona, libertad de reunión y asociación.

Los derechos de igualdad ante la ley, desconocimiento de los títulos de nobleza, prohibición de leyes y tribunales especiales para ser juzgados y abolía la esclavitud.

Con el derecho de propiedad, surgieron los problemas agrarios como consecuencia de una mala repartición de tierras, tratando de distribuir adecuadamente la riqueza disminuyendo las contribuciones fiscales, señalando las causas de expropiación de la propiedad, desamortizando los bienes de la iglesia.

También tenía principios de seguridad jurídica como el de irretroactividad de la ley, derecho de petición, inviolabilidad del domicilio y correspondencia, principios de legalidad, de audiencia, las garantías procesales de un preso, garantías de seguridad jurídica en materia penal, los requisitos de los actos de molestia, y los casos de suspensión de las garantías individuales, así como la prohibición de la tortura y malos tratos y precisa los casos en que procede la pena de muerte.

---

<sup>76</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998, p. 667.



Los modelos que sirvieron de base a esta Constitución fueron; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en cuanto a los derechos del Hombre, y para la organización política de la República fue la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Hubo reformas a esta Constitución con las que se añadieron el principio de no reelección, el registro civil y el matrimonio conceptualizado como un contrato civil, se prohibieron el trabajo a menores de 14 años, un día de descanso en los jornales de trabajo y se estableció la enseñanza de forma laica.

Una muy importante reforma es la que consagro la independencia de la Iglesia del Estado y la prohibición del Congreso para establecer religión alguna, así como la desamortización de bienes raíces de la Iglesia.

### **B.9.- 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La **CPEUM** vigente de nuestro país fue promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente, tuvo su origen en el movimiento político-social de 1910, la Revolución Mexicana, que tenía como fin terminar con la dictadura de Porfirio Díaz institucionalizando el principio de no reelección.

El nombre que se le dio a esta Constitución fue: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La **CPEUM** es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal y pluripartidista, compuesta por 136 artículos, con una parte dogmática y otra orgánica.

Los principios esenciales de esta **CPEUM** son: la idea de soberanía, los **derechos humanos**, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre la iglesia, el juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad.

Los derechos humanos en la **CPEUM** de 1917 están contenidos en las garantías individuales y sociales; las primeras se encuentran contempladas en los primeros veintiocho artículos y las segundas en los artículos 3, 27, 28 y 123, los cuales reglamentan materias como la educación, la tierra, la propiedad y el trabajo.

Es la primera **CPEUM** que contiene garantías del orden social.

Con la Revolución Mexicana se da un carácter social a esta **CPEUM** con ideas de justicia popular como parte de los derechos humanos incorporados al derecho constitucional.

En esta **CPEUM** los derechos humanos son garantizados por la misma, es por ello que a los derechos del hombre se les llama garantías individuales.

El diputado Martínez Escobar da una idea sobre lo que es el derecho social o garantía social, distinguiendo tres clases de principios: “derecho social, son todos aquellos que se llamen derechos del hombre o garantías individuales.

Derecho político, es la forma de organización o forma de gobierno. Derecho administrativo, es el derecho político dinámico en acción, son las facultades de los poderes”.<sup>77</sup>

El juicio de amparo, mecanismo de protección de los derechos humanos, previsto en los artículos 103 y 107 de la **CPEUM**, es un sistema judicial de control de la constitucionalidad, ya que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del poder judicial federal ante quien solicita el particular agraviado la protección de la justicia federal y la sentencia emitida por este tribunal tendrá efectos sólo para el agraviado, sin hacer ninguna declaración referente a la ley o acto que originó la solicitud.

“La Constitución de 1857 representó en lo general una manifestación evidentemente de las tesis liberalista pues adoptó, en materia de derechos humanos, la filosofía jurídica del iusnaturalismo. Por su parte, la **CPEUM** de 1917 se abstiene de plasmar el reconocimiento de los derechos naturales del hombre, señala en cambio, que el estado otorga confiere, mediante la Norma Suprema, un

<sup>77</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. L. Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. II. Ed. Porrúa. México, 1978, p. 75.

conjunto de derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, imponiendo a la autoridad una limitación positivizada de intervenir en la esfera del gobernado”.<sup>78</sup>

Así la CPEUM prevé una tutela social y una participación estatal, estableciendo garantías individuales y garantías sociales con los derechos de igualdad, libertad, seguridad jurídica y propiedad.

A continuación se describirán las garantías que consagran los artículos de la CPEUM:

La CPEUM otorga garantías a todos los individuos. A diferencia del artículo 1º de la Constitución de 1857, donde reconocía los derechos del hombre y la obligación de las autoridades de respetar y garantizar esos derechos.

El doctor Burgoa, al respecto señala lo siguiente: “En síntesis, mientras que la Constitución de 1857 reputa a los derechos del hombre como elementos supraestatales, la Constitución vigente los considera como una concesión por parte del orden jurídico del Estado”.<sup>79</sup>

La garantía a la libertad relacionada con la prohibición de la esclavitud, está señalada en el artículo 2º de la CPEUM.

Derecho social a la educación y libre enseñanza, consagrado en el artículo 3º debe ser obligatoria la primaria y secundaria, además de que la educación que imparta el Estado debe de ser laica y gratuita.

No prohíbe la educación impartida por instituciones particulares, sólo señala los requisitos que éstas deben cumplir, además otorga autonomía a las instituciones de educación superior, respeta la libertad de cátedra y de investigación.

Igualdad legal de hombre y mujer y no igualdad de identidad de género, protección a los pueblos indígenas, libertad de decisión en cuanto al número de hijos deseados, protección a la salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, derecho a una vivienda digna y decorosa, derechos de los niños a educación, alimentación, salud y desarrollo. Se podría decir que el artículo 4º consagra algunos de los derechos de la llamada tercera generación.

<sup>78</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Op. cit., p. 161.

<sup>79</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pp. 122 y 123.

Un importante artículo, cimiento del desarrollo de este estudio, es el artículo 5° que trata sobre la libertad del trabajo, profesión, industria o comercio siempre y cuando estos sean lícitos.

El derecho a la información y a la manifestación de ideas, libertad de expresión sin perjudicar a terceros, ataques a la moral o perturbación al orden público, así como la libertad de imprenta con la limitación de respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, son garantías señaladas en los artículos 6° y 7° de la CPEUM.

Derecho de petición que tiene la persona siempre y cuando ésta formule su petición por escrito de manera pacífica y respetuosa con la obligación del Estado de contestarla en breve término, derecho consagrado en el artículo 8° constitucional.

La libertad de asociación o reunión de forma pacífica y lícita, va a dar lugar al derecho de formar sindicatos y el derecho a la huelga, dicha libertad se otorga en el artículo 9° de la CPEUM.

El artículo 10° puede considerarse contradictorio al artículo 17 constitucional que establece que ninguna persona puede hacerse justicia por su propia mano, porque resulta inconcebible la posesión y portación de una arma sin poderla usar, no tendría razón de utilidad, toda vez que el primero consagra la libertad de posesión y portación de armas para la seguridad y legítima defensa de los mexicanos, excepto las que prohíba el Estado.

La libertad de tránsito para poder viajar dentro y fuera de la República Mexicana, así como cambiar de domicilio con los requisitos que impongan las leyes para ello está fundamentada en el artículo 11° de la CPEUM.

La prohibición de conceder o reconocer títulos de nobleza u otros derechos que hagan diferencias entre los mexicanos la establece el artículo 12° como una garantía que protegerá a la igualdad del hombre.

Sigue subsistiendo en esta CPEUM en el artículo 13° el fuero militar para los miembros que pertenezcan al ejército, pero para todos los demás no existe fuero para poder ser juzgados por leyes especiales. Los que tienen fuero serán los funcionarios que así fije la ley, pero en caso de que éstos cometan alguna falta se les seguirá un juicio por el cual se les prive de ese fuero y puedan ser juzgados como cualquier otra persona.

La **CPEUM** en el artículo 14° señala el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna. Otro principio es la de seguridad jurídica para poder ser privado de la vida, libertad, propiedades o posesiones tanto en el orden civil o penal.

De acuerdo al artículo 15° se prohíbe celebrar tratados internacionales de extradición que vayan a perturbar o alterar las garantías que otorga la **CPEUM**.

Conforme al artículo 16° debe haber una causa legal y requisitos de modo, tiempo y lugar para que pueda haber un acto de molestia en la persona, en su familia, domicilio, posesiones o libertad. Así también prohíbe la violación de correspondencia.

Existe la prohibición de hacerse justicia por propia mano, y para evitarla el estado tiene la obligación de establecer tribunales competentes para impartir justicia y cuyo servicio será gratuito, garantía establecida en el artículo 17° constitucional.

El artículo 18° habla sobre el caso de prisión preventiva, readaptación social, lugares y formas de cumplir las penas tanto de adultos como de los menores infractores.

Las garantías en el procedimiento que se le siga a un indiciado por la presunta realización de un delito, plazos y términos que la autoridad debe de cumplir, así como las de libertad provisional bajo caución, derecho a no declarar, prohibición de que se incomunique, intimide o torture, derecho a una audiencia pública, a careos, ofrecimiento de pruebas, derecho a una defensa adecuada ya sea de oficio o particular, es decir, se defiende la integridad y seguridad en el proceso.

Al igual que el inculpado goza de garantías también el ofendido las tiene como son: recibir asesoría jurídica, aportar junto con el ministerio público pruebas, recibir atención médica, reparación del daño, etc., son consagradas en los artículos 19° y 20° constitucionales.

La competencia para la aplicación e imposición de penas como exclusiva de la autoridad judicial y la administrativa para las sanciones por las infracciones, la seguridad pública está a cargo de los tres niveles de gobierno, según lo señala el artículo 21° de la **CPEUM**.

La prohibición de la tortura, penas de mutilación e infamia, los azotes, los palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes, prohibición de la pena de muerte por delitos políticos y los casos en que procede la pena de muerte en México, independientemente de que la pena de muerte en México es letra muerta, se encuentran claramente manifestados en el artículo 22° constitucional.

El artículo 23° establece el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

La libertad de culto religioso, no es extenso, existe una limitante, de que no se practique sacrificios humanos, la obligación del Estado de garantizar el desarrollo económico nacional del país con intervenciones del sector social, público y privado con principios de equidad social y productividad.

Un sistema de economía mixta y la forma de organización de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional del país tanto en lo económico, político, social y cultural, estableciendo con ello un Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran señalados en los artículos 24°, 25° y 26° de la CPEUM.

El derecho a la propiedad (derecho social), corresponden originalmente las tierras y aguas a la Nación, quien transmite ese dominio a los particulares constituyendo con ello la propiedad privada, la cual puede ser expropiada sólo en casos de utilidad pública y mediante indemnización, dando a la propiedad un carácter social y de interés público, conforme al artículo 27° constitucional.

Así también establece las zonas de uso exclusivo de la Nación, señala los requisitos para que los particulares puedan adquirir el dominio de tierras y aguas nacionales y otorga personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal así como su protección de la tierra. Además protege las tierras de los indígenas y señala los casos de nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes hechas por autoridades locales o federales. Prohíbe los latifundios y termina con el reparto de tierras. Y la obligación de establecer un órgano para la procuración de la justicia agraria.

El artículo 28° no permite los monopolios y describe las materias exclusivas del Estado en las que no intervendrán otros sectores y los casos en que no se constituyen monopolios.

De acuerdo al artículo 29° en México se puede proceder la suspensión de las garantías individuales con los requisitos que este artículo señala.

Otro importante y fundamental artículo para el desarrollo de este trabajo es el 123 constitucional que regula otro derecho social: el del trabajo digno y socialmente útil. Este artículo se divide en dos apartados; el A y B; el primero referente a los trabajadores de la iniciativa privada y el segundo a los trabajadores al servicio del Estado.

En el apartado A se señalan las condiciones generales del trabajo que todo trabajador debe de gozar sin distinción alguna entre las que encontramos: jornada de trabajo, prohibición de trabajo a menores de 14 años, descansos, derechos de mujeres en estado de gestación, horas de lactancia, salarios mínimos, mínimos profesionales, participación de utilidades, horas extras, capacitación y adiestramiento, prestaciones de carácter social como el de la vivienda, accidentes de trabajo, asistencia médica, recreativa, prestaciones de seguridad social, derechos colectivos como el de huelga, paro, sindicalización, así como el establecimiento de autoridades del trabajo que logren resolver los conflictos de los trabajadores y patrones y la competencia exclusiva de la federación en determinadas materias.

En el apartado B se mencionan en forma similar al apartado A los derechos que gozan los trabajadores al servicio del Estado.

A manera de clasificación se señalan los artículos que contienen garantías de igualdad, de libertad, y de seguridad jurídica, así como los que mencionan garantías políticas y sociales.

Garantías de igualdad, están en los artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 12°, 13°

Garantías de libertad, establecidas en los artículos: 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11°, 15°, 16°, 22°, 24° y 28°

Garantías de seguridad jurídica están señaladas en los artículos: 8°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 21°, 22° y 23°.

La garantía de propiedad se menciona en el artículo 27 constitucional, reconociendo a las diversas modalidades de la propiedad: pública, privada y social.

Las garantías de naturaleza política tienen un contenido democrático: “son aquellas que la Constitución otorga al ser humano como reconocimiento del predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado y del Derecho que tiene cada uno de los gobernados de participar en los asuntos públicos”.<sup>80</sup>

“Son derechos políticos cuando tienen que ver con la participación de las personas en la gestión de los asuntos que interesan a la comunidad, como son los procesos electorales, la justicia electoral, el acceso al desempeño de las funciones públicas y las asociaciones y los partidos políticos”.<sup>81</sup>

Estos derechos están constituidos en los artículos 30 y 34 de la CPEUM, los cuales se refieren a la nacionalidad y a la ciudadanía.

Las garantías sociales las consagran los artículos 3º, 27 y 123, referentes a los derechos humanos de carácter colectivo de las clases sociales económicamente débiles como los sectores agrarios y la clase trabajadora. Estos artículos se enfocan a los derechos de educación, propiedad y trabajo.

Otras garantías las llamadas convergentes constituidas en el artículo 4º, que comprende la igualdad jurídica del hombre y mujer, protección a la familia y a una paternidad responsable, los derechos fundamentales de los niños, protección a la salud, derecho a la vivienda y protección a las culturas indígenas.

Estos derechos contienen un carácter individual pero también social, ubicados en una etapa de transición entre la segunda y tercera generación de los derechos humanos.

Con este último párrafo se concluye el segundo capítulo de este trabajo, en el cual trató de explicar la evolución histórica de los derechos del trabajo y su inclusión en las leyes laborales desde el Congreso Constituyente de 1856 hasta la actual LFT. En relación a los derechos humanos, también se han ido transformando, clasificándolos en tres generaciones, así como su inserción en cada una de las Constituciones por las que han sido reconocidos.

<sup>80</sup> Lara Ponte, Rodolfo. Op. cit., p. 173.

<sup>81</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Op. cit., p. 17.



## CAPITULO III

### CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Este capítulo está enfocado a la evolución de la CNDH desde su nacimiento hasta la actualidad, las reformas por las que ha tenido que pasar han sido con el objetivo de lograr un verdadero organismo nacional de defensa y protección de los derechos humanos, sin embargo, aún falta mucho que perfeccionar para poder decir que México cuenta con una CNDH que protege, divulga, promueve y respeta los derechos humanos.

Antes de hablar de la creación de la CNDH, trataré de una forma muy breve la figura del Ombudsman.

El Ombudsman surge en Suecia con la Constitución de 1809, una traducción al español no existe como tal, denominado como delegado, procurador, defensor, persona de la confianza de otra, etc.

Su función principal era proteger la garantía de legalidad, vigilar, supervisar y corregir los errores que las autoridades cometieran, asegurando que el gobierno no incurriera en injusticias contra el ciudadano.

Después de que Suecia estableció al Ombudsman parlamentario fue seguido por los países de Dinamarca en 1955, Noruega en 1962, Alemania en 1957, Nueva Zelanda, Canadá, el Reino Unido, Irlanda del Norte en 1962, Tanzania y Guyana en 1966, Isla del Mauricio en 1968, Australia en 1971, Francia en 1973, España, Portugal, Austria, Polonia y Hungría.

El Ombudsman tiene características especiales que lo distinguen de otros ordenamientos del gobierno, las cuales son: independencia del poder público, autonomía, patrimonio propio, y competencia de actuación.

Es una figura confiable y transparente, objetiva e imparcial, está legalmente constituida, y no esta vinculada con autoridad alguna para emitir sus resoluciones, tiene la obligación de rendir informes periódicos, no es político, tiene el propósito de solucionar los problemas planteados de forma rápida, sus procedimientos no son solemnes ni formales, sus servicios son gratuitos, el quejoso tiene acceso directo para presentar sus quejas, las cuales se investigan a través de documentación que se solicita a la autoridad presuntamente violatoria a los derechos humanos.

Cuando se habla de una autonomía del ombudsman, se quiere decir que no depende ni forma parte del gobierno, sino es un órgano del Estado, que lo crea un decreto, la Constitución o una ley para que realice funciones públicas, más no para que resuelva todos los problemas que presente la sociedad y cuya función principal va a ser de la proteger y hacer que se respeten los derechos humanos de los integrantes de la misma.

El primer presidente de la CNDH el Dr. Jorge Carpizo Mcgregor señaló lo siguiente: “El Ombudsman debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si callera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque el Ombudsman siempre debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales”.<sup>82</sup>

Al obligar al ombudsman a ser apolítico o apartidista, se estarían violando uno de sus derechos humanos, porque todos tenemos derecho a pertenecer o no a algún partido político, o a desempeñar cargos políticos, a votar y ser votado.

Lo que sería recomendable es que el que fuera a ser ombudsman no haya desempeñado actividades políticas durante un periodo considerable antes de su elección para evitar que sus funciones como tal puedan estar influenciadas por algún tipo de doctrina o creencia partidista.

La designación del Ombudsman generalmente la realiza el poder ejecutivo, el poder legislativo o ambos poderes, esta es una decisión de funcionalidad de cada país.

---

<sup>82</sup> Carpizo, Jorge. Derechos Humanos v Ombudsman. Ed. Porrúa y UNAM, segunda edición. México. 1998. p. 52.

Entre los antecedentes más lejanos de la CNDH se encuentran en el siglo XIX la Ley de Procuraduría de los Pobres de 1847, promovida por Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí

En México también nace el ombudsman, incluso antes que en el ámbito federal encontramos antecedentes de éste a nivel local y municipal, entre otros fueron: la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM de 1985, la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca de 1986, la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero de 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1988, etc. Finalmente se culmina con la creación de la CNDH.

### 1.- El decreto de creación de la CNDH.

En el primer capítulo de este trabajo se señaló que debido a la necesidad de proteger y tutelar a los derechos humanos surgieron organismos nacionales e internacionales encargados de dichas funciones y en el caso específico de México se crea CNDH, que nace como un *sistema no jurisdiccional* de previsión, protección y difusión de los derechos humanos.

A diferencia de la CNDH, México cuenta con un *sistema de naturaleza jurisdiccional* encargado de proteger las garantías constitucionales de las que goza todo habitante de la República Mexicana “el juicio de amparo”, mediante este juicio se protegen a los particulares en el ejercicio y conservación de sus derechos frente al poder.

Ambas instituciones persiguen los mismos propósitos, pero su naturaleza es distinta, toda vez que al dictar la CNDH una recomendación debe mediar la voluntad de la autoridad recomendada para el cumplimiento de la misma, ya que la recomendación no tiene obligatoriedad, es decir, no cuenta con coercibilidad para su cumplimiento.

En cambio, el juicio de amparo, al otorgar al agraviado la protección de la justicia federal, sí obliga a la autoridad a cumplir con esa sentencia de amparo, pues se trata de un medio de protección jurisdiccional y su incumplimiento puede ser causa de destitución de la autoridad que no acate dicha sentencia.

A principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se creó una Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, misma que fue sustituida posteriormente por la **CNDH**.

Así pues se publica en el **DOF** el 6 de junio de 1990 un decreto administrativo del presidente de la República Carlos Salinas de Gortari por el que crea la **CNDH** como un *organo desconcentrado* de la Secretaría de Gobernación y su antecedente más próximo fue la Dirección General de Derechos Humanos, encargada de atender las reclamaciones ciudadanas por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales.

Este nuevo organo tendría las funciones de divulgación, difusión, capacitación y fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos, constituido por un Consejo integrado por diez personalidades honorables y respetadas por la sociedad y cuyas recomendaciones sólo se harían en base a las evidencias de los expedientes sin que otras autoridades o influencias externas pudieran intervenir en su resolución.

Esta noble institución debía además de las anteriores funciones promover y proteger los derechos humanos, supervisar la función pública, recibir quejas y denuncias sobre actos u omisiones arbitrarias atribuidas a autoridades federales, realizar labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los derechos humanos, así como propuestas legislativas y sugerencias generales de política nacional en esta materia.

La razón por la que nace la **CNDH** de un decreto administrativo y no por uno de naturaleza legislativa, la dice uno de los presidentes de ese organismo nacional: "...lo que en ese momento se necesitaba era de un inicio rápido y enérgico que permitiera acometer formalmente la situación de deterioro de los derechos humanos que se estaba experimentando, originada, por la lucha contra el narcotráfico".<sup>83</sup>

La naturaleza de **CNDH** era de un organo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su responsabilidad era según el artículo 2° de este decreto:

---

<sup>83</sup> Madrazo Cuéllar, Jorge. Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 75.

“...promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional: esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”.<sup>84</sup>

La **CNDH** está a cargo de un presidente que en ese entonces era nombrado por el presidente de la República, actualmente ya no es así, hubo reformas en el año de 1999 y la designación del presidente de la **CNDH** cambió.

Este organismo nacional contaba con un Consejo, el cual era integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad, quienes opinaban y proponían al presidente de la **CNDH** los lineamientos a seguir para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos, tenía un secretario técnico designado también por el presidente de la República.

Se publica posteriormente el 1° de agosto de 1990 en el **DOF** el Reglamento Interno de esta **CNDH**, aprobado unánimemente por el Consejo de la **CNDH**, en el que se reforzaba a ésta como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, señalaba sus atribuciones y definía a los derechos humanos como: “...los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano”.<sup>85</sup>

Como todo reglamento va especificando la integración y competencia de la **CNDH**, facultades y atribuciones de sus miembros, procedimiento que se sigue en la tramitación de una queja desde su presentación hasta su conclusión y las formas de finalizar ésta, el periodo de investigación y la redacción de la recomendación.

Siendo el primer presidente de la **CNDH** el doctor Jorge Carpizo en el periodo del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993.

<sup>84</sup> Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el **DOF** el 6 de junio de 1990. Con vigencia hasta el 28 de enero de 1992.

<sup>85</sup> Artículo 2° del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el **DOF** el 1° de agosto de 1990. Con vigencia hasta el 11 de diciembre de 1992.

**2.- El artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Establecida la CNDH el presidente de la República envió un proyecto de reforma el 18 de noviembre de 1991 al poder legislativo con el objetivo de constitucionalizar a la CNDH , este proyecto fue aprobado por unanimidad de votos de la Cámara de Senadores y por mayoría en la Cámara de Diputados.

Y el 28 de enero de 1992 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforma el artículo 102 constitucional, la cual consistió en la adición de un apartado B, con el objeto de crear un sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, equivalente a la figura del ombudsman, que complementaría al juicio de amparo.

A continuación se transcribirá este Decreto, con el propósito de observar más adelante, en otro punto de este capítulo otra reforma que sufrió este artículo.

*“DECRETO por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*DECRETO*

*ARTICULO ÚNICO. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:*

*ARTÍCULO 102.*

*A) La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación.....*

*B) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.*

*El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.*

### TRANSITORIOS

*ARTÍCULO 1º. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*ARTÍCULO 2º. En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en los estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo que deban ser de competencia local.*

*Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales contados a partir de la fecha de publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.*

*Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.”*

En resumen, el Decreto por el que se constitucionaliza la CNDH, se basa en los siguientes principios:

- “1. La creación de organismos de protección de Derechos Humanos
2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.
3. El establecimiento de su competencia
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia

## 5. La figura del Ombudsman Judicial

6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

## 7. Las disposiciones transitorias”<sup>86</sup>

Con este Decreto por el que se adiciona un apartado B al artículo 102 constitucional, se eleva a nivel constitucional el fundamento en el que se basa la institucionalización de la **CNDH** que anteriormente había surgido como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en 1990 por decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Analizando el citado Decreto se puede señalar que se obliga tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados a establecer organismos protectores de derechos humanos, dando como plazo un año a las legislaturas de las entidades federativas para instaurar estos organismos, así también otorga el término de 30 días naturales para de la **CNDH** remita a los organismos estatales que ya existan las quejas presentadas ante este organismo nacional y sean de competencia del fuero común de esa entidad federativa.

Como se podrá observar este Decreto no menciona las denominaciones que se le darán a los diversos organismos de derechos humanos, dejando esta atribución a cada una de las legislaturas de los Estados, quienes actualmente unos las han denominado procuradurías, como en el caso del Estado de Baja California y Guanajuato, otros como comisiones estatales de derechos humanos, o bien, como comisiones de derechos humanos del estado.

En el caso de la **CNDH**, no cambió su denominación, se siguió llamando Comisión Nacional de Derechos Humanos, nombre que se le otorgó con el decreto de su creación, el doctor Jorge Carpizo opinó al respecto que no se cambió su denominación con el objetivo de que no se confundiera que era un nuevo organismo, sino que era el mismo pero elevado ya a nivel constitucional.

Sin embargo no importa tanto la denominación, sino la eficacia y función de la misma.

---

<sup>86</sup> Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 87.



Con esta reforma actualmente México cuenta con 33 instituciones protectoras de derechos humanos, 31 correspondientes a las entidades federativas, una al Distrito Federal y una a nivel nacional.

La del Distrito Federal y las de las entidades federativas conocen de presuntas violaciones de derechos humanos en las que estén involucradas autoridades de carácter local, en cambio la **CNDH** conoce de las violaciones cometidas por una autoridad federal, o bien, autoridades del fuero común y del fuero federal.

Todos estos organismos protectores de derechos humanos son parte del Estado y no del gobierno, representan a la sociedad sin que resuelvan todas sus carencias, tienen el carácter público, cumplen con funciones públicas precisadas en sus leyes y reglamentos, sus fondos provienen de fondos públicos, y gozan de autonomía respecto de cualquier autoridad.

El apartado B de este artículo obliga a estos organismos de derechos humanos a formular recomendaciones no vinculatorias en el ámbito de su competencia, a las autoridades que violaron los derechos humanos del agraviado, es decir, no obligatorias para su cumplimiento, de allí viene su característica de ser un sistema no jurisdiccional.

Estas recomendaciones tiene el carácter de ser públicas y no obligatorias para la autoridad, características que se analizarán más adelante.

Asimismo, señala las materias en las cuales no serán competentes estas instituciones de derechos humanos: electoral, jurisdiccional, laboral y de los actos u omisiones administrativos que emanen del Poder Judicial de la Federación.

Los motivos por los que se declaran incompetentes para conocer de estos asuntos se tratarán al referirse a la competencia de la **CNDH**.

En el último párrafo de este artículo se faculta a la **CNDH** a conocer de las inconformidades que se presenten en contra de los organismos de derechos humanos estatales.

Estas inconformidades ahora se conocen como:

Recursos de impugnación o de queja según sea el caso y están contempladas en el título III denominado del procedimiento ante la CNDH, capítulo IV de las inconformidades, en los artículos del 55 al 66 de la ley de la CNDH y en el título V llamado de las inconformidades, capítulos I, II, y III, nombrados respectivamente: del recurso de queja, del recurso de impugnación y disposiciones aplicables a ambos recursos, en los artículos del 147 al 171 del Reglamento Interno de la CNDH.

Cuando se habla de un ombudsman judicial, el doctor Jorge Carpizo manifiesta lo siguiente: “El Ombudsman judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el Ombudsman no puede sustituir al juez”.<sup>87</sup>

En el Decreto anteriormente transcrito se señaló claramente que los organismos encargados de proteger a los derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de *naturaleza administrativa* provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con *excepción de los del Poder Judicial de la Federación*. México contempla la figura del ombudsman judicial al tener competencia para conocer de los actos u omisiones del poder judicial pero sólo el de las entidades federativas y no del Poder Judicial de la Federación, sus razones están señaladas en lo referente a las excepciones de competencia de la CNDH.

Con esta reforma constitucional derivaron otras reformas a leyes y reglamentos, como un ejemplo de ello, es el artículo 47, fracción XXI y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que los obliga a proporcionar toda la información requerida por las instituciones de derechos humanos, las responsabilidades en las que incurren de no hacerlo o falsear la información, además de establecer los procedimientos de indemnización de daños y perjuicios cuando así lo haya propuesto una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos y esta haya sido aceptada.

---

<sup>87</sup> Ibidem., p. 93.

### 3.- La ley de la CNDH.

Una vez aprobada la reforma del artículo 102 constitucional del 28 de enero de 1992, por el que se adiciona el apartado B de este artículo, el 29 de junio del mismo año se publicó en el **DOF** la primera ley de la **CNDH**.

Esta ley señala algo muy importante en su artículo 2º, la **CNDH** *deja de ser un órgano desconcentrado* de la Secretaría de Gobernación y *se convierte en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios* cuya función será la de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos.

La estructura de la **CNDH** que menciona la ley sería similar con la que venía operando, compuesta por un presidente, por un consejo, varios visitadores y una secretaría ejecutiva, personal profesional, técnico y administrativo requerido para el desempeño de sus funciones.

La forma en que se divide o se organiza la ley es por seis títulos relativos respectivamente a las disposiciones generales, la integración del organismo, el procedimiento para tramitar las quejas, las obligaciones de las autoridades y servidores públicos, el régimen laboral de su personal y el patrimonio y presupuesto de la institución. Esta sistematización de la ley se encuentra presente en la actual.

Un punto muy enfatizado que menciona esta ley, es el carácter de autonomía de las recomendaciones, acuerdos y resoluciones que la **CNDH** emitiera, y del cual se puede observar al reconocer el carácter inapelable de sus determinaciones y prohibir que cualquier autoridad o servidor público pudiera dar instrucciones con motivo de los informes que se presentaran al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.

Los visitadores generales tienen la facultad de solicitar en cualquier momento las medidas precautorias o cautelares con el fin de evitar la consumación irreparable de la violación a los derechos humanos de la persona, su fundamento se encuentra en el artículo 40 de la ley. Asimismo, el presidente de la **CNDH**, los visitadores generales y adjuntos gozan de fe pública. Y finalmente tanto el presidente de la **CNDH** y sus visitadores generales gozan de inmunidad en relación con el ejercicio de sus funciones.

El artículo 106 del Reglamento Interno de la **CNDH** conceptúa a la fe pública como: “la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones o hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya....”

Después de la reforma del artículo 102 apartado B de la Constitución en el año de 1999, se publicó el 26 de noviembre del año 2001 en el **DOF** el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la ley de la **CNDH**, con el objeto de ajustar su contenido a la reforma constitucional de 1999 del artículo 102 apartado B.

Entre ellas ahora encontramos en la vigente ley en su artículo 2º: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un *organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios*, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos ampara el orden jurídico mexicano”.

Entre otras reformas que se tuvieron en la ley de 1992, fue la designación del presidente de la **CNDH** y de los miembros del Consejo que serían nombrados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, actualmente son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

La ley de 1992 contemplaba un periodo de cuatro años para el cargo de presidente de la **CNDH** con la posibilidad de ser designado para un segundo periodo, ahora son cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

Se prevé la obligación de enviar informes anuales al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal sobre las actividades desarrolladas en el año de la **CNDH**, ahora con las reformas de 1999, este informe se presenta también anualmente pero en el mes de febrero ante los Poderes de la Unión, compareciendo primero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, posteriormente ante el presidente de la República y ante el pleno de la **SCJN**.

#### 4.- El reglamento interno .

El primer reglamento interno de la **CNDH** fue en el año de 1990. Desde el inicio de la **CNDH** como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el Consejo de la misma elaboró el reglamento interno el cual fue aprobado unánimemente por sus miembros en las sesiones de los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990. Fue publicado en el **DOF** el 1° de agosto de 1990.

El fin de este reglamento era que la **CNDH** contara con un instrumento normativo de carácter reglamentario en el que se precisara su estructura orgánica y funcional, sus atribuciones, la competencia de cada uno de sus órganos, el procedimiento para recibir quejas, realizar las investigaciones y elaborar los dictámenes, así como las recomendaciones a las autoridades y servidores públicos que hayan cometido violaciones a los derechos humanos.

En este reglamento se establecieron límites a la competencia de la **CNDH** que no habían sido estipulados en el decreto presidencial que la creó, como fueron las restricciones a los asuntos relacionados con las sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, la calificación de elecciones y los conflictos laborales de competencia jurisdiccional.

La estructura orgánica que contemplaba este reglamento era la de un presidente, consejo, secretario técnico del consejo, secretario ejecutivo y visitador, adicionándose a esta estructura las direcciones generales de administración, comunicación, capacitación y divulgación, asuntos internacionales, estudios, proyectos y documentación, orientación, quejas y gestión, procedimientos, dictámenes y resoluciones.

Posteriormente el 12 de noviembre de 1992 se publicó en el **DOF** el Reglamento Interno de la **CNDH** que entró en vigor 30 días después de su publicación, es decir, entró en vigor el 12 de diciembre del mismo año.

Este reglamento interno reforzó la base normativa de la **CNDH** como un organismo descentralizado, en él se desarrollan con más precisión y detalle las funciones y atribuciones de la **CNDH**, como su estructura, organización, procedimientos para el trámite de las quejas e inconformidades, etc.

Puntos importantes que se mencionan en este reglamento es el principio de gratuidad de los servicios de la CNDH, el principio de publicidad de las resoluciones del presidente para el cual se hace necesario que haya un medio de difusión llamado *gaceta* de la CNDH de publicación mensual para dar a conocer a la opinión pública de la actividad de la CNDH.

Desde el 12 de noviembre de 1992 hasta el 17 de noviembre del año 2000, sólo se hizo una adición al citado reglamento: el artículo 129-bis relativa a las recomendaciones generales de las cuales se hará referencia en el punto trece de este capítulo.

Esta adición se publicó en el DOF el 17 de noviembre del año 2000, al ser ya la CNDH un organismo autónomo.

#### **5.- El decreto constitucional por el que se reforma el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Poco tiempo después de la constitucionalización de la CNDH, y después de observar el funcionamiento de la misma, sus errores y aciertos, se pensó en posibles reformas que aminorizaran los defectos y volvieran más eficaz a esta CNDH.

Así hubo un anteproyecto de la ley orgánica de la CNDH que trataba aspectos como: establecer a la CNDH como un organismo público descentralizado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la intervención del Senado de la República para la designación de los servidores públicos y de los consejeros de la CNDH, precisar los aspectos de inmediatez e informalidad para llevar a cabo el procedimiento de queja ante la CNDH.

Teniendo como antecedente a este proyecto el lunes 13 de septiembre de 1999, siendo presidenta de la CNDH la Doctora Mirelle Rocatti, se publica en el DOF el decreto constitucional por el que se reforma el apartado B del artículo 102 de la CPEUM y que a continuación se transcribe para efectos de un análisis y un cuadro comparativo de reformas que ha sufrido el artículo antes señalado.

*“DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

### DECRETO

*Se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

#### *ARTÍCULO 102.*

*A.(.....)*

*B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.*

*El Organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con **autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.***

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por*

*la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la prestación de las propuestas por la propia Cámara.*

*Aualmente será sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien ,o será también del Consejo Consultivo, estará elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismo s equivalentes en las entidades Federativas.*

### TRANSITORIOS

*PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*SEGUNDO. Los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, continuarán en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados, pudiendo, en su caso, ser propuestos y elegidos para un segundo periodo en los términos de lo dispuesto por el quinto párrafo del apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto.*

*TERCERO. En un plazo máximo de sesenta días, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al procedimiento dispuesto por el apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto. Para tal efecto se observarán las siguientes reglas:*



*A. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.*

*B. Con base en la auscultación antes señalada, la Comisión podrá proponer la ratificación de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o, en su caso, integrar una terna de candidatos.*

*CUARTO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la ley reglamentaria vigente hasta dicha expedición.*

*QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este Decreto.”*

## **6.- Cuadro comparativo de reformas al decreto de la CNDH.**

Desde la creación de la CNDH a la actualidad se puede dividir en tres etapas, en las cuales ha habido reformas en varios de sus aspectos que a continuación se señalan con el objetivo de conocer su evolución.

### **PRIMERA ETAPA: ORGANISMO DESCONCENTRADO (1990-1992)**

El 13 de febrero de 1989 se da un primer paso al crearse la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación, antecesora de la CNDH instituida bajo la forma de un organismo desconcentrado el 6 de junio de 1990 por decreto del presidente de la República Raúl Salinas de Gortari. Este organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación se encargaría de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales.

Mediante decreto presidencial del 6 de junio de 1990, después de haberse creado la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación, surge la CNDH, siendo su primer titular el doctor Jorge Carpizo.

El Ejecutivo Federal tenía la facultad de designar al presidente, a los consejeros y al secretario técnico de la **CNDH**, sin que en dicho procedimiento interviniera ninguno de los otros poderes, esto en la práctica se cuestionó sobre la independencia e imparcialidad de la **CNDH**.

Los informes que rendía el presidente de la **CNDH** eran de forma semestral y sólo era ante el presidente de la República.

Posteriormente el 1º de agosto de 1990 se publicó en el **DOF** el primer reglamento interno de la **CNDH** y del cual ya se trató con anterioridad.

Con esta primera etapa de creación de la **CNDH** se estructura una institución encargada de la protección a los derechos humanos, auxiliando a la defensa de los mismos a los otros órganos encargados de impartir y procurar justicia.

## **SEGUNDA ETAPA: ORGANISMO DESCENTRALIZADO (1992-1999)**

Con la reforma del 28 de enero de 1992 al artículo 102 constitucional, la **CNDH** adquiere el carácter de organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, posteriormente ello se consolida con la primera ley reglamentaria de mes de junio del mismo año.

Con este decreto se eleva a nivel constitucional a la **CNDH**, surgiendo un nuevo sistema de protección no jurisdiccional de los derechos esenciales de las personas, al disponer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos humanos.

La segunda etapa en México tuvo lugar el 19 de noviembre de 1991 cuando el presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en la cual elevaría al rango constitucional a la **CNDH** con el propósito de preservar y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Propuso que el artículo 102 de la **CPEUM** se dividiera en dos apartados: A) referente al ministerio público de la federación y el B) que estableciera la creación de organismos protectores de derechos humanos.

Algunos rasgos importantes de esta segunda etapa que vale la pena destacar son las relativas a la ampliación de la figura del Ombudsman a nivel municipal, toda vez que el ayuntamiento es la autoridad más cercana a los ciudadanos, era necesario que en las instancias municipales y estatales se establecieran organismos de protección a los derechos humanos.

Otro de los cambios introducidos en esta etapa fue que se precisó que los derechos tutelados serían todos aquellos otorgados por el orden jurídico mexicano. Se sustituyó la frase no obligatorias por la de no vinculatorias en los que se refirió a las recomendaciones, añadiéndose en el decreto de creación de la CNDH que los organismos de derechos humanos estarían facultados para presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

También se eliminó el requisito de residencia por cinco años para ser presidente de la CNDH, se elevó el número de visitadores que auxiliarían al presidente de la CNDH de tres a cinco visitadores, dotando al presidente, visitadores generales y adjuntos de fe pública, se agrega que para el caso de hechos que pudiesen constituir violaciones de lesa humanidad no se contará plazo alguno para presentar una queja.

En resumen esta segunda etapa se caracterizó porque la CNDH:

- Se transformaría de un organismo desconcentrado a uno descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios
- Sería el único caso de un organismo descentralizado en que su titular no fuese designado directamente por el Ejecutivo Federal, sino a través de un procedimiento en el que tendría intervención en Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Senadores con lo que se limitaría a un presidencialismo en lugar de fomentarlo
- No recibiría instrucción o mandato de autoridad alguna, con lo cual podría emitir sus recomendaciones con plena libertad
- Podría elaborar proyectos de iniciativas de ley y reglamentos, así como promover la suscripción de acuerdos y convenios internacionales en materia de derechos humanos

- Se le dotaría de atribuciones reglamentarias para establecer sus lineamientos generales de actuación y emitir sus normas de carácter interno
- Estaría investido de fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas que le fueran presentadas, de manera que no necesitaría agentes o autoridades ajenas a ella para proveer de fuerza jurídica sus actuaciones.

### **TERCERA ETAPA: ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTONOMO (1999-A LA FECHA)**

Esta tercera etapa inicia con la reforma que se hizo el 13 de septiembre del año de 1999 al apartado B del artículo 102 de la CPEUM, con la cual se fortalece la independencia de la CNDH al dotársele de la naturaleza de un organismo público autónomo. Asimismo, el 17 de noviembre del 2000 se adiciona un artículo a su reglamento y el 26 de noviembre del 2001 se publican diversas reformas y adiciones a su ley.

Las razones que dieron la Cámara de Diputados para que la CNDH contara con independencia y autonomía fueron que esta CNDH debería ser un organismo público autónomo con un esquema jurídico independiente a los cambios sexenales con el objetivo de que la sociedad tuviera credibilidad en ella y pudiese desarrollar con eficiencia sus funciones, siendo un representante de la sociedad y no del ejecutivo y propusieron que el artículo 2º de la ley de la CNDH quedara de la siguiente forma:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, previstos en el orden jurídico mexicano”.<sup>88</sup>

Esta redacción es muy similar a la actual que encontramos en el artículo 2º de la ley de la CNDH.

<sup>88</sup> Goslinga Remirez, Lorena. Adrián Hernández García. Mauricio I. Ibarra Romo. Evolución del Marco Normativo del Ombudsman Nacional Mexicano 1990-2002. Ed. CNDH. México, 1992, p.131.

De todas las propuestas presentadas por los diversos partidos políticos en sus iniciativas de ley para las reformas de los artículos constitucionales y de la ley de la CNDH destacaba un punto fundamental: *la autonomía de la CNDH*, ampliación de sus funciones, la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones con el fin de lograr la protección de los derechos humanos.

El Partido del Trabajo (PT) en su iniciativa propuso la necesidad de instaurar mecanismos que garantizaran la autonomía de la CNDH, que el Congreso de la Unión expidiera la ley de la CNDH, que este organismo fuese autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que su titular fuese designado por mayoría de votos de la Cámara de Diputados, y que éste mismo rindiese cuentas ante el pleno de la Cámara de Diputados. Además, quería que se ampliara la esfera de su competencia a los asuntos laborales, electorales, jurisdiccionales y del poder judicial.

El Partido Acción Nacional (PAN) quería una independencia de la CNDH mediante la transformación a un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con facultades de nombrar a su titular y consejeros, emitir su normatividad interna y ejercer libremente su presupuesto, propusieron ampliar la competencia de todos los organismos de derechos humanos para que conocieran de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier servidor público con las limitaciones en materia electoral y laboral, exceptuando también los asuntos jurisdiccionales.

Así también plantearon otorgar potestad al presidente de la CNDH para ejercitar acción de inconstitucionalidad que contravinieran las garantías individuales establecidas en la CPEUM y en los tratados internacionales, teniendo la obligación el presidente de rendir un informe anual ante la Cámara de Diputados.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), su principal aportación fue la de dotar de autonomía a la CNDH y a las de las entidades federativas, proponía que extendiera su competencia para conocer quejas en contra de actos u omisiones administrativas o procedimentales en materias electoral, laboral, fiscal, contencioso-administrativa y del poder judicial, salvo asuntos jurisdiccionales de fondo. Sugirió un nuevo procedimiento para la designación de su presidente, para que la Cámara de Diputados sometiera a la Cámara de Senadores una terna de candidatos para ocupar dicho cargo.

Este partido insinuaba la posibilidad de que el presidente de esta **CNDH** conociera de la integración de averiguaciones previas en los delitos de tortura, así como revisar oficiosamente las resoluciones de los organismos locales de derechos humanos en los casos relativos a tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, afectaciones a grupos sociales.

Otras atribuciones que pretendían que se le otorgara a esta **CNDH**, eran las de ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de las normas que vulneraran los derechos humanos, promover juicio político en contra de las autoridades que no cumplieren sus recomendaciones, y la facultad de atracción de la queja.

Agregaba entre los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la **CNDH** que no perteneciera a partidos políticos, que no existiera la posibilidad de reelección y la obligación de rendir un informe anual ante el Congreso de la Unión.

Por lo tanto, en este periodo se hicieron las reformas referentes a la autonomía de la **CNDH**, iniciándose una nueva etapa del ombudsman nacional denominada ahora ya no como Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su autonomía de gestión y presupuestaria, así como su personalidad jurídica y patrimonio propios, tenía como efecto que cualquier autoridad pudiese influir en el desarrollo de sus funciones.

No se ampliaron sus facultades para conocer en materias electorales, laborales, ni por los actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación. Se cambió el nombre del Consejo de la **CNDH** por el de Consejo Consultivo, cuyos integrantes serían nombrados por la Cámara de Senadores. Se sustituyó anualmente a los dos consejeros de mayor antigüedad y no uno como anteriormente se venía haciendo. Se amplió la duración de gestión del presidente de la **CNDH** de cuatro a cinco años, quien al término de ésta podrá ser reelegido.

Se modifica el mecanismo de elección del presidente, quien tiene que rendir un informe anual ante los Poderes de la Unión en el mes de febrero en el orden que la misma ley señala. Se mantiene la facultad de la **CNDH** de conocer de las inconformidades que se presenten contra los organismos de derechos humanos de las entidades federativas y se señala expresamente que también se conocería de las inconformidades en contra de la no aceptación de las recomendaciones emitidas por los organismos estatales de derechos humanos por parte de las autoridades a las que estuviesen dirigidas.

No se cambió el carácter no vinculatorio de las recomendaciones con la finalidad de evitar que no se invadiera la esfera de competencia de las autoridades a quienes fueran dirigidas. Se reemplaza la expresión de estados de la federación por entidades federativas con el fin de que se comprendiera a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A continuación se presentará los nombres de los presidentes y sus periodos en los que han sido titulares de la CNDH.

<b>NOMBRE</b>	<b>PERIODO</b>
<b>Dr. Jorge Carpizo</b>	<b>Del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993</b>
<b>Lic. Jorge Madrazo</b>	<b>Del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996 (con un periodo de licencia de junio a diciembre de 1994)</b>
<b>Dra. Mirelle Rocatti</b>	<b>Del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999</b>
<b>Dr. José Luis Soberanes Fernández</b>	<b>Del 16 de noviembre de 1999 a la actualidad</b>

De forma interina la CNDH ha tenido a los siguientes presidentes:

<b>NOMBRE</b>	<b>PERIODO</b>
<b>Lic. Jorge Madrazo</b>	<b>Del 5 al 13 de enero de 1993</b>
<b>Lic. Carlos Rodríguez</b>	<b>De junio a diciembre de 1994</b>
<b>Lic. José Luis Ramos Rivera</b>	<b>Del 27 de noviembre de 1996 al 7 de enero de 1997</b>

## 7.- Naturaleza jurídica.

Como ya se vio en el punto anterior, a la CNDH se le otorga con las reformas de 1999 al apartado B del artículo 102 constitucional una plena autonomía de gestión y presupuestaria. Al igual que al Banco de México y al Instituto Federal Electoral se les dotó de este carácter autónomo, dada por la naturaleza de sus funciones, toda vez que no podían formar parte de los Poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial, su razón es que para estas tres instituciones es fundamental que tengan una credibilidad social.

La independencia, autonomía y autoridad moral, son principios jurídicos en los que se sostiene la existencia de la CNDH. Este organismo nacional ha sufrido tres cambios en su naturaleza jurídica, a su nacimiento como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al otorgársele el rango constitucional se convierte en un organismo descentralizado de la administración pública federal, y actualmente es un organismo autónomo.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Para entender la división de poderes se citan los siguientes artículos de la CPEUM:

Artículo 49: El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 50: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 94: 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. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

Recordando un poco cómo se divide la administración pública federal citaré algunos artículos y conceptos. Artículo 90 de la Constitución: La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica...

Artículo 1º de la LOAPF: La administración pública federal será centralizada y paraestatal. La centralizada la forman: la presidencia de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del ejecutivo federal. La paraestatal la forman: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Dentro de la administración pública centralizada encontramos a los organismos desconcentrados, su fundamento es el artículo 17 de la LOAPF. La CNDH se crea como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El término desconcentración lo conceptúa el maestro Alfonso Nava Negrete, en su Diccionario jurídico mexicano como: la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.

La centralización se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados entre los que existe una relación de jerarquía. En cambio, los organismos descentralizados se caracterizan porque son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.



El fundamento de su naturaleza jurídica se encuentra primeramente en el apartado B del artículo 102 constitucional, así como en el artículo 2° de la ley de la CNDH: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios,....”. Aunque en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) no se tenga un sustento legal para determinar la autonomía de gestión.

La palabra autonomía de gestión se halla en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), en su artículo 11° “Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas....”. Se puede llegar a creer que el anterior artículo citado es el fundamento en el que se basa la autonomía de gestión de la CNDH, pero este supuesto ratifica que no es parte del Ejecutivo Federal, es un organismo autónomo, al citar otro artículo de la misma ley:

“Artículo 3.- Las universidades...  
Las dependencias...

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidos de la observancia del presente ordenamiento”.

Esta autonomía de gestión de la que goza la CNDH implica que en sus decisiones no interviene, ni recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno para el desempeño de sus atribuciones, manteniendo una separación orgánica, administrativa y técnica de la administración pública.

Sin embargo, su artículo 2° ya citado sólo menciona que es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, no indica a quién pertenece, si es un organismo de carácter público o privado, goza de todas las características de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sujeta a embargo.

Otros principios con los que funciona la CNDH son la imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad.

## 8.- Designación del presidente de la CNDH.

Primeramente, antes de hablar sobre la designación del presidente de la CNDH, se tienen que reflexionar los requisitos para serlo, así como las reformas que se tuvieron que realizar.

Los anteriores requisitos para ser presidente de la CNDH eran ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, edad mínima de 35 años, buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional o por delitos que afecten la buena reputación pública.

Se adicionan al artículo 9º de la ley de la CNDH cuatro fracciones que se considera necesario transcribirlas a efecto de hacer un comentario en cada una de ellas.

“ARTICULO 9º. El Presidente.....

- I. Ser....
- II. Tener....
- III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;
- IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;
- V. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;
- VI. Gozar ....
- VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho”.

En lo que se refiere a la experiencia en materia de derechos humanos, esta adición es válida y necesaria porque la persona que no tenga noción de lo que significa esta materia, no estará en posibilidades de desempeñar su cargo con buenos resultados.

Las razones de no haber desempeñado cargos en partidos políticos son por la misma naturaleza de la CNDH: ser un organismo apolítico, de lo contrario se podría desconfiar de que las funciones y decisiones tomadas por el presidente no contempla una cierta influencia por determinado partido político.

El no haber desempeñado cargos en las dependencias o secretarías gubernamentales, es porque las recomendaciones que emita la CNDH van a estar dirigidas a las autoridades que han violado los derechos humanos de las personas, y el haber ocupado un cargo público puede intervenir en la transparencia de la recomendación, o bien, en el trámite del procedimiento de queja.

Indispensable es el poder acreditar un grado de licenciatura por lo menos para desempeñar este puesto, preferentemente se requiere que sea en derecho, toda vez que en la tramitación de la queja se utilizan procedimientos en materia de derecho, trata temas de medicina, alimentación, educación, ecología, agrarias de forma complementaria, para la CNDH trabajan médicos y psicólogos que apoyan con sus peritajes. La labor del presidente entre otras es averiguar la posible violación de derechos humanos, necesitando de estudios profesionales en derecho para realizar debidamente su función.

El presidente de la CNDH duraba en su cargo cuatro años con la posibilidad de ser reelecto para un segundo periodo, ahora su cargo es de cinco años con la misma posibilidad de ser reelecto.

La designación del presidente de la CNDH, como era un organismo descentralizado de la administración pública, la realizaba el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores.

Pero ahora, con la reforma de noviembre de 1999, una de las más importantes, fue precisamente ésta: la designación del presidente de la CNDH.

Ya no es elegido por el presidente de la República, como actualmente la CNDH es un organismo autónomo y no depende del Ejecutivo Federal, la designación del

presidente es mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

El procedimiento para la designación del presidente es el siguiente:

La Cámara de Senadores busca entre las organizaciones que representan a los distintos sectores de la sociedad y de los organismos públicos y privados de derechos humanos a posibles candidatos para ocupar el puesto de presidente, de los candidatos seleccionados propone ante el pleno de la Cámara de Senadores una terna de ellos, de quienes se elegirá a uno para ocupar el cargo de presidente de la **CNDH**, o en su caso, se podrá ratificar al que actualmente ocupe el cargo de presidente de la **CNDH**.

El presidente de la **CNDH** no puede desempeñar al igual que los visitantes generales y el secretario ejecutivo otra función que no sea la académica, además de que goza de fe pública y tampoco es responsable civil, penal o administrativamente de las recomendaciones o acuerdos que emita durante el ejercicio de sus funciones.

El presidente de la **CNDH** puede ser sustituido durante sus ausencias por un presidente interino, que le corresponderá ocupar al primer visitador, y en ausencia de éste al segundo o en su caso a un tercer visitador.

El artículo 15 de la ley de la **CNDH** señala las facultades y obligaciones del presidente de este organismo dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

El presidente de este organismo nacional es el presidente del Consejo Consultivo, también es el representante legal de la **CNDH**, nombra a los funcionarios y personal a su cargo, formula los lineamientos administrativos sobre los cuales actuará la **CNDH**, elabora el anteproyecto de presupuesto de egresos, celebra acuerdos y convenios de colaboración con instituciones académicas, autoridades, organismos de defensa de derechos humanos, asociaciones culturales con el fin de cumplir con las funciones de la **CNDH**.

Antes de las reformas de noviembre de 1999, una de las obligaciones del presidente era rendir un informe anual al Presidente de la República Mexicana y al Congreso de la Unión respecto a las actividades de la **CNDH**, pero ahora esta obligación cambia en el sentido de que este informe se rinde en el mes de febrero de cada año

ante el pleno del Congreso de la Unión, después ante el Presidente de la República y finalmente ante el pleno de la SCJN.

Este informe comprenderá las actividades realizadas en el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre del año anterior, en él se expresará el número y tipo de quejas presentadas, las recomendaciones emitidas y el estado de guardan cada una de ellas, los acuerdos de no responsabilidad, las conciliaciones e investigaciones realizadas.

Otra obligación del presidente es aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos. Antes estas recomendaciones eran autónomas.

La presidencia de la CNDH cuenta con el apoyo de una coordinación de asesores y una secretaría particular, además de las siguientes dependencias: Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO), dirección general de administración, dirección general de comunicación social, coordinación general de seguimiento de recomendaciones y una contraloría interna.

La DGQO tiene las siguientes áreas: una dirección de área de quejas y orientación, otra de atención al público<sup>90</sup> y un responsable administrativo.

Dentro de la dirección de quejas y orientación se encuentra la coordinación de clasificación y registro, coordinación de procedimientos internos, coordinación de orientación y remisión<sup>91</sup>, coordinación de correspondencia, coordinación de digitalización, departamento de archivo. En la dirección de atención al público está la coordinación de atención al público y la coordinación de guardias con los departamentos de atención telefónica y el departamento de oficialía de partes.

Las funciones de la DGQO son: recibir y registrar las quejas que presenten por presuntas violaciones a los derechos humanos ya sea de forma directa, por correspondencia, telegrama o fax con acuse de recibo, orientar a los quejosos en caso de que su asunto no sea competencia de la CNDH, despacha toda la correspondencia, turna los expedientes a cada una de las visitadurías que les corresponda, asigna el número de expediente a las quejas y las registra en su base

<sup>90</sup> La Dirección de Atención al Público fue creada en el mes de junio del año 2000.

<sup>91</sup> Anteriormente estas Coordinaciones se encontraban separadas, pero en el mes de noviembre del año 2001 fueron unidas.

de datos desde su recepción hasta la conclusión del expediente, administra el archivo general de la CNDH, etc.

En la dirección general de administración hay una dirección operativa y una de cómputo y entre sus funciones están las de atender las necesidades administrativas de la CNDH, la administración de recursos humanos, financieros y materiales, autorizar las adquisiciones que haga la CNDH, conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a este organismo nacional, a su cargo estará el sistema de informática con el que trabajará la CNDH.

Además formula un proyecto de presupuesto y vigila su cumplimiento, establece manuales e instructivos de organización de cada una de las áreas de la CNDH, procedimientos y servicios que proporciona la CNDH como son las guías de incidencia del personal, de las cuales se hará referencia en el cuarto capítulo de este trabajo.

La dirección general de comunicación social cuenta con una dirección de información y una dirección de programas de divulgación con el fin de ayudar a la divulgación de los derechos humanos a través de los distintos medios de comunicación, además de tenerlos informados acerca de las actividades de la CNDH y elabora materiales audiovisuales con el mismo fin, coordina las reuniones de prensa de los funcionarios de esta CNDH.

La contraloría interna de la CNDH supervisa que las erogaciones que realice esta CNDH se ajusten al presupuesto autorizado, que se cumplan los lineamientos y sistemas de procedimientos administrativos establecidos, realiza auditorías en las áreas de este organismo, recibe las quejas en contra del personal de esta CNDH y puede llegar en su caso a fincar responsabilidades así como aplicar las medidas correctivas.

Actualmente la coordinación general de seguimiento de recomendaciones ya no existe y los encargados de realizar sus funciones son la coordinación de procedimientos internos de la dirección general de quejas y orientación y cada uno de los abogados que conocieron de la queja que dio origen a la emisión de la recomendación.

Aunque esta coordinación se encuentre desaparecida, sus funciones se siguen llevando a cabo como son el registro de las recomendaciones, sus avances en el cumplimiento de cada una de ellas, informar al presidente de la CNDH el estado que guardan al igual que a los quejosos que así lo requieran, solicitar informes a las autoridades a quienes se les dirigió la recomendación a fin de evaluar el cumplimiento de ésta, así como realizar diligencias para verificar la información recibida y el cumplimiento de la recomendación.

## **9.- Integración .**

La CNDH está integrada por una presidencia, una secretaria ejecutiva, visitadores generales, un consejo consultivo, la secretaria técnica del consejo, visitadores adjuntos y todo el personal técnico y administrativo que se requiera para el funcionamiento de ésta

La presidencia es el órgano ejecutivo de la CNDH y su presidente es quien la dirige.

La secretaria ejecutiva, los visitadores generales y la secretaria técnica del consejo son órganos que auxilian a la presidencia, cada uno de ellos con sus respectivas funciones.

El CONSEJO de la CNDH se integra por diez personalidades de la sociedad civil, y define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia CNDH. De los diez consejeros que integran el consejo, siete de ellos cuando menos no deben ser servidores públicos con la finalidad de otorgarle independencia del gobierno, esto no significa que los miembros de la CNDH no puedan estar afiliados algún partido político, pero su actuación dentro de la CNDH será apolítico.

La elección de los consejeros es por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores y son sustituidos en el mes de octubre los dos consejeros con mayor antigüedad, excepto si son reelegidos para un segundo periodo.

Anteriormente eran elegidos por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores y no especificaba el mes en que deberían ser sustituidos.

Sus sesiones son por lo menos una vez al mes si son ordinarias, si son extraordinarias es cuando las convoque el presidente de la CNDH, o bien, si mínimo así lo solicitasen tres consejeros. El cargo de consejero es honorario, es decir, no reciben retribución económica por desempeñarlo.

Entre las funciones que desempeña el Consejo Consultivo están las señaladas en el artículo 19 de la ley:

Establece los lineamientos de actuación y los programas anuales de trabajo de la CNDH, aprueba su reglamento interno, opina sobre el proyecto anual del presidente, aprueba sus normas internas, conoce del informe del ejercicio presupuestal, puede solicitar información adicional al presidente sobre los asuntos que se conozcan dentro de la CNDH.

Otras formas de actuación de esta CNDH es por declaraciones, acuerdos o tesis, siempre y cuando no estén previstos en el reglamento y sean publicados en la gaceta de la CNDH. Estos documentos sirven para subsanar las lagunas de la ley y reglamento de la CNDH.

Para llevar a cabo las sesiones del Consejo se requiere como mínimo la mitad de sus integrantes y las decisiones serán por mayoría de votos de los miembros presentes, en estas sesiones los visitantes presentan un informe general respecto al estado en que se encuentran las quejas recibidas, los expedientes concluidos y sus razones de conclusión, las recomendaciones emitidas, los documentos de no responsabilidad y las orientaciones proporcionadas a los quejosos.

LA SECRETARÍA TÉCNICA del Consejo, cuenta para la realización de sus actividades con una dirección de capacitación y una de publicaciones, así como personal técnico y administrativo.

Entre sus funciones están: proponer el proyecto de actas de sesiones del Consejo, enviar los citatorios y orden del día para las sesiones que celebrará el Consejo, promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos en la educación nacional, coordinar la edición de publicaciones, su distribución y comercialización, organizar el material y supervisar la elaboración de la gaceta de la CNDH, diseñar programas de capacitación en materia de derechos humanos, promover las relaciones con los organismos no gubernamentales de derechos humanos, etc.



LA SECRETARÍA EJECUTIVA, está integrada por el secretario ejecutivo designado por el presidente de la CNDH, por una dirección general, dos direcciones de área y todo el personal que le sea necesario para trabajar. El secretario ejecutivo no debe desempeñar otra función o cargo público o privado, es decir, no puede tener otro tipo de trabajo que no sea el de la enseñanza académica.

Una crítica dentro de los requisitos para ser secretario ejecutivo es que la ley no señala que tenga que ser una persona titulada, sólo requiere ser mexicano por nacimiento, gozar de buena reputación y ser mayor de 30 años. Aunque se puede suponer que requiere ser una persona preparada y concedora por lo menos en la materia de derechos humanos.

Sería adecuado agregar dentro de éstos requisitos ser persona titulada con el grado mínimo de licenciatura y dominar otro idioma, la razón es obvia, si el visitador adjunto que es de rango inferior, requiere el título de licenciatura, con mayor razón para ser secretario ejecutivo, el idioma es en razón de sus funciones respecto a las relaciones con el extranjero.

Dentro de sus atribuciones están las de enlazar a los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, promover sus relaciones, estudiar los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, cuidar la documentación de la CNDH. Otra obligación de esta Secretaría es la de proporcionar la información que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto al estado que guarda una queja, al igual que todas las consultas que reciban del extranjero.

Antes de la reforma de 1999, esta Secretaría tenía también las funciones de colaboración con la presidencia en la elaboración del informe anual y la preparación de los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos de la CNDH. Actualmente estas dos funciones se encuentran derogadas de la ley.

Como se podrá observar muchas de sus funciones se vinculan con relaciones a nivel internacional y con organismos gubernamentales y no gubernamentales que traten la materia de derechos humanos.

LAS VISITADURÍAS GENERALES, cada visitaduría general tiene un titular, un visitador general designado por el presidente de la CNDH, el visitador general no será responsable civil, penal o administrativamente por las funciones que realicen

en su cargo, tampoco pueden desempeñar otra función que no sea la académica. Además cuenta con fe pública.

Los visitantes generales admiten o rechazan una queja, inician a petición de parte las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, de oficio cuando por medios de comunicación se presume la violación de algún derecho humano, trata de solucionar por medio de la conciliación las violaciones a estos derechos, elaboran los proyectos de recomendación o acuerdos que presentarán al presidente de la CNDH.

Actualmente en la CNDH existen cuatro visitadurías generales y cada una de ellas se integra por una dirección general, direcciones de área, coordinación de procedimientos internos, coordinaciones de programas especiales como los de agravio a periodistas e integrantes de los organismos no gubernamentales y defensores de derechos humanos, presuntos desaparecidos, la coordinación los altos y selva de Chiapas, asuntos de la mujer, niñez y familia, etc., visitantes adjuntos y todo el demás personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La primera visitaduría conoce de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales del sector salud IMSS, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Salud, Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAM), de la Procuraduría General de la República (PGR), del sector educación federal como la Secretaría de Educación Pública e instituciones públicas adscritas a la misma, de la Universidad Autónoma de México (UNAM), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Instituto Nacional de Migración (INM), de la coordinación de los altos y selva de Chiapas y del programa de frontera norte.

La segunda visitaduría tiene competencia de los asuntos relacionados con autoridades federales como la Policía Federal Preventiva (PFP), Policía Federal de Caminos (PFC), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales de México, Secretaría de Economía, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), violaciones a derechos agrarios cometidos por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Procuraduría Agraria (PA), Tribunal

Superior Agrario (TSA), Registro Nacional Agrario (RNA), Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JFCA), Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema de Administración Tributaria (SAT), etc.

La tercera visitaduría se encarga de conocer las presuntas violaciones cometidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), todo lo referente asuntos penitenciarios: negativas a beneficios o traslados de reos que se encuentren a disposición del ejecutivo federal, violaciones cometidas por las autoridades de los centros de reclusión federales, etc.

La cuarta visitaduría fue creada en el año de 1998 durante la administración de la doctora Mireille Roccatti, aunque en el año de 1991 la CNDH había establecido la coordinación de asuntos indígenas. En este mismo año México había ratificado el Convenio 69 de la OIT, donde se comprometen los gobiernos signatarios a legislar y proteger los derechos colectivos e individuales de los pueblos indios. El objetivo de esta visitaduría es encargarse de las violaciones sufridas por las personas *indígenas*, como una de las clases vulnerables de la sociedad.

LOS VISITADORES ADJUNTOS, se les considera así a todo el personal profesional que reciba el nombramiento como tal que se encargue del estudio e integración de los expedientes de queja. Los visitadores adjuntos son designados por el presidente de la CNDH a propuesta del visitador general y todos ellos tienen fe pública.

Los visitadores adjuntos son los directores generales, directores de área, coordinadores de procedimientos internos y el director general de quejas y orientación.

Para poder diferenciar a la figura de los visitadores generales a la de los visitadores adjuntos podemos decir, que los primeros forman parte del cuerpo directivo de la CNDH y los segundos es personal auxiliar de la misma.

A continuación se mencionarán los actuales titulares de las áreas de la CNDH.

**Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:**

José Luis Soberanes Fernández

**Consejo Consultivo:**

Griselda Álvarez Ponce de León

Paulette Dieterlen Struck

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Juliana González Valenzuela

Patricia Kurczyn Villalobos

Loretta Ortiz Ahlf

Ricardo Pozas Horcasitas

Federico Reyes Heroles

Luis Villoro Toranzo

**Primer Visitador General**

Victor M. Martínez Bulle-Goyri

**Segundo Visitador General**

Raúl Plascencia Villanueva

**Tercer Visitador General**

José Antonio Bernal Guerrero

**Cuarto Visitador General**

Rodolfo Lara Ponte

**Secretario Ejecutivo**

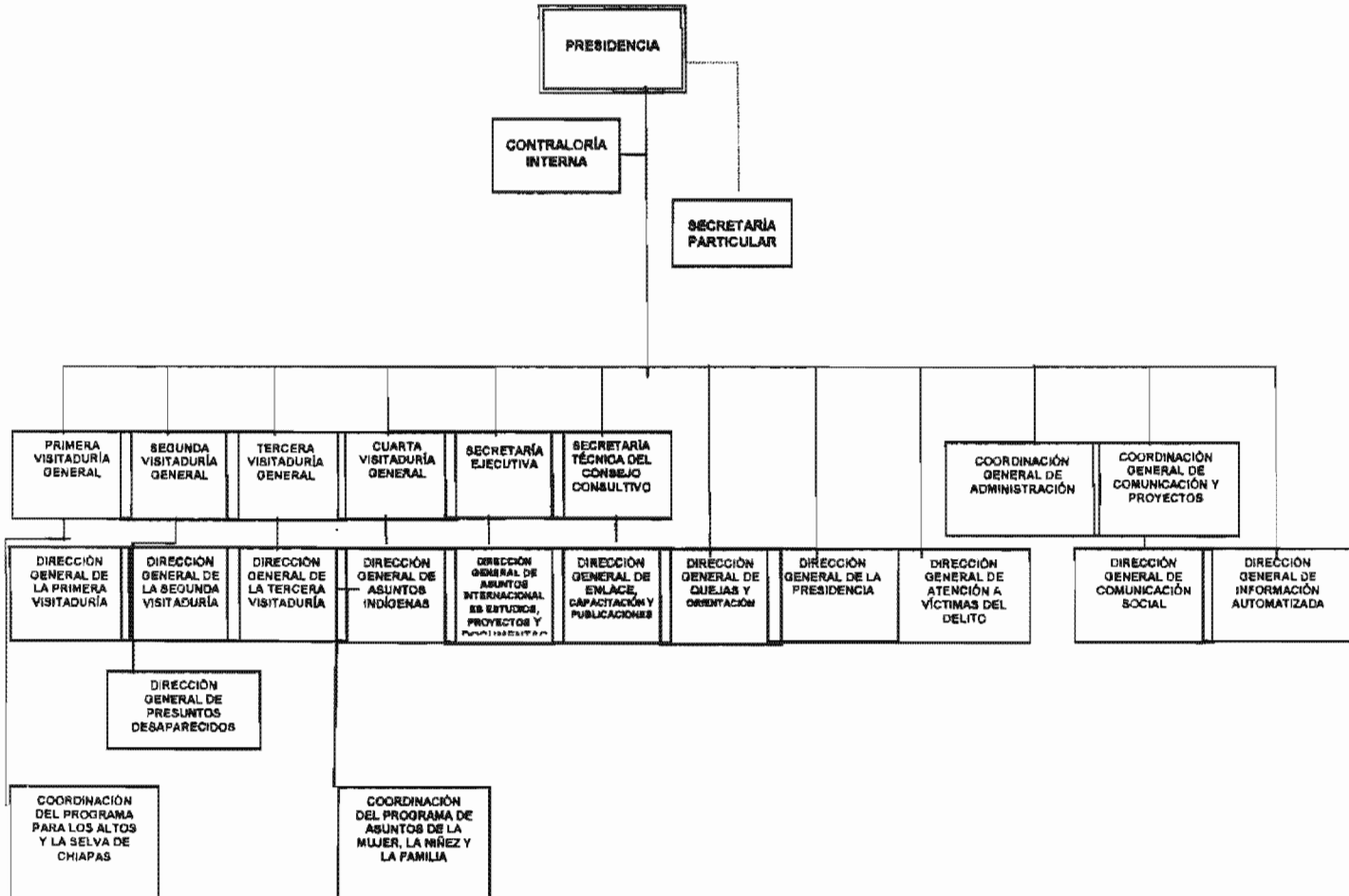
Francisco Olguin Uribe

**Secretaria Técnica del Consejo Consultivo**

Susana Thalía Pedroza de la Llave

Se anexa el organigrama de la CNDH. Gráfica 1

GRAFICA 1



## **10.- Esfera de competencia.**

La competencia de la CNDH se contempla en los artículos 3º, 7º y 8º de la ley de la CNDH y en los artículos 16, 19, 20 del reglamento de la CNDH. A continuación se transcribirá los artículos anteriores a efecto de ir señalando las razones y comentarios por las cuales se excluyen dichas materias de la competencia de la CNDH.

“Artículo 3º de la ley. La CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las Entidades Federativas o Municipios, en principio conocerán los organismos de protección de Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley (en lo referente a los casos de suma importancia, la CNDH utiliza su facultad de atracción para conocer del caso y poder emitir una resolución adecuada).

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas”.

“Artículo 16 del reglamento. Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 6º de la ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”.

“Artículo 7° de la ley. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativo a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral;
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales”.

“Artículo 19 del reglamento. Para los efectos de los dispuesto por el artículo 7°, fracción II, de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8° de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente”.

Artículo 8°. En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales del fondo”.

En síntesis son cinco casos de excepción de competencia:

- Actos u omisiones provenientes del Poder Judicial de la Federación, es decir, los de la SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, Consejo de la Judicatura, etc.

La razón por la que se exceptúa de competencia es porque el mismo Poder Judicial Federal así se lo solicitó al Ejecutivo Federal con el argumento de que este poder realizaba funciones de control de constitucionalidad (juicio de amparo) y que podía el sólo sin necesidad de otra institución velar por la protección y reparación de los derechos humanos que pudieran cometer sus servidores públicos, contando con sus propios órganos de control.

Esta razón no es completamente válida, toda vez que muestra ser un poder casi intocable, considerándose un supra-poder. Está claro que aunque el Poder Judicial de la Federación deba de conocer de violaciones a las garantías individuales y otorgue o niegue la protección de la justicia federal, no quiere decir, que sus funcionarios no puedan cometer violaciones los derechos humanos de las personas y que al llegar a establecer sus propios organismos que vigilen y procuren la no violación a los mismos, son organismos dentro del mismo poder que no garantizan la veracidad de sus resoluciones.

- Los que tratan de asuntos jurisdiccionales de fondo, más no los de índole administrativa, respecto de los cuales si tiene competencia la CNDH. No puede conocer de estos asuntos porque ya existen tribunales y jueces encargados de llevar un procedimiento de acuerdo con las leyes respectivas a cada caso, de lo contrario se invadiría la competencia de estos tribunales encargados de impartir justicia.

Al estar en desacuerdo con la resolución de un juez, la parte inconforme acude siempre a una instancia superior que revisa el fallo de la instancia con jerarquía inferior, llegando hasta el juicio de amparo que le corresponde conocer al Poder Judicial de la Federación y al haber agotado todas las instancias la sentencia adquirirá el carácter de cosa juzgada, sin tener la posibilidad de que otro organismo conozca, es por ello que la CNDH carece de competencia en asuntos jurisdiccionales de fondo.

Lo anterior no quiere decir que los funcionarios de estos tribunales no puedan cometer violaciones a los derechos humanos, por supuesto que las comenten como por ejemplo caer en corrupción, dilatar un procedimiento y no cumplir con los términos señalados por la ley, tener favoritismo por alguna de las partes del juicio, etc., es decir, estos actos son de índole administrativa y la CNDH si tiene competencia para conocer de ellos, independientemente de las sanciones administrativas y penales de las que sean objeto sus funcionarios.



- Otro caso de incompetencia es cuando se trata de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. La CNDH no es un organismo de interpretación de leyes, es un organismo protector y tutelador de los derechos humanos.

Y si entre particulares surgieran problemas la CNDH a través de su coordinación de orientación directa, orienta jurídicamente a los quejosos ante las instancias que puede acudir para que le ayuden a resolver sus conflictos.

Para que exista una violación a los derechos humanos es necesario la intervención de una autoridad y en los conflictos entre los particulares no hay tal autoridad y por tanto no puede haber una violación a los derechos humanos. Los conflictos que surjan entre ellos se resuelven aplicando la ley correspondiente al caso, tratando la ley de mantenerlos en un plano de igualdad a ambas partes.

Diferente es la situación cuando en un conflicto interviene un particular y una autoridad que cuenta con el poder del Estado, entonces, aquí el problema ya no es en un plano de igualdad, sino que el funcionario público está por encima del particular y al no actuar dentro de un marco de legalidad y abusando de su poder comete una violación a los derechos humanos del particular.

Los derechos humanos se garantizan frente a una autoridad, quien tiene el deber de respetarlos, y al no hacerlo viola a los mismos, por ello para cometer dicha violación es necesario la intervención directa o indirecta de un funcionario público.

- Respecto de los actos y resoluciones de los organismos y autoridades electorales tampoco tiene competencia la CNDH, porque no es un organismo político, y si se entrometiera en este tipo de asuntos su autoridad moral se vería lesionada, se afectaría la imparcialidad, toda vez que a la política la consideran una materia sucia, llena de intereses mezquinos y de abusos del poder.

Jorge Carpizo opina que estos organismos no intervienen en materia electoral porque:

“a) No pueden sustituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen,

b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales,

c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como ombudsman.”<sup>92</sup>

El ser humano por naturaleza es un ser político, con ideales de poder, que no siempre se saben utilizar de forma adecuada y por lo general desencadena, en muchas ocasiones en actos de autoritarismo.

Rafael de Pina y Vara define a la política como:

“Arte de aplicar, en cada época de la historia, aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible”.<sup>93</sup>

Aunque los derechos políticos también son no sólo derechos humanos, sino garantías constitucionales que el mismo ordenamiento nacional dispone y protege.

- En asuntos laborales la CNDH carece de competencia.

Sus razones son que las juntas de conciliación y arbitraje son las encargadas de resolver los conflictos suscitados entre el patrón y trabajador en un plano de igualdad, sin que intervenga una autoridad, aunque ese patrón fuese el Estado, está jurisdiccionalmente actuando como patrón y no como un órgano superior al trabajador, motivo por el cual no existe violación a los derechos humanos, pues son conflictos entre particulares.

Primero se tendrá que saber diferenciar si se trata de un asunto jurisdiccional, o bien, si es una violación a los derechos humanos laborales.

Al igual que en la anterior excepción los derechos laborales y los derechos políticos se consideran derechos humanos y como ejemplo de ellos se tiene el derecho a votar y ser votado, derecho al trabajo y las condiciones generales del mismo, derechos individuales, colectivos y de seguridad social.

<sup>92</sup> Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 92.

<sup>93</sup> Pina Vara, Rafael de. Op. cit., p. 411.

En lo referente al artículo 7° fracción III de la ley de la CNDH, el artículo 20 del reglamento de la CNDH refiere los siguiente: “... se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal”.

La misma OIT reconoce al Derecho del Trabajo como un derecho humano, pero resulta lamentable el hecho de que la legislación nacional no esté de acuerdo con los diferentes instrumentos internacionales al no ser competente la CNDH para intervenir en asuntos de índole laboral y político por contar éstos con sus propias instancias para resolver sus discrepancias.

La OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fundamentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Esta organización formula normas internacionales de trabajo que revisten la forma de convenios y recomendaciones, por las que fijan condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales: libertad sindical, negociación colectiva, derecho de sindicación, abolición del trabajo forzado, igualdad de oportunidades y de trato.<sup>94</sup>

El Consejo de Administración de la OIT ha calificado una serie de normas internacionales como normas básicas de derechos humanos, entre ellas se tienen los siguientes convenios:

- Convenio número 141, 1975. Sobre las organizaciones de trabajadores rurales: otorga libertad de asociación a los trabajadores rurales.
- Convenio número 87, 1948. Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- Convenio número 105, 1930. Sobre la abolición del trabajo forzoso.
- Convenio número 111, 1958. Sobre la discriminación (empleo y ocupación).

---

<sup>94</sup> La OIT fue creada en el año de 1919 con el propósito primordial de adoptar normas internacionales que abordaran el problema de las condiciones de trabajo que entrañaban injusticia, miseria y privaciones. En 1944 la inclusión de la Declaración de Filadelfia en su Constitución amplió el mandato normativo de la organización para dar cabida a asuntos de carácter general relacionados con la política social y los derechos humanos y civiles.

- Convenio número 111. Relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convenio número 100. Relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor.

Surge el cuestionamiento: si la **OIT** que es un organismo internacional reconoce al derecho del trabajo como un derecho humano, la **CNDH** que es un organismo nacional se declara incompetente para conocer sobre esta materia.

A este punto de incompetencia en asuntos laborales se expresa lo siguiente: si se trata de un asunto jurisdiccional estará en manos de las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje resolver dichos conflictos suscitados entre patrón y trabajador, quienes tienen carácter de particulares, y carece de competencia por tratarse de asuntos jurisdiccionales en los que no intervino ninguna autoridad.

Pero si existe de una clara violación a los derechos humanos laborales cometidas por las autoridades federales la **CNDH** tendría que intervenir, como por ejemplo en la suspensión del salario, la dilación que cometan las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje en el procedimiento, la negativa del patrón de otorgar a sus empleados derechos de seguridad social, las medidas represivas que tomen los patrones contra sus empleados por ejercer el derecho de asociarse a sindicatos o coaliciones, por hacer efectivo el derecho a huelga, incumplimiento de un laudo emitido por autoridades laborales, etc.

La razón que señala la **CNDH** en lo relativo a los conflictos laborales es: “En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando alguna de las partes fuese el propio Estado, éste no estará actuando como tal sino como patrón. Es por ello que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.”<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Goslinga Remírez, Lorena. Op. cit., p.41.

Regresando a otra de las competencias de la CNDH es que su ley en su artículo 3° prevé dos recursos denominados de queja y de impugnación, los cuales se solicitan a esta CNDH en segunda instancia, el primero procede por inactividad u omisión de las comisiones estatales, y el segundo por el contenido o falta de cumplimiento de la recomendación emitida por las comisiones estatales, aunque cada uno de ellos proceda con diferentes requisitos y con procedimientos distintos, de los cuales se indicará posteriormente.

## **11.- Atribuciones.**

La CNDH tiene tres atribuciones en general importantísimas:

- a) Prevenir la violación a los derechos humanos, difundir y proteger a los mismos.
- b) Representar al gobierno federal ante organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.
- c) Resarcir los derechos humanos que hayan sido violados, logrando que ninguna violación quede impune.

Sus atribuciones son especificadas en artículo 6° de la ley de la CNDH, entre ellas están:

Recibe las quejas, investiga las presuntas violaciones a derechos humanos que sean cometidas por autoridades federales ya sea por actos u omisiones de éstas, conoce de los recursos de queja e impugnación interpuestos por los quejosos en contra los acuerdos, recomendaciones o incumplimiento de éstas u omisiones en que hayan incurrido los organismos estatales de derechos humanos.

En lo que se refiere a las recomendaciones hubo una reforma, anteriormente dentro de las atribuciones de la CNDH era formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, ahora, formula recomendaciones públicas no vinculatorias, faltando la autonomía de la recomendación.

Otras de sus atribuciones de la **CNDH** son promover el respeto, estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos, expedir su reglamento interno, procurar solucionar los conflictos mediante la conciliación entre quejoso y autoridad, proponer las reformas legislativas para una mejor protección de los derechos humanos.

Así también, elaborar programas preventivos para evitar la violación a los derechos humanos, sugerir al presidente de la República la suscripción de tratados internacionales en materia de derechos humanos, etc.

## **12.- Procedimiento.**

Los procedimientos que se llevan ante la **CNDH** tienen una característica particular que los distingue de otros procedimientos: *son breves y sencillos, con un mínimo de formalidades que se requieran para la tramitación del expediente*, y los principios que lo rigen son el de inmediatez, concentración y rapidez. Para poder cumplir con estos principios se le permite al visitador adjunto tener un contacto directo con el quejoso y autoridades para evitar una dilación en el procedimiento en la que pudiera incurrir si lo hiciere de manera escrita. Lo anterior está sustentado por el artículo cuarto de la ley de la **CNDH**.

Las formas en que se inicia el procedimiento ante la **CNDH** es por la presentación de una queja, la cual se realiza por oficialía de partes de este organismo nacional, o bien, la **CNDH** la inicia de oficio por acuerdo del presidente de la **CNDH** cuando considere que los actos cometidos por las autoridades son graves.

No es requisito indispensable que la persona que presente la queja sea directamente el afectado, o que tenga interés jurídico para ello, puede ser *cualquier* persona, esta distinción es propia de este procedimiento, ya que ante otros organismos es necesario acreditar el interés jurídico para poder ser parte del procedimiento, y la **CNDH** no lo requiere.

La persona que presente la queja recibe el nombre de quejoso, quien puede ser también el directamente agraviado o uno de ellos, o bien, estar en representación del agraviado. Al decir, que cualquier persona puede presentar una queja, es en toda la extensión de la palabra *cualquier*, incluyendo a los menores de edad.

Lo anterior está sustentado en el artículo 25 de la ley de la CNDH: “Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones...”.

El término para presentar una queja es de un año a partir de que se tuvo conocimiento de la violación al derecho humano, este plazo se puede ampliar cuando se trate de casos graves, no cuenta este término cuando las violaciones son de lesa humanidad, tiempo que está contemplado en el artículo 26 de la ley.

Se considera que una queja es urgente al haber casos graves o de lesa humanidad, el mismo reglamento de la CNDH en su artículo 84 lo señala: “...I. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica. II. Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”.

Uno de los requisitos para la presentación de la queja es que no puede ser anónima y debe presentarse por escrito conteniendo nombre y apellidos del agraviado, domicilio para recibir notificaciones, firma o huella digital en caso de no saber firmar. Al faltar alguno de estos requisitos de identificación, el quejoso deberá ratificar su queja en el término de tres días y si no lo hace no procede su queja y se envía al archivo. Sólo en asuntos urgentes puede admitirse la queja por cualquier medio de comunicación electrónico y en estos casos no es necesario la ratificación de la misma de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 27 de la ley y 78, 79 y 80 del reglamento interno de la CNDH.

La CNDH declina su competencia cuando pueda ser afectada su autonomía y autoridad moral. Así también por un acuerdo se pueden acumular expedientes al tratarse de asuntos iguales atribuidos a la misma autoridad, o bien para evitar que se divida una investigación.

Una vez presentada la queja ante oficialía de partes de la DGQO de la CNDH, se realiza un análisis jurídico del escrito y se determina la competencia de la CNDH. Si no es competente la CNDH por ser asuntos jurisdiccionales, laborales, o conflictos entre particulares, se le notifica por escrito al quejoso, expresándole las razones de incompetencia y se le proporciona una orientación jurídica para que acuda ante las instancias adecuadas para conocer su caso.

Si del escrito de queja se desprendiese posibles violaciones a derechos humanos del o de los agraviados pero que éstas hubiesen sido por funcionarios del Poder Judicial de la Federación o por autoridades del fuero común, también se les hace saber por escrito, se remite a la SCJN el asunto, o bien, a las comisiones estatales de derechos humanos al que pertenecen las autoridades involucradas en las violaciones.

En los casos en que esté implicada una autoridad federal presuntamente violatoria a los derechos humanos, remitirá la DGQO a la visitaduría general correspondiente según sea la autoridad, el escrito de queja. Una vez admitido el escrito se le notifica al quejoso que la presentación de la misma no interrumpe plazos de otros procedimientos, así como la no afectación del ejercicio de otros derechos o medios de defensa que puedan ejecutar ante otros tribunales.

La coordinación de procedimientos internos de la visitaduría general le asignará un abogado que se hará cargo de la investigación de la misma, el visitador adjunto tendrá tres días hábiles para calificar la queja como:

“Artículo 92.....I. Presunta violación a Derechos Humanos

II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja

III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica

IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa”.

En todos los casos se le notifica al quejoso el resultado de la calificación de la queja, y en caso de incompetencia también se le hacen saber los motivos de la misma, así como si requiere orientación jurídica se le proporciona.

Una vez hecho lo anterior el abogado solicitará a la autoridad señalada como presuntamente responsable de la violación a los derechos humanos un informe sobre los hechos que se le atribuyen, este informe deberá ser rendido por la autoridad en un plazo no mayor a quince días naturales y en casos urgentes este plazo se reducirá. Si no lo rindiera o lo entrega de forma incompleta, se le envía hasta por dos ocasiones más un recordatorio, y entre cada uno de ellos mediará otro lapso de quince días. A falta de este informe se tendrán como ciertos los hechos narrados por el quejoso.



Si aún con los dos requerimientos del informe no lo envía, se acude a la oficina de la autoridad a realizar la investigación, y si de ella se desprende la violación a los derechos humanos se expide una recomendación, sin que sea posible una amigable composición o que exista prueba en contrario.

Si de esta investigación no hubiere violación a los derechos humanos, se le hace saber al quejoso y en su caso se le orienta, sin necesidad de expedir un documento de no responsabilidad.

Una vez rendido el informe se abre periodo probatorio para el desahogo de pruebas presentadas por ambas partes, realizando las investigaciones necesarias para poder concluir el expediente ya sea con la emisión de un recomendación, de documento de no responsabilidad, como resuelto en el procedimiento o amigable composición, o bien por las señaladas en el artículo 123 del reglamento de la CNDH:

“Artículo 123. Los expedientes de queja que hubieren sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso;
- III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando el caso abierto exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación;
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- V. Por desistimiento del quejoso;
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;

VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Las pruebas que se pueden presentar tanto por las autoridades presuntamente violatorias a los derechos humanos y por los quejosos o agraviados son: documentales públicas y privadas, periciales, testimoniales y para ello los visitantes generales solicitan a las autoridades y quejosos informes y documentos adicionales, citan a peritos y testigos, realizan visitas o inspecciones que ayuden para una mejor investigación del caso.

Estas pruebas presentadas son valoradas por el visitador general de acuerdo a los principios de lógica, experiencia y legalidad.

Las diligencias e inspecciones realizadas por los funcionarios públicos deberán constar en un acta circunstanciada. Es obligación de las autoridades a quienes se les solicite información rendirla, así como facilitar la investigación del asunto. En caso de que las autoridades no colaboren, será motivo de responsabilidad administrativa.

La amigable composición, es una de las formas de conclusión de una queja, es decir, por medio de ésta o por conciliación se logra resarcir los derechos humanos que se hayan violado al agraviado, sin necesidad de que se emita una recomendación a la autoridad responsable, además de que la conciliación es mucho más rápida para la reparación de un derecho humano que la recomendación.

La conciliación procede cuando exista una posible violación a los derechos humanos que no sean contra la vida, la integridad física o psíquica del agraviado, o sean de lesa humanidad. Esta propuesta de conciliación se le hace saber a la autoridad con autorización del quejoso, y la autoridad tendrá quince días naturales para responder si acepta o no la conciliación.

Si acepta la conciliación, la autoridad tiene noventa días para cumplirla, si no lo hiciera, el quejoso podrá solicitar la reapertura del expediente. Si la autoridad no acepta la conciliación, su consecuencia es la preparación del proyecto de recomendación.

Cuando no se encuentren violaciones a los derechos humanos se elabora un documento llamado de no responsabilidad, serán notificadas las partes y al igual que la recomendación se publicarán en la gaceta de la **CNDH**, también pueden ser sujetos del conocimiento de los medios de comunicación.

Los documentos de no responsabilidad de acuerdo al artículo 143 del reglamento de la **CNDH** constarán de los siguientes elementos:

I. Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos;

II. Enumeración de las evidencias que demuestren las no violaciones de derechos humanos o la inexistencia de aquéllas en las que se soporta la violación;

III. Análisis de las causas de no violación a derechos humanos

IV. Conclusiones”.

Si el expediente se concluyó por recomendación, ésta se publicará en la gaceta de la **CNDH**. Tanto las recomendaciones como los documentos de no responsabilidad se refieren a casos concretos, es decir, no se aplican a todos los casos cuyas características sean similares.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la **CNDH** no procede recurso alguno, ni siquiera el juicio de amparo, pero los funcionarios de la **CNDH** se pueden equivocar en sus resoluciones, no son seres perfectos que no cometan errores, también los llegan a cometer, sin que nadie conozca de la legalidad de las actuaciones de la **CNDH**, ante lo cual, se propone un recurso de revisión único que pueda estudiar la resolución definitiva de la **CNDH**.

Puede haber reapertura de un expediente cuando así lo solicite el quejoso o por recibir información posterior al envío del expediente al archivo con el debido acuerdo de reapertura signado por el visitador general.

La **CNDH** conoce de las inconformidades que se presenten ante ella por las recomendaciones, acuerdos u omisiones que emitan las otras comisiones de derechos humanos de las entidades federativas. Estas inconformidades se conocen con el nombre de recursos: de queja y de impugnación.

El recurso de queja procede por omisión o inactividad de la comisión estatal de derechos humanos, es presentado directamente ante la CNDH por los quejosos o agraviados en el expediente del organismo estatal, tiene que haber transcurrido seis meses desde que se presentó la queja en el organismo estatal y que no exista resolución definitiva por parte de ella. Se presenta por escrito señalando las omisiones o inactividades del organismo estatal y los agravios que éstas causen, acompañando las pruebas que tenga en su poder.

La DGQO registra y asigna un número de expediente al recurso de queja y lo turna a la visitaduría que le corresponda, para que la coordinación de procedimientos internos de la visitaduría le asigne a un abogado que investigue el asunto quien lo calificará como admitido, desechado o como acuerdo de pendiente.

Una vez admitido el recurso la visitaduría corre traslado a la comisión estatal a efecto de que ésta rinda un informe justificado en un plazo no mayor a diez días hábiles, rendido el informe el visitador adjunto asignado analiza los agravios y el informe para elaborar en un término como máximo de sesenta días a partir de la aceptación del recurso ya sea una recomendación dirigida a la comisión estatal, un documento de no responsabilidad o un acuerdo de atracción de la queja por ser un asunto relevante o de importancia. Sólo en casos excepcionales se admiten otras pruebas que no sean las documentales en el procedimiento del recurso de queja.

El recurso de impugnación procede al haber una resolución definitiva que concluya el expediente tramitado en la comisión estatal por tres casos: cuando se esté inconforme con el contenido de una recomendación o resolución expedida por el organismo estatal, cuando el cumplimiento de esa recomendación por parte de la autoridad estatal a quien se dirigió sea insatisfactoria o no se cumpla, o cuando no sea aceptada. Este recurso deberá contener los agravios causados al quejoso, el fundamento y pruebas del mismo.

A diferencia del recurso de queja, el recurso de impugnación se presenta ante los organismos estatales de derechos humanos, se hará por escrito de las personas que hayan sido quejosos o agraviados en el expediente de la comisión estatal dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión del expediente, o de que se haya tenido noticia acerca del cumplimiento, incumplimiento o no aceptación de la recomendación por parte de la autoridad a la que se dirigió.

Si el recurso de impugnación se presentase ante la CNDH, ésta deberá remitirlo a la comisión estatal para que en un término de quince días contados a partir de que lo recibió rinda un informe justificado acerca de la resolución impugnada, las pruebas documentales del mismo y el expediente.

Una vez recibido el recurso de impugnación por la CNDH, se sigue el mismo procedimiento que para el recurso de queja, se le asigna un número de expediente, se turna a la visitaduría, el visitador adjunto lo califica, si es admitido se solicita el informe justificado a la comisión estatal, si éste no es rendido se presumen como ciertos los agravios manifestados por el quejoso.

Se estudia el caso y se resuelve el recurso de impugnación en un plazo no mayor a sesenta días en cuatro sentidos: confirma la resolución definitiva de la comisión estatal, modifica la recomendación expedida por la comisión estatal y a su vez emite una recomendación para ésta, declara como suficiente el cumplimiento por parte de la autoridad local a que se le dirigió la recomendación, o declara insuficiente el cumplimiento de la misma, formulando a su vez la CNDH una recomendación a la autoridad estatal quien informará si la acepta o no y las pruebas de cumplimiento.

### **13.- Naturaleza y eficacia de las recomendaciones.**

Las características de las recomendaciones son las siguientes:

a) No son obligatorias para la autoridad a quien van dirigidas, queriéndose lograr con ello procedimientos flexibles y antiburocráticos, con pocas formalidades y resoluciones rápidas, cuyos servicios sean gratuitos para los quejosos y agraviados. La naturaleza de las recomendaciones es que no son vinculatorias, es decir, no tienen coercibilidad para que la autoridad responsable las obedezca, por lo que no existen sanciones penales, ni administrativas que obliguen al cumplimiento de las mismas, sólo se necesita la simple voluntad de la autoridad para acatarlas. La no vinculación de las recomendaciones se ha criticado, porque como no hay obligación de cumplirlas, entonces no lo hacen y por lo mismo no son eficientes para reparar la violación a los derechos humanos.

Hay funcionarios que no acatan mandatos imperativos de la misma Constitución, a quienes se les hará mucho más fácil no atender a una simple recomendación, que por su naturaleza no es obligatoria. Sin embargo, es cuestión de educación, la sociedad está acostumbrada a que si algo no es obligatorio no lo realiza, sin pensar si es conveniente para sus intereses, simplemente no lo ejecuta, es por ello que se duda de la eficacia de la recomendación. Así, que es necesario tomar conciencia y tener una cultura de respeto a los derechos humanos.

La razón que da el expresidente de la CNDH Jorge Madrazo, para que no sea obligatorio el cumplimiento de las recomendaciones es: “que al serlo, transformarían su naturaleza en verdaderas sentencias judiciales y, entonces en lugar de un Ombudsman estaríamos enfrente de un tribunal de derecho”.<sup>96</sup>

La CNDH es un organismo de buena fe, que sólo recomienda a una autoridad la forma de poder restablecer la violación a un derecho humano, más no un tribunal que obligue a una autoridad a comportarse de forma adecuada o que dicte sentencias en determinado sentido, si fueran obligatorias sus recomendaciones la CNDH se convertiría en un supra-poder que pudiese obligar a cualquier autoridad al cumplimiento de las mismas, estando por encima de cualquier poder.

A pesar de que las recomendaciones no tienen coercibilidad de cumplimiento, ni sanciones, algunas de ellas se llegan a cumplir, toda vez que tienen una razón más fuerte que la sanción: *la opinión pública*. La fuerza que obliga a la autoridad a cumplir una recomendación será la opinión pública pues en caso de no obedecerla su sanción será la condena social.

b) Las recomendaciones son públicas, la sociedad tiene derecho a conocerlas y al no acatarlas la autoridad responsable de las violaciones a derechos humanos se hacen acreedores a una mala opinión pública, la cual conlleva un alto costo político y social, ya que a ningún funcionario público le gusta ser señalado como trasgresor de la violación a estos derechos y mucho menos rebelde al resarcimiento de los mismos, pues traería una nota indeseable en su carrera política seguida de consecuencias desfavorables.

Para sustentar lo anteriormente señalado, se ilustrará el trabajo de la CNDH a fin de conocer el estado en que se encuentran las recomendaciones emitidas por la CNDH desde su creación hasta el mes de octubre del 2003.(Gráfica 2)

<sup>96</sup> Madrazo Cuéllar, Jorge. Op. cit., p.78.

Gráfica 2

Año	Número de Recomendaciones Emitidas	No aceptada	Aceptadas con pruebas de cumplimiento total	Aceptadas con cumplimiento insatisfactorio	Aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial	Aceptadas sin pruebas de cumplimiento	Aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	En tiempo de ser contestadas	Características peculiares	Total autorizadas
1990	34	3	41	---	---	---	---	---	---	4
1991	131	3	142	8	1	---	---	---	---	15
1992	271	3	284	12	1	---	---	---	---	30
1993	273	5	243	42	2	2	---	---	---	29
1994	140	5	135	30	2	---	---	---	---	17
1995	166	8	154	28	1	---	---	---	---	19
1996	124	4	119	30	1	1	---	---	---	19
1997	127	21	96	32	2	---	---	---	5	19
1998	114	15	91	31	6	2	---	---	0	14
1999	104	27	78	29	---	1	---	---	---	19
2000	37	10	19	11	3	2	---	---	---	4
2001	27	3	18	3	7	---	---	---	---	9
2002	49	7	13	3	29	2	--	1	1	9
2003	44	4	1	---	21	3	2	15	1	4
<b>TOTALES</b>	<b>1,641</b>	<b>118</b>	<b>1,434</b>	<b>259</b>	<b>76</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>1,9</b>

Anteriormente tanto en el decreto por el que se reforma del artículo 102 constitucional emitido por Carlos Salinas de Gortari en el año de 1992, en la ley de la CNDH en su artículo 6° párrafo III de las atribuciones de la CNDH, artículo 15 párrafo VII de las facultades del presidente de la CNDH, artículo 46 sobre la recomendación, señalaban que las recomendaciones eran autónomas, es decir, que ninguna autoridad, partido político o persona alguna puede señalar el sentido de la recomendación.

Con el decreto de reforma del artículo 102 apartado B de la CPEUM expedido por Ernesto Zedillo Ponce de León en septiembre de 1999, por el que se le otorga autonomía de gestión y presupuestaria a la CNDH, ya no menciona que las recomendaciones que se formulen serán autónomas, sólo señala que serán públicas y no vinculatorias al igual que los artículos 6°, 15 y 46 de la ley de la CNDH suprimen la autonomía de la recomendación.

Algunos diputados manifestaron manifestaron: “que era incorrecto que se pretendiera calificar a las recomendaciones de la CNDH de autónomas, cuando dicha calidad debería estar en el organismo mismo.”<sup>97</sup>

La razón por la que se suprimió la palabra autónoma es porque como antes de la reforma de 1999 la CNDH era un organismo descentralizado de la administración pública federal, sin autonomía de gestión, pudiendo llegar a confundir una cierta intervención del Ejecutivo Federal, se tenía que especificar que las recomendaciones emitidas por esta CNDH tenían que ser autónomas.

Ahora que la CNDH goza de autonomía de gestión ya no es necesario decir que sus recomendaciones sean autónomas, toda vez, que si el organismo es autónomo sus resoluciones también lo serán, es decir, no intervendrá ninguna persona, partido político o titulares de algún poder público para decidir en que sentido se emitirá la recomendación.

Al concluir la investigación y existir violaciones a los derechos humanos se comenzará con la elaboración del proyecto de recomendación en el que se señalarán las medidas para resarcir los derechos humanos transgredidos y en su caso la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al agraviado.

---

<sup>97</sup> Goslinga Remírez, Lorena. Op. cit., p. 49.



Este proyecto se presenta ante el visitador general quien hará las modificaciones que considere pertinentes para posteriormente presentarlo ante el presidente de la **CNDH** para la aprobación de la misma.

El artículo 133 del reglamento interno de la **CNDH** señala los elementos que contiene la recomendación:

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a derechos humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada;
- V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables”.

Una vez emitida la recomendación se notifica a la autoridad responsable de la violación de derechos humanos, quien tendrá un plazo de quince días hábiles para aceptar o no la recomendación y otros quince días más para presentar pruebas de cumplimiento de la misma.

Se le notifica al quejoso dentro de los seis días naturales a su emisión.

La recomendación se publica en la gaceta de la **CNDH**.

En caso de aceptar la recomendación debe cumplirla en su totalidad, en caso de no aceptarla se da a conocer a la opinión pública utilizando cuando ésta no requiera discreción a los medios de comunicación.

El trabajo de la **CNDH** no termina en la emisión de la recomendación, sino que tiene que darle seguimiento hasta el total cumplimiento de ésta.

El Consejo Consultivo de la CNDH aprobó la adición del artículo 129-bis del reglamento interno en su sesión ordinaria número 141, del 12 de septiembre del 2000 y se publicó el 17 de noviembre del año 2000 en el DOF, el cual faculta a la CNDH la emisión de recomendaciones generales, es decir, son recomendaciones que van dirigidas a varias autoridades del país, sin necesidad de que haya la presentación y tramitación de una queja, sino que por la reiterada actuación de la autoridad se ha manifestado una continua violación a derechos humanos, emite la CNDH una recomendación general que tratará de prevenir las posibles futuras violaciones a derechos humanos.

La razón de estas recomendaciones generales es porque con ellas se va a tratar de prevenir o modificar las prácticas administrativas del gobierno que puedan constituir violaciones a los derechos humanos y bien, pueden ayudar a las autoridades a la regulación de sus actividades, sus programas de capacitación, etc. para evitar que su personal incurra en alguna violación a estos derechos.

El actual presidente de la CNDH, doctor José Luis Soberanes Fernández señala en la presentación de la primera recomendación general:

“La actividad del Ombudsman no se debe limitar al conocimiento y corrección del caso concreto de violación a los Derechos Humanos, sino que se debe encaminar a promover cambios en la cultura y en las conductas sociales de manera que se avance en la vigencia de los derechos fundamentales”<sup>98</sup>

Las recomendaciones generales contendrán a diferencia de las otras: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones.

Estas recomendaciones no requieren aceptación por parte de la autoridad a quien va dirigida, se contabilizan aparte y se publican en la gaceta.

La fundamentación de estas recomendaciones es en base a los estudios realizados por la CNDH y su emisión se hace del conocimiento del Consejo Consultivo, son estudiadas y aprobadas por éste y no sólo por el presidente a diferencia de las recomendaciones concretas al caso.

---

<sup>98</sup> Recomendación General Número 1/2001 derivada de las Prácticas de Revisiones Indignas a las Personas que visitan Centros de Reclusión Estatales y Federales de la República Mexicana. CNDH. México, 2001, p. 5.

**14.- Los derechos humanos consagrados en el manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos.**

Violaciones a los derechos individuales	Violaciones al derecho a la igualdad y al trato digno	Discriminación			
		Violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad.			
		Violación a los derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes			
		Violación a los derechos del niño	Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad		
		Violación a los derechos de los seropositivos o enfermos de sida	Revelación indebida de la condición de enfermos de sida		
			Rescisión de la relación laboral debido a la condición de seropositivo o enfermo de sida		
			Negativa de atención médica por la condición de seropositivo o enfermo de sida		
			Falta de notificación de estado de salud debida a la condición de seropositivo o enfermo de sida		
			Impedimento de visita íntima a reclusos o internos por la condición de seropositivos o enfermos de sida		

			Aislamiento hospitalario o penitenciario por la condición de seropositivo o enfermo de sida		
			Solicitud de prueba de VIH para la visita íntima en reclusorios		
		Violación a los derechos de los indígenas			
		Violación a los derechos de los reclusos	Falta de información sobre el estado de salud de reclusos o internos		
			Imposición de castigo indebido a reclusos o internos		
			Irregularidades en el traslado penitenciario		
			Integración irregular de expedientes médicos		
			Deficiencia en los trámites médicos		
			Omisión en la separación o inadecuada ubicación de internos en establecimientos de reclusión o prisión		
			Negativa injustificada de beneficios de ley		
			Violación a la ubicación de los internos en las áreas adecuadas		
			Cobro indebido a reclusos o internos		
		Violación a los derechos de las personas de la 3ª edad			

		Violación al derecho del descanso y al disfrute de actividades recreativas			
	Violaciones al derecho a la integridad y seguridad personal	Amenazas			
		Intimidación			
		Lesiones			
		Tortura			
	Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica	Acciones contra la administración de justicia	Denegación de justicia	No aceptación de denuncia por violación a la mujer	
				No aceptación de denuncia por maltrato presentado por mujeres	
				Omisión de notificación o irregularidades en la notificación	
			Entrega indebida de bienes retenidos		
			Dilación en la procuración de justicia		
			Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional		
			Incomunicación		
			Inejecución de resolución, sentencia o laudo	Inejecución de orden de aprehensión.	

			Irregular integración de averiguación previa		
			No consignación de averiguación previa		
			Omisión de información al inculgado		
			Violación en materia de incompetencia		
			Remate ilegal		
		Actos y faltas contra el debido funcionamiento de la administración de justicia	Cobro indebido de contribuciones e impuestos		
			Cohecho		
			Concusión		
			Dilación en el procedimiento administrativo	Dilación en procedimientos de dotación o restitución de tierras	
				Dilación en el procedimiento de definición de linderos	
				Indefinición de situación jurídica migratoria	
			Ejercicio indebido de la función pública	Ejercicio ilegal del cargo	
				Empleo indebido de información	
				Inadecuado manejo de bienes	

				Insuficiente protección de personas	
				Empleo arbitrario de la fuerza pública	
				Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia	Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia agraria
					Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia fiscal
					Incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia mercantil
				Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	

				Negativa de asistencia a víctimas del delito	
			Extorsión	Extorsión a servidores públicos	
			Falsa acusación		
			Falsificación de documentos		
			Falta de fundamentación o motivación legal	Clausura administrativa no fundada ni motivada	
				Exigencia sin fundamentación	
			Negativa de reparación de daño por parte del Estado		
			Prestación indebida de servicio público	Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	
				Negativa de expedición de licencias o permisos	
				Negativa injustificada de inscripción registral	
				Negativa de regularización de calidad migratoria	
				Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de electricidad	
				Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de vivienda	



				Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de agua	
				Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de regularización de la tierra	
				Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de vías de comunicación	
			Omisión de imposición de sanción legal		
			Tráfico de influencias		
			Negativa al derecho de petición		
	Violaciones al derecho a la libertad	Violación al derecho a la libertad de creencia o culto			
		Violación al derecho a la libertad de expresión	Abuso de controles oficiales		
			Censura		
		Violación al derecho a la libertad personal	Desaparición forzada o involuntaria de personas	Retención ilegal	
			Detención arbitraria		
		Violación al derecho a la libertad de procreación	Contracepción forzada		
		Violación al derecho a la libertad sexual	Abuso sexual		
			Hostigamiento sexual		
			Violación		
		Violación al derecho a la			

		libertad de reunión y asociación			
		Violación al derecho a la libertad de tránsito y residencia			
	Violaciones del derecho a la privacidad	Allanamiento de morada			
		Cateos y visitas domiciliarias ilegales			
		Revelación ilegal de información reservada			
		Violación a la correspondencia			
		Violación a la confidencialidad de las comunicaciones			
	Violaciones del derecho a la propiedad y a la posesión	Ataque a la propiedad privada	Aseguramiento indebido de bienes		
			Invasión de tierras		
		Despojo			
		Robo			
	Violaciones del derecho a la vida	Homicidio			
		Ejecución sumaria o extrajudicial			

Violaciones a los derechos sociales de ejercicio individual	Violación del derecho a la educación	Negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de educación			
	Violaciones al derecho a la protección de la salud	Abandono de paciente			
		Investigación científica ilegal en seres humanos			
		Negativa de atención médica	Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencias del sector salud		
		Negligencia médica			
Violaciones a los derechos colectivos	Violación del derecho del trabajo				
	Violaciones del derecho a la vivienda				
	Violación del derecho al desarrollo				

	Violaciones al derecho a disfrutar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Daño ecológico			
	Violaciones al derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad				
	Violaciones al derecho a la paz				
	Violaciones al derecho a ser diferente				

## **CAPITULO IV**

### **DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En este capítulo, se analizarán de la forma más respetuosa las condiciones en las que laboran los trabajadores de la CNDH.

Primeramente, se dará una pequeña introducción del lugar que ocupa el Derecho del Trabajo dentro de los derechos humanos.

Según el cuadro sinóptico del que hizo mención en el capítulo anterior, el Derecho del Trabajo formaría parte de los derechos humanos individuales y su violación al mismo sería por ejemplo el que no se le tratara dignamente al trabajador, que no tuviera igualdad y libertad en su trabajo, o que se le discriminara por padecer de alguna condición en específico como sufrir el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, no contar con todos los miembros de su cuerpo, ser mujer, rechazos por preferencias sexuales, etc.

Una violación a los derechos humanos de las personas que son seropositivos o enfermos de VIH-SIDA es la negativa a su contratación o ingreso para trabajar, tratándolos de forma discriminada u ofensiva, o bien, cuando a la persona como condición se le someta sin su consentimiento a la realización de un examen de VIH, o se rescinda la relación laboral.

Asimismo, este derecho forma parte de los derechos colectivos y de seguridad social.

Dentro de la seguridad social hay derechos de los que se estudiarán más adelante y de los cuales también se pueden llegar a cometer violaciones en perjuicio del trabajador cuando estas prestaciones de seguridad social no se cumplen, se impiden o se obstaculicen el otorgamiento o cumplimiento de éstas.

El Derecho del Trabajo es reconocido por la misma **CPEUM** en su artículo 123 al mencionar que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. De igual forma la **CPEUM** prohíbe la esclavitud, relacionado con ella la libertad, derecho humano fundamental, y dentro del cual se encuentra el derecho a escoger libremente el trabajo.

El artículo 5° constitucional protege la libertad en el trabajo, al decir, que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, pero en la realidad muy frecuentemente las personas trabajan en lo que encuentran y en la mayoría de las veces en actividades diferentes para las que se prepararon, independientemente si su trabajo les agrada o no, pero la demanda de trabajo es mucha y las ofertas son muy pocas, que obligan al ser humano a aceptar lo que sea y en condiciones muy por debajo de las que establece la misma ley, constituyendo esto una característica específica de los países del tercer mundo como lo es México.

La norma que establece el Derecho del Trabajo es una de las normas llamadas imperfectas, su razón es la de que no existe la obligación de nadie a proporcionar trabajo a quien lo solicite, es decir, el Derecho del Trabajo lo tienen todos, pero no así la obligación recíproca de que se otorgue, o de sanción alguna para quien no lo conceda.

A nivel internacional la **OIT** ha elaborado instrumentos internacionales con el objetivo de abolir la esclavitud, de eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación y de mejorar las condiciones en las que se presta el trabajo.

Para poder hablar sobre los derechos laborales de los trabajadores de la **CNDH**, se tiene que analizar la forma de aplicación de los principios generales del trabajo y las condiciones generales del mismo sobre las cuales laboran los empleados de esta **CNDH**, entre las cuales se hallan la justa remuneración, salario igual para trabajo igual, jornadas máximas de trabajo, descansos, vacaciones, capacitación, cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades, así como licencias entre muchas otras.

Este análisis se hará conforme al artículo 123 apartado A y apartado B de la **CPEUM**, de la **LFT**, de la **LFTSE**, de los lineamientos generales o guías de incidencias del personal de la **CNDH**, entre otras.

## 1.- Condiciones generales del trabajo.

Las condiciones generales de trabajo son definidas por el maestro Mario de la Cueva como: “las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.”<sup>99</sup>

Existen tres categorías:

La primera son las de naturaleza individual destinadas a garantizar a cada trabajador un nivel económico digno que le permita vivir, preservan la vida y salud del trabajador. Las segundas son de naturaleza colectiva que por medio de medidas preventivas garantizan la seguridad de los trabajadores en general. Las terceras permiten al trabajador disfrutar de las prestaciones sociales.

Uno de los requisitos de estas condiciones es que deben ser equitativas, entendiéndose a éstas como: “aquéllas que hacen posible que el trabajador constate que la labor que desempeña está basada en una relación justa, fundada en el principio jurídico de que toda prestación debe corresponder una contraprestación proporcional al servicio prestado. La equidad en el trabajo es esencial para la estabilidad de las relaciones entre el trabajador y el patrón.”<sup>100</sup>

Las condiciones generales de trabajo no siempre son las mismas van aumentando en medida que van aumentando las necesidades de los trabajadores.

Mientras mejores sean, mayores serán las satisfacciones del trabajador y por consecuencia las del patrón, al lograr las expectativas de desarrollo y superación personal del trabajador, que se manifestarán en su trabajo, haciéndolo más útil y productivo para el patrón.

Entre estas condiciones se encuentran la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, salario, participación de utilidades y demás prestaciones de carácter individual y social.

---

<sup>99</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit., p. 204.

<sup>100</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Op. cit., p. 183.

## 2.- Jornada de trabajo.

Por salud del trabajador se estableció un tiempo determinado para el trabajo en la que el empleado pueda dedicar y rendir en sus labores física e intelectualmente, es por ello que se consideró tiempo suficiente reglamentar como jornada máxima la de ocho horas, tanto para los trabajadores del apartado A, como para los del apartado B. Sus fundamentos constitucionales están en el artículo 123 apartado A, fracción I y apartado B, fracción I, respectivamente.

“Jornada de trabajo: Tiempo reglamentario durante el cual el trabajador debe atender las obligaciones consignadas en los contratos individual o colectivo de trabajo.”<sup>101</sup>

Por necesidad de algunas empresas y dependencias o entidades del gobierno fue indispensable requerir de los servicios de los trabajadores en horas nocturnas, así que también existe una jornada máxima de trabajo nocturno, la cual será de siete horas. Unos ejemplos de ellos son los médicos de los hospitales tanto de la iniciativa privada como los del gobierno, vigilantes, etc.

Por jornada de trabajo la LFT la entiende como el tiempo durante el cual el trabajador está a servicio del patrón. Estableciendo la LFT y la LFTSE diferentes tipos de jornada y duración de ellas:

Diurna: entre las seis y veinte horas. Jornada máxima de ocho horas.

Nocturna: entre las veinte y seis horas. Jornada máxima de siete horas.

Mixta: comprende horas de la jornada diurna y nocturna, con la limitante de que la nocturna no exceda de tres horas y media, de lo contrario se computará como jornada nocturna. Jornada máxima siete horas y media.

En la CNDH se requieren de guardias especiales en todas sus áreas laborales y en específico en las Visitadurías y en la DGQO en su respectiva área de atención al público, toda vez que es el lugar en donde se reciben directa y telefónicamente al quejoso para orientarles y en caso de ser competencia de la CNDH tramitarle su queja y sobretodo si se trata de un caso urgente en donde corra riesgo la integridad, vida o salud de la persona agraviada, es por ello que se proporciona atención las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año.

<sup>101</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. II. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998, p. 1597.



Ahora bien, ya se explicó la necesidad de guardias en la CNDH, pero no existe un sustento legal o reglamentario que manifieste la forma de llevarlas a cabo, tanto en horarios de trabajo, organización, descansos, sueldos, horas extras y en general las condiciones de trabajo a las que estarán sujetas los abogados de guardia que cumplen con una jornada de trabajo contraria a la ley, con un sueldo de acuerdo al nivel que consta en su nombramiento, independientemente de que desempeñen un trabajo mayor o igual al de otros abogados o al de su propio director, quebrantando el principio de a trabajo igual salario igual.

La CNDH señala que la jornada de trabajo para sus empleados será de nueve a dieciocho treinta, con una hora y media de comida, haciendo especial énfasis en lo que se refiere a los trabajadores que laboran los sábados, domingos y días festivos exceptuándolos de este horario de labores y estableciendo que su jornada de trabajo se ajustará a la determinación de su titular, es decir, se deja en total libertad al titular del área para determinar la jornada de trabajo de los trabajadores que cubren las guardias de la CNDH.

Las guardias que se llevan a cabo en el área de atención al público son veinticuatro por cuarenta y ocho horas y de doce por treinta y seis, se laboran veinticuatro horas continuas con hora y media de comida por la tarde y se descansan cuarenta y ocho horas, es decir, se trabaja un día entero y se reposan dos días, para posteriormente entrar a laborar otra guardia de doce horas continuas y descansar treinta y seis horas, es decir, se trabaja medio día y se deja de laborar dos días y medio y así sucesivamente se van turnando, violándose con este tipo de guardias en primer lugar la jornada de trabajo.

Si los trabajadores de la CNDH se rigieran por el apartado A del artículo 123 constitucional sustentando en las jurisprudencias I/96 y XXV/98, de las que posteriormente se hará mención, la misma LFT en su artículo 5° párrafo II y III señala, que la jornada de trabajo no deberá ser mayor a la permitida por la ley, ni deberá haber una jornada inhumana notoriamente excesiva, entonces, siguiendo este criterio las guardias de la CNDH son violatorias a la ley laboral, pues los abogados sujetas a ellas trabajan más de ocho, siete y siete horas y media.

A falta de un reglamento que rija y especifique con detalle las condiciones de trabajo de los abogados de guardia que no vaya en contra o más allá de la ley, se tendría que analizar a las condiciones generales de trabajo que la misma ley establece, pagar horas extras, otorgar el descanso para una jornada continua, contar

con lugares adecuados para trabajar de higiene y alimentación, etc. Por seguridad de los niños, queda prohibido contratar menores de catorce años. Entre los catorce y dieciséis años su jornada máxima será de seis horas, su razón es la edad, una persona de esta edad no tiene el mismo rendimiento, capacidad y responsabilidad que puede tener una persona ya mayor, además la mayoría se dedica a labores de escuela.

Para los patrones de los menores de dieciséis años les está prohibido utilizarlos en jornadas nocturnas, en labores insalubres o peligrosas, así también no pueden laborar horas extras. La LFT añade para los niños de estas edades otros requisitos para que se les permita trabajar: que hayan terminado su educación obligatoria excepto con autorización de la autoridad y que cuenten con el permiso de sus padres o tutores en su caso.

La edad mínima para trabajar sólo lo establece el apartado A del artículo 123 constitucional, no así el apartado B, pero sí su ley reglamentaria en su artículo 13 de la LFTSE, la cual es de dieciséis años para que una persona tenga capacidad legal para prestar sus servicios.

El horario normal en el que laboran el personal operativo de la CNDH es de lunes a viernes de nueve horas de la mañana a las dieciocho treinta horas de la tarde y cuentan con hora y media de comida que no se computa dentro de la jornada de trabajo, cumpliendo así con las ocho horas señaladas por la ley. Para los trabajadores de mandos medios hacia arriba, su hora de entrada es de nueve horas de la mañana sin horario de salida, o bien, esta es fijada por el jefe de cada área, no existe un parámetro para establecerla, violando con ello la jornada máxima señalada por la ley, sin pago de horas extras.

### **3.- Salario.**

Actualmente se encuentra abolida la esclavitud, pero se podría pensar que los salarios bajos son una nueva forma de esclavitud. Si el objetivo del trabajo es dignificar al hombre permitiéndole su plena realización y posibilitarle satisfacer sus necesidades de una forma honesta, al no existir una justa remuneración, se estaría en el supuesto de una violación al Derecho del Trabajo.

Entendiendo por justa remuneración: “al salario suficiente para satisfacer las necesidades de la persona y su familia, en el orden materia, social y cultural, y en su caso, para poder educar a los hijos, el salario mínimo tiene como objetivo el erradicar que el trabajador y su familia vivan en condiciones infrahumanas.”<sup>102</sup>. Es por ello que el salario se debe fijar sobre las normas de justicia y equidad y no al libre albedrío del patrón.

En el primer capítulo, se trató en forma amplia el significado del salario y los diferentes tipos de salario que hay, así como su protección, es por ello que aquí sólo se mencionarán que todo trabajador tiene derecho a que se le retribuya de forma justa la prestación del servicio que otorga a un patrón, siguiendo el principio de a trabajo igual salario igual.

Todo trabajador tiene derecho a un salario independientemente a que aparatado pertenezca, por el simple hecho de prestar un servicio subordinado tiene derecho a percibir un salario que le permita vivir honesta y dignamente. Este derecho es irrenunciable al igual que el derecho a percibir los salarios devengados y no pueden recibir ordenes de la forma de utilizarlo, cada trabajador goza del derecho de disponer libremente de su salario.

La forma de pago tiene que ser en moneda nacional, en ocasiones las pagan en efectivo, pero muchas empresas o dependencias de gobierno lo hacen mediante depósitos de nómina en instituciones bancarias, queda prohibido otra forma de pago que no sea la de moneda nacional, no se puede hacer por vales o mercancías, los vales u otros incentivos son adicionales al salario, más no lo sustituyen.

Aunque en la realidad se sabe que en México sólo un grupo muy reducido goza de un salario que le permita vivir holgadamente, toda vez que existe un alto índice de pobreza extrema en nuestro país y que muchos de los mexicanos ni siquiera reciben un salario mínimo. Sus factores son varios, y sus consecuencias más, entre ellos se hallan la pequeña oferta de empleo y la gran demanda de él, un crecimiento demográfico elevado que van ocasionando migraciones hacia otros países, inseguridad por la delincuencia que surge generalmente en zonas urbanas, etc.

La LFT en su artículo 82 define al salario como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

---

<sup>102</sup> Navarrete M., Tarcisio. Op. cit., pp. 8 y 82.

También señala esta ley al salario mínimo y al salario integrado: pagos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie o cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo. El pago de este salario se hace semanal o quincenalmente.

Las prestaciones que quedan fuera de la integración del salario son: los instrumentos de trabajo, el ahorro que se haga en cantidades iguales por parte del trabajador y del patrón, las aportaciones para la vivienda, despenisas, premios por asistencia y puntualidad y la participación de utilidades.

A diferencia de los trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores de la iniciativa privada tienen el derecho de recibir una participación de utilidades fijada de acuerdo a la determinación que haga la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en la Utilidades de la Empresa integrada de forma tripartita, es decir, si una empresa generó utilidades durante el ejercicio fiscal, tiene la obligación de repartir entre sus trabajadores esas utilidades, toda vez que los mismos trabajadores fueron una parte importante para que la empresa las haya generado.

En caso de que la empresa no haya tenido utilidades durante ese ejercicio fiscal, no tendrá la obligación de repartir lo que no ganó, lo cual debe demostrar debidamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El reparto de utilidades es el derecho que tienen los trabajadores de recibir una cantidad en porcentaje a las utilidades que generó la empresa donde laboran durante el año fiscal y se debe efectuar dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual.

Así también se exceptúan de esta obligación, las empresas de nueva creación, las instituciones de asistencia privada con fines altruistas y sin que su propósito sea el de lucro y, finalmente el IMSS y organismos descentralizados cuyos fines son asistenciales, culturales o de beneficencia.

Los trabajadores que no tienen derecho a percibir el reparto de utilidades son los directores, administradores y gerentes generales de las empresas, los trabajadores domésticos, los trabajadores de confianza que cuenten con un salario mayor al del trabajador sindicalizado o de planta del más alto salario, se les tomará en cuenta este salario aumentado en un veinte por ciento como máximo.

Los trabajadores del apartado B no gozan de este derecho, toda vez, que la finalidad del Estado no es de lucro, sino de servicio para sus habitantes, es por ello que las entidades o dependencias del gobierno no generan utilidades y por consecuencia sus trabajadores no perciben lo que su patrón no gana, al contrario, como su nombre lo indica son servidores públicos, dispuestos a servir.

El salario del trabajador burocrático es el que se asigne en el tabulador regional para cada puesto, siendo éste el sueldo total, independientemente de que reciba otras prestaciones por parte del gobierno y este será igual para todos los trabajadores que ocupen un mismo puesto, así también los sueldos que perciban los trabajadores del apartado B estarán comprendidos en el presupuesto de egresos.

El sueldo del trabajador al servicio del Estado se integra por el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, el primero es la remuneración ordinaria que se establece en el nombramiento, el segundo es una remuneración adicional en relación a las circunstancias del lugar en donde se prestan los servicios y la compensación es una cantidad adicional a las dos anteriores pero que se otorga de forma *discrecional* en cuanto a su monto y duración de acuerdo a las responsabilidades del trabajador o trabajos especiales o extraordinarios que desempeñe.

En relación a esta compensación y a la forma en que se paga, se puede confundir que el sueldo del trabajador burocrático no siempre va ser el mismo, o bien, no va a ser estable o constante, toda vez que en cuanto a su monto y duración se hará *discrecionalmente*.

Los trabajadores de la CNDH cuentan con un sueldo presupuestal, llamado sueldo compactado, no gozan de un sobresueldo, pero sí de una compensación denominada compensación garantizada, y también con un bono mensual, el cual se otorga de forma *discrecional* y en base a una calificación a cargo del director de área, sin que este bono forme parte del salario del trabajador por no ser un ingreso fijo, ni permanente, de acuerdo al criterio de la misma CNDH.

Sin embargo, la compensación si debe formar parte del salario de conformidad al artículo 84 de la LFT, que señala la integración del mismo. La calificación que realice el director de área para proporcionar el bono, no puede combatirse por ningún medio, siendo en muchas ocasiones una calificación injusta.

El sueldo del personal operativo y de enlace de la CNDH se integra por un sueldo base y una compensación garantizada, además reciben incentivos dependiendo de su desempeño. El salario del personal de mando se compone por un sueldo base, una compensación garantizada y estímulos de conformidad a su productividad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Estos incentivos o estímulos del personal de la CNDH no forman parte del sueldo del trabajador, siendo ilegal por las razones que se explicaron en el párrafo anterior respecto al bono, aplicando así el mismo criterio.

Los trabajadores con puestos de operativos y de enlace reciben incentivos en base a su calidad en el trabajo, trayectoria laboral, colaboración institucional, responsabilidad, iniciativa, capacitación, asistencia y puntualidad. Los lineamientos para la aplicación de incentivos para el personal técnico operativo y de enlace de la CNDH proporciona los siguientes conceptos:

“Incentivo: Gratificación adicional al sueldo mensual, como reconocimiento a su desempeño y que no forma parte del sueldo ni de las prestaciones laborales.

Calidad en el trabajo: Exactitud, volumen y cumplimiento de tiempos para su realización.

Trayectoria laboral: Experiencia y conocimientos relacionados con el puesto y la función, así como la disposición para el cumplimiento de objetivos y metas.

Colaboración institucional: Actitud hacia la Comisión y los compañeros de trabajo.

Responsabilidad: Cuidado y atención en lo que hace y en los resultados de trabajo.

Iniciativa: Proposición, aportación e instrumentación de ideas para mejorar el servicio que se presta.

Capacitación: Asistencia a cursos y aplicación de los conocimientos y habilidades adquiridos en el desarrollo de las funciones.”<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Lineamientos para la Aplicación de Incentivos para el Personal Técnico Operativo y de Enlace de la CNDH. Dirección General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. CNDH. Marzo del 2001, pp. 3, 4 y 5.

El manual de percepciones de servidores públicos de mando de la CNDH para el año 2002 da las siguientes acepciones:

“Sueldo base: es la remuneración sobre la cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social.

Compensación garantizada: es la asignación que se otorga de manera regular, y se paga en función del nivel salarial.”<sup>104</sup>

Los bonos que son recibidos por el personal de mando se rigen por los lineamientos para la aplicación de estímulos a la productividad y eficiencia en el desempeño a favor de los servidores públicos de mando de la CNDH, estos estímulos no forman parte del salario del personal de mando y son depositados en forma mensual.

Para poder recibirlos los trabajadores que ocupan puestos de mando deben ser calificados de acuerdo a su productividad y eficiencia, definiendo los lineamientos estos conceptos:

“Estímulo: Gratificación adicional al sueldo neto mensual, autorizada a los servidores públicos como reconocimiento a su desempeño y que no forma parte de su sueldo ni de las prestaciones laborales.

Eficiencia: Capacidad de desempeñar una tarea mediante el aprovechamiento racional de recursos y tiempo.

Productividad: Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, en función del trabajo que realice el servidor público.”<sup>105</sup>

La calificación de acuerdo a la productividad y eficiencia del trabajador no puede llegar a comprobarse y en muchas de las ocasiones esta calificación la realizan como mejor consideren.

---

<sup>104</sup> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la CNDH para el año 2002, Segunda sección. Publicado en el DOF el Viernes 22 de febrero de 2002., p. 114.

<sup>105</sup> Lineamientos para la Aplicación de Estímulos a la Productividad y Eficiencia en el Desempeño a favor de los Servidores Públicos de Mando de la CNDH para el año 2002, Segunda sección. Publicado en el DOF el Viernes 22 de febrero de 2002., p. 128.

Para los trabajadores operativos y de enlace la CNDH si cuenta con formatos para la calificación de este tipo de personal y cuyos factores para su calificación son diferentes a los del personal de mando, sin que esto signifique que no se lleguen a cometer errores en la calificación del personal operativo y de enlace, ante una calificación injusta no hay manera de combatirla.

#### **4.- Días de descanso, horas de descanso y horas de comida.**

Los antecedentes del descanso son de origen religioso, en la época de los judíos el sabath era el día dedicado a Dios, el sabath en hebreo significa césa, que se cambió por el día domingo que proviene del latín dominus, que quiere decir día del Señor.

El descanso y los días de descanso son derechos que le van a permitir al trabajador reponerse física y mentalmente de su jornada laboral, para regresar al mismo y la pueda cumplir satisfactoriamente. Los días de descanso obligatorios y con goce de sueldo son los que la misma ley señala y que deben ser respetados por el patrón.

Entendiendo por descanso: “Quietud, reposo o pausa en el trabajo o fatiga.

Descanso Obligatorio: Es el derecho de que gozan los trabajadores a descansar con goce de salario en ciertos días que señala la ley”.<sup>106</sup> Los días de descanso obligatorio tienen como finalidad que el trabajador conmemore acontecimientos cívicos de carácter nacional.

Se comete violación del derecho al descanso cuando: “ se realizan actos o se omiten con la finalidad de obstaculizar o impedir a cualquier persona el descanso.”<sup>107</sup>

La Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otras señalan disposiciones que protegen y defienden el derecho al descanso.

<sup>106</sup> Navarrete M., Tarcisio. Op. cit., p. 200.

<sup>107</sup> Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. CNDH y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. México, 1998, p. 110.



El trabajador de la iniciativa privada y el del servicio al estado tienen por lo menos derecho a un día de descanso por cada seis días de trabajo con un goce de salario íntegro.

Los días de descanso o llamados también festivos son *obligatorios* y los trabajadores no pueden renunciar a este derecho, en caso de que el patrón les solicite laborar estos días tendrá la obligación de pagar un salario doble a su trabajador de acuerdo al artículo 75 de la LFT, al igual que si se les hiciera trabajar en su día de descanso según en artículo 73 de la misma ley.

La **CNDH** señala como días de descanso obligatorios: 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° y 5 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 25 de diciembre y 1° de diciembre de cada seis años con motivo de transmisión de poderes.

La **LFTSE** no menciona sobre el sueldo que se les debe pagar al trabajador que labora sus días de descanso o los días festivos, sólo menciona que los días de descanso serán los que señale el calendario oficial.

Una vez más, se vuelve a manifestar otra violación a los trabajadores de la **CNDH** y en especial a los abogados de guardia a quienes se le hace laborar días festivos, independientemente que cuenten con cuarenta y ocho y treinta y seis horas de descanso al terminar su jornada de trabajo, tienen hora y media para comer, pero sólo en la tarde, no se pueden ausentar del centro de trabajo para tomar sus otros alimentos, así también no gozan de reposos por una jornada continúa.

Los demás trabajadores de la **CNDH**, en ocasiones se les obliga a prestar sus servicios en los días de descanso o en días festivos, sin que exista una remuneración extra, o bien, cuando por la carga de trabajo hay necesidad de laborar sin salir a comer o descansar, no se computa este tiempo dentro de la jornada de trabajo, pero sí tienen la obligación de pagarles alimentos cuando se quedan a laborar en sus oficinas en el horario de comida.

A los trabajadores de la **CNDH** se da una hora y media para comer, cuyo periodo difiere en cada área de trabajo por diversas razones. Este tiempo para tomar los alimentos es checado en las listas de asistencia del personal de la **CNDH** pero sólo algunos lo hacen, de directores de área y niveles más altos están excluidos de esta obligación, toda vez que no están sujetos a horarios de trabajo y toman el tiempo que ellos deseen para comer, es decir, no están bajo la subordinación de nadie.

En cambio, todo el personal operativo, jefes de departamento, visitantes adjuntos y subdirectores gozan de hora y media para comer y en ocasiones este derecho se ve quebrantado por la carga de trabajo, o si se requiere de algún permiso especial para ausentarse más temprano del horario normal de labores o por llegar más tarde, se deja al trabajador sin la hora y media que le corresponde de comida, cometiendo una violación más al trabajador de la CNDH al cambiarle al arbitrio del jefe su horario de comida, o bien, sustituyen su horario por un permiso.

## 5.- Vacaciones.

La palabra vacaciones viene del latín *vacatio-onis*. Las vacaciones también son reposos pero por espacios más prolongados que los días de descanso, cuya finalidad es que el trabajador las disfrute .

Al periodo vacacional se conceptúa como: “Derecho que la Ley reconoce a todos los trabajadores por cuenta ajena de no trabajar durante un número determinado de días cada año, sin dejar de percibir su retribución íntegra durante el plazo de descanso”.<sup>108</sup>

Respecto a las vacaciones el apartado A del artículo 123 constitucional no habla de ellas, pero no así el apartado B, en su fracción III, que establece como periodo vacacional el de veinte días al año.

Para la LFT le es suficiente que el trabajador descanse por un periodo continuo de seis días con goce de sueldo íntegro, siempre y cuando el trabajador haya cumplido más de un año prestando sus servicios, este periodo aumentará de dos días hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicios, es decir, el trabajador que tenga cuatro años trabajando tendrá derecho a disfrutar de un periodo anual de vacaciones de doce días, que aumentará dos días más por cada cinco años de servicio.

---

<sup>108</sup> Navarrete M., Tarcisio. Op. cit., p. 203.

Sin que las vacaciones puedan ser compensadas con remuneración alguna y se deben conceder dentro de los seis meses siguientes al cumplimiento del año de servicios.

Para los trabajadores del apartado B del artículo 123 constitucional, el artículo 30 de su ley reglamentaria establece un periodo mayor de vacaciones al de los trabajadores del apartado A, que constará de dos periodos anuales de diez días laborales cada uno de ellos y se otorgan a los trabajadores que tengan más de seis meses laborando de forma continúa.

Siendo, las vacaciones más benéficas para los trabajadores al servicio del Estado que para los de la iniciativa privada, tanto en el periodo vacacional, como en prima vacacional y tiempo requerido para otorgarlas, después de un año para los trabajadores de la iniciativa privada y para los trabajadores burócratas después de seis meses de labores.

Se habla de un periodo de fechas para las vacaciones de estos trabajadores, y mientras la mayoría de los trabajadores se encuentran de vacaciones se dejarán guardias que auxilien en la tramitación de casos urgentes en los que generalmente se utilizan los servicios de los trabajadores que aún no tienen o no cumplen con los seis meses consecutivos de servicio.

Asimismo, señala que los trabajadores que por algún impedimento no pudiesen tomar sus vacaciones en el periodo señalado para ello, podrán hacer uso de ellas diez días posteriores al desaparecimiento del impedimento, sin que tengan el derecho a un doble pago por haber laborado en periodo vacacional.

Lo anterior confirma que las vacaciones son un derecho del trabajador irrenunciable.

La misma CNDH indica que sus servidores públicos tendrán derecho a disfrutar de dos periodos vacacionales al año, cada uno de diez días hábiles después de seis meses continuos de trabajo.

Jamás hace mención de que estas vacaciones se suprimirán con motivo de licencia por gravedad, o por permisos a cambio de vacaciones.

A pesar de que en la CNDH se establecen estos periodos vacacionales, no se les otorgan a las futuras madres que se van a ir de incapacidad por maternidad, cuando el periodo vacacional coincide con el periodo de licencia de gravidez, cometiéndose así otra violación más a las condiciones generales de trabajo y de discriminación hacia la mujer.

De igual forma, si el trabajador requiere de un permiso para faltar todo un día de labores por razones personales, le conmutan ese día por un día de vacaciones, es decir, no le dan permiso, falta a cambio de que reponga ese día por uno de sus vacaciones, o bien le descuentan el día.

#### **6.- Primas dominicales.**

Generalmente el día domingo se considera como día de descanso para el trabajador, pero aquellos que presten su servicio este día tendrán derecho a recibir un pago extra del veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo, llamándose a este pago adicional prima dominical, fundamentada en el artículo 71 de la LFT y en el artículo 40 de la LFTSE.

Esta prima dominical tampoco es recibida por los trabajadores de la CNDH que laboran los días domingos, por ejemplo: los chóferes, abogados y personal de guardia, etc.

#### **7.- Primas vacacionales.**

Por lo regular los trabajadores durante el periodo de vacaciones acostumbran salir a algún lugar de paseo o descanso y como para ello requieren de dinero, la ley dispuso adecuadamente que se les proporcionara una ayuda económica para el disfrute de las vacaciones.

Así el artículo 80 de la LFT estableció como mínimo una prima vacacional del veinticinco por ciento sobre el salario del trabajador.

Para los trabajadores al servicio del Estado gozan de una prima vacacional del treinta por ciento sobre su sueldo correspondiente al periodo vacacional. A los trabajadores de la CNDH se les otorga una prima vacacional equivalente al cincuenta por ciento de diez días de sueldo base por cada periodo vacacional.

Sin embargo, por disposición de la SCJN al resolver el martes 27 de mayo del año en curso, los trabajadores burocráticos pagarán impuesto sobre la renta (ISR) en prestaciones como aguinaldos, primas vacacionales, bonos y gratificaciones. La SCJN decretó lo anterior al analizar la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el actual procurador Rafael Macedo de la Concha al considerar como inequitativo que los burócratas estuvieran exentos del ISR por estas prestaciones y los trabajadores del apartado A si tuvieran que pagarlo.

Por ello, es que actualmente al personal de la CNDH se le descuenta el ISR de las primas vacacionales, bonos y aguinaldos.

## **8.- Licencias.**

Las licencias de trabajo se definen como: “ la facultad que se concede a un trabajador para no concurrir al desempeño ordinario del trabajo por existir la necesidad de atender otra actividad personal o familiar, siempre que dicha atención esté justificada y exista autorización del patrono, conservando el trabajador los derechos adquiridos y aquellos beneficios que los contratos establezcan en su favor.

Recibe también el nombre de licencia el documento en el cual se hace constar la facultad para faltar al trabajo, constancia que sirve al trabajador como garantía de la permanencia de sus derechos y del beneficio de regresar al desempeño de sus funciones, ya sea al concluir el periodo durante el cual se le haya permitido ausentarse, o antes, si tal posibilidad está inserta.”<sup>109</sup>

Las licencias son permisos que obtiene el trabajador para ausentarse por un periodo determinado de su trabajo con goce de salario o sin él. Sin embargo, la licencia debe estar respaldada por disposición legal y el permiso es un beneficio que se debe encontrar dentro del contrato de trabajo.

---

<sup>109</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. III. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998, p. 2037.

Pueden existir varios tipos de licencias o permisos para ausentarse justificadamente de las labores de trabajo, entre ellas están las licencias médicas, por maternidad, licencias con o sin goce de sueldo, cuidados maternos, licencias por cursos de capacitación, licencias pagadas para realizar estudios dentro o fuera del país, pero en México no existe reglamentación para este tipo de licencias, lo único que otorgan algunas empresas o dependencias del gobierno son becas.

Según en manual de calificación de hechos violatorios de la CNDH, se llega a cometer una violación a los derechos laborales humanos al negar una licencia cuando: “Se emite una resolución infundada adversa a la pretensión de efectuar alguna actividad lícita que requiera autorización, cometida por el funcionario o servidor público facultado por ley para conceder la autorización en agravio de los particulares interesados en actuar de conformidad con las normas jurídicas que regularán esas autoridades.”<sup>110</sup>

Cuando un trabajador se enferma tiene derecho a la asistencia médica que se deberá proporcionar ya sea en clínicas y hospitales del IMSS o del ISSSTE y como consecuencia de ello se les otorga licencias o incapacidades médicas, las cuales se autorizan de acuerdo a cada institución.

Así también el trabajador puede sufrir un accidente de trabajo o contraer una enfermedad profesional, es decir, son enfermedades derivadas del trabajo, el patrón tiene la obligación de indemnizarlo por incapacidad temporal o permanente, o bien, por muerte a los beneficiarios del trabajador.

La LFT en sus artículos 473, 474 y 475 define respectivamente los conceptos de riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades de trabajo:

Artículo 473.- Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Artículo 474.- Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se presente. Incluyendo a los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo y de éste a aquel.

---

<sup>110</sup> Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. Op. cit., p. 182.

Artículo 475.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivada de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.”

No siempre es necesario que el trabajador sufra algún riesgo de trabajo para que sea indemnizado o se le otorguen licencias, sino que basta que sufra alguna enfermedad no profesional para que se haga acreedor de una licencia médica que como consecuencia dejará de asistir a trabajar con el beneficio de seguir cobrando su sueldo y sin el temor de perder su empleo.

Para los trabajadores al servicio del Estado las licencias por enfermedad no profesional se otorgan en proporción al tiempo laborado y a los días que se requieran para que se restablezca la salud del trabajador.

Para ello el artículo 111 de la LFTSE señala lo siguiente: “Los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les conceda licencias, para dejar de concurrir asus labores....

- I. A los trabajadores con menos de un año de servicios, le les concede licencia hasta 15 días con goce de sueldo íntegro y hasta otros 15 con medio sueldo.
- II. De 1 a 5 años de servicios, hasta 30 días con goce de sueldo íntegro y hasta otros 30 con medio sueldo.
- III. De 5 a 10 años de servicios, hasta 45 días con goce de sueldo íntegro y hasta otros 45 con medio sueldo.
- IV. De 10 años de servicios en adelante hasta 60 días con goce de sueldo íntegro y hasta otros 60 con medio sueldo.”

Los trabajadores de la **CNDH** se rigen para la concesión de estas licencias por el artículo 111 de la LFTSE.

La misma **CNDH** requiere de una constancia de tiempo ó en su caso, la licencia por incapacidad que acredite que asistió a su clínica para recibir asistencia médica o que se encuentra enfermo y no podrá asistir a su trabajo por determinado número de días, justificando con éstas las inasistencias, retardos o permisos.

La declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece el derecho de la mujer a trabajar junto con todos los derechos y obligaciones que conlleva el Derecho del Trabajo, sin que su estado civil o su maternidad sean excusas para el despido o negación en el trabajo, con la diferencia de que goza de otro derecho que el hombre no disfruta: la licencia de maternidad, ello no significa que se excluya al varón, sino que es una distinción de género y de protección en función de la maternidad y no de discriminación.

Los descansos que deben gozar las mujeres durante el periodo de embarazo son de seis semanas antes del parto y seis semanas después de él tal y como lo establece el artículo 123 apartado A, fracción V.

Durante este periodo tienen el derecho de recibir su salario íntegro, así como el derecho de conservar su empleo y todos los derechos derivados de la relación de trabajo.

Para las trabajadoras al servicio del Estado la licencia por maternidad varía, siendo ésta según el inciso C, de la fracción XI del apartado B del citado artículo, de un mes de descanso antes del parto y dos meses después del parto, sin disminución alguna de sus derechos laborales.

La diferencia que existe para ambas trabajadoras es porque así la establecen las leyes, sin que haya otra razón importante, no por ser trabajadora del apartado A se requiera más descanso antes del parto que la trabajadora del apartado B, toda vez que para ambos apartados son mujeres que necesitan licencias por maternidad.

La CNDH señala que el personal femenino que tenga que ausentarse de sus labores por razones de alumbramiento, lo deberá comunicar a su superior inmediato y tendrá derecho a una licencia por gravidez por el tiempo que se otorga a las trabajadoras del apartado B del artículo 123 constitucional. Su licencia por gravidez les es otorgado aunque su bono mensual de estas trabajadoras se ve afectado, toda vez que no se encuentran en activo. Violación que no debe ser cometida, pues las mujeres trabajadoras han luchado por sus derechos y uno de ellos es la licencia por maternidad con goce de sueldo íntegro, reiterando que los bonos son parte del salario.



También las madres trabajadoras deben gozar del derecho de cuidados maternos, que son días en los cuales sus hijos se encuentran enfermos y por tal razón no se los reciben en las guarderías, sin que puedan tenerlos en otro lugar o persona quien los cuide, por ello se le deben proporcionar a la madre unos días para que pueda cuidar a su menor hasta que su salud mejore, o en su caso de una constancia en la que se acredite que llevó a su hijo a su clínica de adscripción para consulta y por tal motivo necesita llegar más tarde a su centro de trabajo o salir horas antes de su horario normal de labores.

La CNDH menciona que para el permiso de cuidados maternos, las madres trabajadoras pueden presentarse con retraso a sus labores, ausentarse de ellos antes de concluir su jornada de trabajo, o bien, faltar por más de un día a él, siempre y cuando sus hijos estén enfermos y acudan al ISSSTE para que les proporcione un certificado de cuidados maternos debidamente firmado por el médico del ISSSTE, con el cual justificarán el retraso o retiro antes de terminar sus labores o la ausencia por más de un día a su centro de trabajo.

Estos cuidados son un derecho de las madres trabajadoras, por lo general sólo de aquellas que tienen plaza de operativo o de enlace, toda vez que las que ocupan puestos de mando o de jefatura les es coartado este derecho por su superiores al no proporcionárselos o disminuirles el bono mensual. Habiendo una discriminación para las madres trabajadoras de la CNDH y una violación más para el Derecho del Trabajo de estas mujeres.

El mismo manual de calificación de la CNDH señala que se cometen violaciones al negar la expedición de una licencia si causa justificada, pero en muchas de las ocasiones estas licencias y permisos son negados por los propios jefes de la CNDH para con su personal.

## **9.- Hora de lactancia.**

La hora de lactancia son iguales para las trabajadoras del apartado A que para las del apartado B, y consisten en dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para poder alimentar al bebé.

Muchas de las instituciones o empresas deciden juntar estas dos medias horas en una o bien entrar una hora más tarde o salir una hora más temprano, según como les convenga al patrón y a la trabajadora.

La importancia de alimentar a un recién nacido con el pecho materno es la salud y buen crecimiento del menor y que las instituciones de salud han implementado varias campañas para promover la nutrición del niño con leche materna.

La hora de lactancia y descansos por maternidad son derechos irrenunciables para la madre trabajadora, sin embargo muchos patrones obligan a estas mujeres a renunciar a su hora de lactancia, so pena de perder el trabajo o reducir derechos que hayan adquirido durante la relación de trabajo, o bien, con el pretexto de la carga de trabajo o puesto que ellas ocupan les niegan este derecho, constituyendo así una discriminación por el hecho de que además de ser mujer, son madres.

Violación que también es cometida contra el personal femenino de la **CNDH**.

## **10.- Antigüedad.**

Antigüedad: “Nombre que se le da al reconocimiento del hecho consistente en la prestación de servicios personales y subordinados por un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual”<sup>111</sup>.

Referente a la antigüedad la **CPEUM**, en el artículo 123, apartado B, fracción VIII, la menciona sólo para los casos de ascenso en el trabajo al señalar los derechos de escalafón, dando preferencia a los trabajadores con mayor conocimiento, aptitud y antigüedad.

La **LFTSE** en el artículo 50 inciso c entiende por antigüedad: “al tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando la reasignación tuviere lugar por la voluntad del trabajador”.

---

<sup>111</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998, p. 169.

Como derecho de preferencia para el escalafón se encuentra la antigüedad del trabajador al servicio del Estado para que éste pueda ascender de puesto, teniendo también en cuenta como factores escalafonarios los conocimientos, aptitudes, disciplina y puntualidad del trabajador.

Pero sólo los trabajadores de base tienen derecho a participar en concursos para ser ascendidos y como consecuencia los trabajadores de la CNDH no cuentan con esta oportunidad por ser trabajadores de confianza, sin embargo sus promociones se hacen en base a la calificación que haga el director de área con respecto a su desempeño en el trabajo.

Otro beneficio derivado de la antigüedad del que gozan los trabajadores al servicio del Estado es la prima complementaria a su salario llamada “quinquenio” y que consiste en que por cada cinco años de servicio prestado hasta llegar a veinticinco, reciben un porcentaje adicional a su salario.

Este porcentaje es fijado en el presupuesto de egresos, que por lo general es mínima esta cantidad adicional que recibe el trabajador que tiene más de cinco años prestando sus servicios al Estado.

El personal de la CNDH recibe la prima quinquenal en razón de su antigüedad, se otorga a los servidores públicos que hayan cumplido más de cinco años de servicios efectivos para el gobierno federal hasta llegar a veinticinco años, cuya cantidad varía desde cuarenta y seis pesos hasta ciento treinta y seis pesos.

Esta prima es un incentivo económico en reconocimiento a los años de servicio prestados por los servidores públicos a la administración pública federal. Las acciones para solicitar el pago de la prima quinquenal prescriben en un año contado a partir de la fecha en que sea devengada o se tenga derecho a percibirla.

La norma que regula el pago de la prima quinquenal establece el ámbito de aplicación:

“La presente norma será aplicable a las dependencias de la administración pública federal.

Para las entidades del sector paraestatal que rigen sus relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 constitucional, la presente norma tendrá carácter de marco de referencia, siendo responsabilidad de cada dependencia coordinadora de sector instrumentar lo procedente para su aplicación, conforme a las características presupuestarias de cada entidad en los términos del artículo 6° de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.<sup>112</sup>

Como se desprende de la norma citada en el párrafo precedente, esta prima sólo se realiza para los trabajadores de las dependencias de la administración pública federal y entidades del sector público paraestatal, no debiéndose aplicar para el personal de la CNDH, toda vez por ser éste un organismo autónomo.

Se sigue proporcionando esta prima quinquenal a los trabajadores de la CNDH de forma incorrecta, ya que se le está tratando como si fuera una dependencia o entidad de la administración pública federal sin serlo, es un organismo autónomo y como tal se debe regir por el apartado A del artículo 123 constitucional.

De igual forma, si la CNDH fuese un organismo descentralizado como anteriormente a las reformas de 1999 lo era, el otorgamiento de la prima quinquenal era errónea, pues sus relaciones laborales no tenían porqué regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, sino por el apartado A conforme a las jurisprudencias número I/96 y XXV/98.

Al igual que la capacitación y adiestramiento de los trabajadores del apartado A, también existe un capítulo dedicado a los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso. Para los trabajadores de la iniciativa privada la antigüedad no sólo les sirve para ascender en el trabajo, o gozar de derechos preferenciales para rescindir la relación laboral, sino que derecho de una prima de antigüedad que se les paga al separarse de su empleo.

Así, los derechos de preferencia serán para los trabajadores mexicanos, que cuenten con mayor antigüedad, que tengan a cargo una familia y carezcan de otra fuente de ingresos y los sindicalizados. Para ocupar una plaza vacante se cubre escalafonariamente por el trabajador con la categoría inmediata inferior, con mayor aptitud y antigüedad y finalmente que tenga a cargo una familia que mantener.

---

<sup>112</sup> Norma que regula el Pago de la Prima Quinquenal USC-PE04-98. Unidad de Servicio Civil. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para el trabajador que lleve más de veinte años laborando se hace casi imposible su despido, sólo será rescindido de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón cuando el trabajador incurriera en causas graves o que no permitieran la continuidad del trabajo, obteniendo así un derecho más de preferencia por antigüedad.

La importancia en el aspecto económico es la prima de antigüedad, que consiste en pagar al trabajador doce días de salario por año laborado cuando éstos se separen de su empleo ya sea voluntariamente o despedidos justificada o injustificadamente, tienen derecho a percibir su prima, siempre y cuando hayan cumplido quince años de servicios o más. Cuando muere un trabajador, la prima de antigüedad se otorga a sus beneficiarios independientemente de la antigüedad que hubiese tenido el trabajador laborando.

La prima de antigüedad sólo se otorga a los trabajadores de planta y no a los de confianza. En caso de que los trabajadores de la CNDH se rigieran por el apartado A de acuerdo a la jurisprudencia 1/96, tampoco recibirían esta prima de antigüedad por ser trabajadores de confianza.

En resumen, los beneficios que se derivan de la antigüedad son los siguientes: los derechos de estabilidad en el trabajo, la jubilación, vacaciones, expedición de la constancia de servicios, indemnización en caso de rescisión de la relación de trabajo por causa imputable al patrón, incapacidad por riesgo no profesional, prima de antigüedad, preferencia de ocupar las plazas vacantes o de nueva creación, inmunidad para ser despedido de su trabajo por faltas leves al tener más de veinte años de servicios.

## **11.- Capacitación y adiestramiento.**

Tradicionalmente se ha definido a la capacitación como: “el aprendizaje que lleva una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte. En la materia laboral se pretende que con la capacitación del trabajador mejore sus ingresos y alcance un nivel de vida más elevado.”<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998, p. 404.

Otra definición más precisa: “ la capacitación implica el habilitar al trabajador, tenerlo en aptitud de desempeñar una actividad superior a la que realiza, a través de la obtención de conocimientos nuevos. El adiestramiento consiste en enseñar, instruir, al trabajador en el trabajo que desempeña normalmente, buscando su perfeccionamiento.”<sup>114</sup>

Se establece como una obligación del patrón otorgar capacitación y adiestramiento para sus trabajadores, su fundamento se encuentra en la fracción XIII, apartado A del artículo 123 constitucional.

El apartado B del artículo 123 constitucional, en su fracción VII solamente menciona como obligación del Estado establecer escuelas de administración pública, y se tomará en cuenta las aptitudes y conocimientos de los aspirantes para designar al personal de la empresa.

La ley reglamentaria de este apartado, no hace mayor énfasis en lo que se refiere a la capacitación y adiestramiento del trabajador. El artículo 43 de la LFTSE fracción VI, inciso f), añade con lo que respecta a las escuelas de administración pública, que en ellas se impartirán cursos para que sus trabajadores adquieran conocimientos y con ello puedan ascender en el trabajo.

En cambio, para los trabajadores de la iniciativa privada la LFT tiene un capítulo especial dedicado a la capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, en las que se especifican formas, lugares, objetivos, obligaciones y derechos de los trabajadores, planes y programas de capacitación y adiestramiento.

De una forma muy sintetizada se explicó en que consiste esta capacitación y adiestramiento, a través de cursos a los que asisten los trabajadores ya sean impartidos por el personal de la misma empresa o por personal externo se les proporcionan una capacitación que le va a permitir al trabajador elevar su nivel de vida y con ello aumentar la calidad de productividad de la empresa, beneficiándose así los factores de la producción: capital y trabajo.

La capacitación y adiestramiento se impartirá al trabajador dentro de su jornada de trabajo, salvo convenio contrario, podrá ser dentro o fuera del centro de trabajo y tiene como objetivos principales los señalados en el artículo 153-f de la LFT:

---

<sup>114</sup> De Buen, Néstor. Op. cit. T.I., pp. 271 y 272.

“ I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;

II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;

III. Prevenir riesgos de trabajo;

IV. Incrementar la productividad;

V. Mejorar las aptitudes del trabajador.”

Al terminar los cursos de capacitación y adiestramiento, los trabajadores tendrán que presentar un examen, el cual al ser acreditado, se les proporcionará una constancia de habilidades laborales y que les servirá para poder ocupar un puesto vacante o ascender en su trabajo.

La capacitación y adiestramiento que es proporcionada por la **CNDH** a su personal tiene como finalidad orientarlo y profesionalizarlo de acuerdo a la actividad que desempeñe cada uno de ellos y a las necesidades de la institución, por ejemplo: se dan cursos de computación, de lecturas, conferencias o cursos de derechos humanos, derechos del niño, sobre diversidad y tolerancia, etc., a los cuales no a todos se les deja asistir, dependiendo de la carga de trabajo y del horario del mismo.

Como obligación de los trabajadores de la **CNDH** que asistan a estos cursos de capacitación, es la de entregar fotocopia de la constancia y un informe del evento.

El objetivo de la capacitación de la **CNDH** es propiciar el desarrollo y profesionalización de los servidores públicos a través de programas de capacitación que incrementen la productividad y eficiencia en el desarrollo de las actividades realizadas en la **CNDH**.

La capacitación y adiestramiento deben de ser un esfuerzo de trabajadores, patrones y autoridades para poder lograr un progreso personal y nacional.

## **12.- Horas extras.**

Al señalar como jornada máxima la de ocho horas, no quiere decir que el trabajador no pueda por disposición de la ley trabajar más, ya que a veces por necesidad de la empresa o gobierno se requiere que el trabajador preste por más tiempo de sus servicios y ante estas circunstancias la Constitución regula en su fracción XI del apartado A y fracción I apartado B constitucional, denominadas como horas extras y pagadas al doble, permitiéndole al trabajador laborar estas horas como máximo tres al día, sin que exceda de tres veces consecutivas.

Pero de ninguna manera se puede obligar al trabajador a laborar horas extras, debe haber un mutuo acuerdo entre el patrón y trabajador para poderlas trabajar.

La misma LFT en su artículo 68 prevé que en caso de sobrepasar las nueve horas extras permitidas en la semana, el patrón tiene la obligación de pagar cada hora que se exceda a un doscientos por ciento más del salario de la jornada, y no es porque se permita laborar más de nueve horas extras, sino que para impedir el abuso del patrón y por salud del trabajador, la ley estableció una limitante para la jornada de trabajo.

La LFTSE sólo permite las horas extras hasta por una jornada extraordinaria de tres horas diarias y tres veces consecutivas, pagándose un ciento por ciento más al salario normal.

## **13.- Aguinaldo.**

El aguinaldo es otra percepción más que forma parte del salario para todos los trabajadores y que tanto los trabajadores del apartado A como los del apartado B tienen derecho a percibir en las formas y modalidades que establecen cada una de sus leyes y que al igual que el salario es un derecho irrenunciable.

En México el aguinaldo se incorporó en la LFT de 1970 y que actualmente se sigue otorgando a los trabajadores en el periodo de navidad y año nuevo por razones de periodo vacacional, de convivencia con la familia, cenas y regalos, en general por gastos extras que surgen en especial en este tiempo.



Dentro de la tradición española el aguinaldo representaba el regalo que se da en navidad o en la fiesta de Epifanía y que también significaba un presente que se entregaba en alguna otra fiesta u ocasión.

El artículo 87 de la LFT habla sobre “un aguinaldo anual que deberá recibir el trabajador antes del día veinte de diciembre y que la cantidad correspondiente será la equivalente a quince días de salario por lo menos”.

Estos quince días son para los trabajadores que hayan laborado durante todo el año, los que hubieren trabajado menos del año se les paga en parte proporcional al tiempo laborado.

Para los trabajadores al servicio del Estado, también es de forma anual, pero sus pagos se dividen en dos partes: un cincuenta por ciento que se paga antes del 15 de diciembre y el otro cincuenta por ciento se paga a más tardar el 15 de enero, su cantidad es mayor que a la del apartado A y que corresponde a cuarenta días de salario por lo menos, *sin deducción alguna*.

Disposición que tendrá que ser modificada en base a la resolución de la SCJN del 27 de mayo del presente año, en la que el aguinaldo también paga el impuesto del ISR.

Estos cuarenta días corresponden para los trabajadores que hayan laborado durante todo el año, pero para los que tengan menos tiempo el Ejecutivo Federal es el que establece las normas y procedimientos para el pago de este aguinaldo.

Los trabajadores de la CNDH reciben como aguinaldo el equivalente a cuarenta días de salario y se paga en los términos que establece la misma CNDH, pudiendo ser éste dividido en partes una en el mes de diciembre y la otra en el mes de enero del siguiente año, o bien, se paga en una sola exhibición en el mes de diciembre.

#### **14.- Derecho a la sindicalización.**

El derecho de sindicalización deriva del derecho de asociación. El derecho a formar sindicatos y afiliarse es reconocido por el Congreso de Querétaro, cuyos anhelos de las clases sociales se manifestaron en el movimiento de Revolución de 1910 para posteriormente institucionalizarlas en la CPEUM de 1917.

El derecho de asociación se consagra en el artículo 9º constitucional, y nace de la misma necesidad humana de agruparse con la finalidad de lograr objetivos en común que de manera individual no los alcanzarían, toda vez que como seres sociales se necesita de los demás para cumplir con los fines tanto personales como sociales y con ello obtener un progreso.

El derecho de asociación conlleva la voluntad de querer pertenecer o no a un grupo, es decir, para asociarse, no se debe tener presión alguna para hacerlo, el hombre y en este caso el trabajador debe gozar de la libre voluntad para querer o no afiliarse a un sindicato.

Para formar un sindicato es necesario primeramente tener una coalición de trabajadores, entendiendo como coalición una asociación temporal, que no requiere registro y que puede integrarse con dos o más trabajadores o patrones y al sindicato como la agrupación de carácter permanente cuyo registro es obligatorio en las juntas de conciliación y arbitraje o Secretaría del Trabajo, debe componerse con un mínimo de veinte trabajadores o de tres patrones y está destinado para el estudio, preservación y mejora del interés profesional.

El fundamento constitucional del derecho a la sindicalización se plasma en el artículo 123 apartado A, fracción XVI, al contemplar el derecho de trabajadores y empresarios a coaligarse en sindicatos, asociaciones profesionales, etc. para la defensa de sus propios intereses.

En este apartado, como lo indica el artículo 356 de la LFT el sindicato lo pueden formar tanto los trabajadores, como los patrones para el estudio, defensa y mejoramiento de sus propios intereses.

No es tan común que los patrones tengan sindicatos, pero este derecho si lo han ejercido y como un ejemplo de ello están las Cámaras de Comercio y de Industria.

El apartado B lo consagra en su fracción X como derecho de asociación.

La LFTSE en su artículo 67: “los sindicatos son las asociaciones de los trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”.

En este apartado el sindicato sólo lo conforman los trabajadores y no el patrón, toda vez que este es el mismo Estado.

“El sindicato es la asociación de un grupo de individuos, con personalidad jurídica, que tiene por objeto la protección de los derechos mínimos-establecidos en la ley o en los contratos colectivos-, de los que debe gozar todo trabajador”.<sup>115</sup>

El sindicato no son asociaciones para tener una lucha de clases (trabajador y patrón), sino que su función es conciliar intereses mutuos.

A nivel internacional también existen declaraciones y convenciones que señalan como un derecho el fundar o pertenecer a sindicatos, entre ellos están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, etc.

El derecho de pertenecer o no a un sindicato, es consecuencia de la libertad que tiene el trabajador para formar parte integrante de él, sin embargo en México, este derecho a la sindicalización se ha transformado en una obligación de hacer, ya que en los contratos colectivos de trabajo obligan al trabajador a afiliarse a un sindicato como una condición previa para obtener el empleo, llamandose a ésto *cláusula de admisión*.

Esta cláusula obliga al patrón a contratar únicamente a trabajadores miembros de una agrupación sindical, limitándose la facultad de éste para seleccionar libremente a su personal.

Al contrario de la cláusula de admisión, está la *cláusula de exclusión*, la cual consiste en que si un trabajador deja de pertenecer al sindicato, ya sea porque renunció a él o porque fue despedido del mismo, deja de disfrutar de su empleo.

Ambas cláusulas son contrarias a la CPEUM y violatorias al derecho de la libertad del trabajo, al derecho que debe tener el trabajador para contratarse libremente en el oficio que mejor le parezca, siempre y cuando éste sea lícito, atacando al derecho de libertad de asociación.

---

<sup>115</sup> Navarrete M., Tarcisio. Op. cit., p. 93.

## **15.- Derecho a la huelga.**

El derecho a la huelga fue reconocida hasta la Constitución de 1917 como uno de los medios más eficaces para obtener el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los trabajadores cuando los patrones no acceden a sus pretensiones.

Este derecho se encuentra en la fracción XVII, del artículo 123 constitucional apartado A, quien reconoce el derecho de los obreros y patronos a la huelga y al paro.

Los trabajadores del gobierno también gozan de este derecho contemplado en la fracción X del artículo 123 constitucional apartado B, como un derecho a huelga, pero con la condición de que se violen de manera general y sistemática los derechos que el mismo artículo consagra, pero no explica a que se refiere con las palabras general y sistemática.

Se podría entender que tienen que ser todos los derechos de los trabajadores al servicio del Estado los que se tendrían que violar y en el orden que la misma ley establece a efecto de que procediera una huelga, siendo casi imposible que los trabajadores de este apartado puedan ejercer el derecho a huelga.

La LFT, al igual que la LFTSE, reconoce a la huelga como un derecho de los trabajadores para suspender temporalmente el trabajo, con el fin de lograr los objetivos que la misma ley señala.

Pero con la desventaja que sufren los trabajadores del apartado B, toda vez que su patrón es el mismo gobierno y si surge un conflicto tienen que acudir ante un juez, quien a su vez también forma parte del mismo gobierno.

El artículo 92 de la LFTSE, entiende a la huelga como “la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores”.

El derecho al paro es únicamente reconocido para los patrones del apartado A del artículo 123 constitucional en sus fracciones XVI y XIX y significa al igual que la huelga una suspensión temporal del trabajo, con la diferencia de que en la huelga es para lograr objetivos diferentes a los del paro.

El paro procede sólo cuando hay un exceso de producción y es necesario suspender esa producción para que los precios de los productos sean costeables.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, garantiza en su artículo 8º, fracción 1, inciso d) el derecho de huelga.

Los trabajadores de la CNDH por ser trabajadores de confianza y pertenecer al apartado B del artículo 123 constitucional es imposible que gocen de este derecho, en cambio, si su personal se rigiera por el apartado A del citado artículo sería más accesible el derecho a la huelga.

La huelga debe entenderse como un derecho de los trabajadores y como un medio para asegurar su situación económica y lograr un trato respetuoso y justo de la relación de trabajo.

## **16.- Derecho a la seguridad social.**

La seguridad social está garantizada por organismos que forman parte del sistema con el objetivo de proteger a la clase trabajadora, sus familias y la comunidad en general, contra aquellos riesgos que puedan surgir por el trabajo u otras causas ajenas a él.

Estos organismos en México los constituyen el **IMSS**, creado el 19 de enero de 1943, el **ISSSTE** del 30 de diciembre de 1959 y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México **ISSFAM** del 29 de julio de 1976.

“La seguridad social abarca los siguientes beneficios:

En servicios: asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, rehabilitación, ambulancias, velatorios, guardería infantiles, servicios sociales y de seguridad social (centros culturales, de capacitación, deportivos, y de descanso)

En especie: asistencia farmacéutica, ayuda para lactancia, canastilla del bebé, alimentos y útiles escolares en guarderías infantiles y aparatos de prótesis y ortopedia; y

En dinero: subsidios por incapacidad temporal por accidentes de trabajo, pensiones por incapacidad permanente, parcial y total; pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, pensiones por enfermedad, por viudez, por accidentes, ayuda para gastos funerarios, asignaciones familiares, ayudas asistenciales, dote matrimonial e indemnización por accidente profesional.”<sup>116</sup>

A diferencia del apartado B, el apartado A fracción XXIX, menciona una ley del seguro social, en la que se establecerán “seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”. La LFT en su título cuarto encuadra los derechos a la seguridad social de la que gozarán sus trabajadores, como son capacitación y adiestramiento, habitaciones para sus trabajadores, seguridad e higiene en los centros de trabajo, fomento para actividades culturales y deportivas, protección para mujeres embarazadas, etc.

El artículo 123, apartado B, fracción XI, señala que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales y maternidad, jubilación, invalidez y muerte, asistencia médica y medicinas, guarderías infantiles, centros para vacaciones y para recuperación, tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias, derecho a la vivienda y a un fondo nacional de la misma con aportaciones que haga el Estado.

La LFTSE, dentro del capítulo IV del título segundo denominado derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, en su artículo 43, indica como obligación del Estado cumplir con servicios de higiene y prevención de accidentes, proporcionar a sus trabajadores los beneficios de seguridad y servicios sociales como atención médica, indemnizaciones, pensiones, jubilación, licencias, habitaciones, etc.

Aunque no lo manifieste este apartado la existencia de una ley que ampare los rubros de seguridad social, el 27 de diciembre de 1983, se publica la ley Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE que se encargara de legislar lo relativo a la seguridad social que gocen los trabajadores al servicio del Estado.

---

<sup>116</sup> Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Op. cit., p. 202.

En el rubro de seguridad social el Estado de manera subsidiaria atiende las necesidades de los trabajadores y sus familias en general, es decir, existe un interés social por encima de intereses particulares.

A nivel internacional, la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25 y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 9° establecen el derecho a la seguridad social.

El Estado como patrón tiene la obligación de dar aportaciones que servirán para la protección del trabajador y su familia ante sucesos imprevistos como enfermedades, accidentes, gastos funerarios, maternidad, invalidez, jubilación, etc.

En México aún no ha funcionado totalmente, toda vez que sus instituciones de seguridad social siguen siendo muy deficientes, los pagos por pensiones o invalidez ni siquiera alcanzan para vivir dignamente, a pesar de que en los casos de jubilación los trabajadores le dieron a la institución sus mejores años, o tratándose de indemnizaciones por invalidez a consecuencia del trabajo son tan bajas o en porcentaje al tiempo laborado que cometen una injusticia con el trabajador.

Ambos apartados del artículo 123 cuentan con instituciones encargadas de la seguridad social, para la iniciativa privada (apartado A), es el **IMSS**, y para los trabajadores del gobierno (apartado B) es el **ISSSTE** y el **ISSFAM** para los trabajadores de las fuerzas armadas.

Estas instituciones tienen el propósito de proteger a los trabajadores, pero en la práctica sus servicios dejan mucho que desear y carecen de lo más indispensable, por ejemplo, en cuestión salud, no hay medicinas para sus derechohabientes, o bien, una gran parte de la población no cuenta con el servicio de ninguna de estas instituciones.

Finalmente, en relación a la seguridad social hubo modificaciones tanto en la ley del **IMSS**, como en la ley del **ISSSTE**, para incorporar lo que ahora se denomina "Fondo para el Retiro" para los trabajadores del apartado A, en la que se aumenta el dos por ciento adicional al cinco por ciento del **INFONAVIT**.

Para los trabajadores al servicio del Estado se creó a diferencia de los trabajadores de la iniciativa privada el “Sistema de Ahorro para el Retiro” (SAR), que de igual forma, las aportaciones que hagan las dependencias y entidades del gobierno tendrán que ser del dos por ciento del sueldo básico de cotización del trabajador.

Sin embargo, estos dos sistemas no ha modificado en mucho la situación en la que viven millones de jubilados o pensionados, pues sus ingresos son insuficientes en comparación al alto costo de la vida.

### **17.- Derecho a la vivienda.**

Un rubro fundamental dentro de la seguridad social es el derecho a la vivienda, su importancia radica en la estabilidad económica y moral del trabajador por tener un lugar en donde habitar con su familia. La vivienda es un derecho humano básico, tal y como lo afirma la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos en el año de 1976.

Este derecho puede ser vulnerado cuando se niega o se presta inadecuadamente los servicios de vivienda y que consisten en: “Cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de vivienda, por parte del personal encargado de brindarlo, que afecte a los derechos de cualquier persona.”<sup>117</sup>

En México para cumplir con este derecho de los trabajadores se crearon organismos públicos, dedicados a la planeación, desarrollo y construcción de viviendas como son el INFONAVIT, organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI), estos dos fondos son entidades desconcentradas del ISSSTE y del ISSFAM, y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), fondo que va destinado a sectores no asalariados.

---

<sup>117</sup> Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. Op. cit., p. 190.



En la **CPEUM** este derecho se encuentra consagrado en el artículo 123, para los trabajadores de la iniciativa privada en el apartado A, fracción XII, al señalar que “toda empresa tendrá la obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante aportaciones que harán a un fondo nacional de la vivienda con el fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato para la adquisición de habitaciones”.

En su segundo párrafo de esta fracción se contempla la expedición de una ley que cree un organismo integrado de forma tripartita para que administre el fondo nacional de la vivienda, misma que se concretó en el año de 1972 al crearse el **INFONAVIT**, cuyo objetivo es de acuerdo al artículo 137 de la **LFT**: “crear sistemas de financiamiento para obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad viviendas cómodas e higiénicas, así como para la construcción, reparación o mejora en casa habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos”.

El **INFONAVIT** es un organismo de servicio social, integrado de manera tripartita, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La **LFT** tiene un capítulo especial denominado Habitaciones para los Trabajadores que habla de forma detallada sobre este derecho del que gozan los empleados de la iniciativa privada.

Para los trabajadores al servicio del Estado, también tienen este derecho, establecido en el inciso f, fracción XI, apartado B del artículo 123 constitucional, que señala: “la obligación del Estado a proporcionar a sus trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, establecer un fonda nacional de vivienda para constituir depósitos a favor de sus trabajadores y sistemas de financiamiento para otorgar crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos”.

La **LFTSE** en el capítulo cuarto, artículo 43, fracción VI, incisos g) y h) menciona la obligación del Estado a dar en arrendamiento o compra habitaciones para sus trabajadores, así como depositar aportaciones a favor de sus trabajadores sobre sus sueldos básicos o salarios para integrar el **FOVISSSTE**, cuyo fin es establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar crédito barato y suficiente para la

adquisición en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a este fondo se entregarán al ISSSTE, y serán sobre el cinco por ciento del sueldo base del trabajador como lo establece el artículo 21 fracción VI de la ley del ISSSTE, así también los patrones de la iniciativa privada deberán aportar al INFONAVIT el cinco por ciento sobre los salarios de sus trabajadores.

El FOVISSSTE constituye una prestación que se otorga a los trabajadores de la CNDH. Las aportaciones que hace esta CNDH son del cinco por ciento sobre el sueldo base del trabajador con la finalidad de crear este fondo y se puedan otorgar financiamientos que permitan obtener al trabajador de la CNDH créditos baratos y suficientes para la adquisición de la vivienda.

Este derecho en México es para todos los trabajadores, sin embargo, el problema de la vivienda en México constituye un verdadero conflicto entre la obligación de proporcionarlo y el derecho de adquirirlo, la obligación y el derecho están plasmadas en las leyes, pero no son tangibles para los trabajadores.

Hace algunas décadas el gobierno mexicano con el fin de cumplir esta obligación se dedicó a construir viviendas de interés social, unidades habitacionales del INFONAVIT y FOVISSSTE respectivamente, las cuales no son cómodas, higiénicas, ni baratas y mucho menos seguras, toda vez que estas unidades habitacionales son construidas en zonas de gran riesgo o no aptas para la construcción, sus factores son muchos, pero el principal es el gran crecimiento demográfico de la población debido a la migración del campo a la ciudad en desproporción con el espacio urbano.

## **18.- Naturaleza jurídica de los trabajadores de la CNDH.**

La naturaleza jurídica de los trabajadores de la CNDH está establecida en el título V denominado del Régimen Laboral de la ley de la CNDH y que señala en su artículo 74: “el personal que preste sus servicios a la CNDH se regirá por las disposiciones del *apartado B del artículo 123 constitucional* y de la LFTSE. Dicho personal quedará incorporado al régimen del ISSSTE.

Todos los servidores públicos que integran el personal de la **CNDH** son *trabajadores de confianza*, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña”.

Al suponer que es correcta la disposición anterior de la ley de la **CNDH**, y considerando a sus trabajadores como de confianza, se tendría que estar sujeto a la fracción XIV, apartado B del artículo 123 constitucional que dispone que el trabajador de confianza goza sólo de los beneficios de la seguridad social y de protección al salario, dejando de lado todos los demás derechos que se tienen como trabajadores:

La estabilidad en empleo, pues un trabajador de confianza puede ser despedido injustificadamente y no tiene derecho a pedir la reinstalación, no cuenta con aguinaldo, horas extras, vacaciones, primas vacacionales y dominicales, etc.

La estabilidad en el empleo es: el derecho del trabajador de permanecer en el empleo, incluso contra la voluntad del empresario, mientras no exista causa relevante que justifique su despido.”<sup>118</sup>

Para sustentar lo anterior se cita la jurisprudencia número LXXIII/1997 del 6 de mayo de 1997:

*“RUBRO*

*TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTAN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TERMINOS DE LA FRACCION XIV DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL*

*TEXTO*

*El artículo 123, apartado B, establece cuales son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base, es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto*

<sup>118</sup> Russomano, Mozart Víctor. *La Estabilidad del Trabajador en la Empresa*. Ed. UNAM, segunda edición. México. 1981, p. 13.

*que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción LX de este apartado.*

#### PRECEDENTES

*Amparo directo en revisión 1033/94. Jorge González Ortega, 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de mayo de mil novecientos noventa y siete.*<sup>119</sup>

La fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional señala que la ley determinará los cargos considerados de confianza y su ley reglamentaria es la **LFTSE**, la cual en su artículo 5° establece quienes son trabajadores de confianza, sin que mencione en ninguna de sus fracciones que serán empleados de confianza *todos* los trabajadores de alguna dependencia o entidad gubernativa, como en este caso así lo manifiesta el artículo 74 de la ley de la **CNDH**.

Debiendo presentar el patrón un catálogo en el que se precisen los puestos de confianza, sin embargo la **CNDH** no cuenta con dicho catálogo en el que señale cuales son sus puestos de confianza o de planta, toda vez que todos sus trabajadores son de confianza.

Un artículo que deja sin reglamentación alguna a los trabajadores de confianza del apartado B del artículo 123 constitucional es el artículo 8° de la **LFTSE**, al señalar expresamente que quedan excluidos de la citada ley los trabajadores de confianza a los que se refiere el artículo 5° de la misma ley, dejando sin protección a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, remitiéndose sólo a la protección al salario y a la seguridad social que establece la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

<sup>119</sup> Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado. Están limitados sus Derechos Laborales en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional. T.V. Tesis: P. LXXIII/97. Materia: Laboral, Constitucional. Mayo de 1997. p. 176.

La disposición del artículo 74 de la ley de la CNDH es contraria a la Constitución en los que se refiere a que el personal que labore en ella se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y de la LFTSE.

La jurisprudencia en la que se sustenta la inconstitucionalidad de este artículo es la siguiente:

*"RUBRO*

*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.*

*TEXTO*

*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 D.F., 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 LFTSE que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del D.F., 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 Federal, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente, o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como 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*

*PRECEDENTE:*

*Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.*

*Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.*

*Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.*

*Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.*

*Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.*

*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 Gudillo 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.*

*Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.*<sup>120</sup>

Si bien es cierto que el artículo 102 apartado B párrafo 4º de la CPEUM dota de autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios a la CNDH, siendo ésta un organismo autónomo, también lo es que aún sigue teniendo todas las características de un organismo descentralizado y como tal sus relaciones laborales no pueden regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Por otra parte, la autonomía de gestión está señalada en el artículo 11 de la LFEP, que dispone que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, etc. Pero el artículo 3º, último párrafo de esta misma ley expresamente establece que la CNDH, la Procuraduría Agraria y la

<sup>120</sup> Organismos Descentralizados de Carácter Federal. Su inclusión en el Artículo 1º de la LFTSE, es inconstitucional. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª Época. T. III. Tesis P./J. 1/96. Febrero de 1996, p. 52.

Procuraduría Federal del Consumidor quedan excluidas de dicho ordenamiento. Pero la **CNDH** goza de autonomía de gestión fundamentada en el artículo 102 constitucional apartado B.

Así la **CNDH** ya no es un organismo descentralizado y por tanto ya no pertenece a la administración pública paraestatal, siendo entonces un organismo totalmente autónomo pero con las características semejantes a las de un organismo descentralizado: fue creada por decreto del Congreso de la Unión y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Concluyendo que la **CNDH** es un organismo *sui generis*.

Las relaciones laborales del personal de la **CNDH** no pueden regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, toda vez que en el supuesto de que fuera un organismo descentralizado existe jurisprudencia que señala la inconstitucionalidad de incluir a los organismos descentralizados en la **LFTSE**, ahora como un organismo autónomo tampoco puede incluirse dentro de esta ley, toda vez que el artículo 1º de la **LFTSE** establece:

“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, y de las siguientes Instituciones:

**ISSSTE**, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de 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 los otros *organismos descentralizados*, similares a los anteriores que tengan a su cargo la función de servicios públicos”.

Como se desprende de la lectura del último párrafo que es anticonstitucional del anterior artículo, en relación con la jurisprudencia **XX/98**, jamás se menciona que los organismos autónomos formen parte de la **LFTSE**, así como tampoco la **CPEUM** en su artículo 123 apartado B señale que bajo ese apartado se registrarán las relaciones laborales de los organismos autónomos.

Así que por exclusión tanto las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados como de los organismos autónomos se regirán por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la LFT, con todas las obligaciones y derechos que ambas conceden .

Por otra parte, se cuenta con tesis jurisprudencial que señala que los organismos descentralizados de carácter local se deben regir por el apartado A del artículo 123 constitucional, y como consecuencia si se aplica para un organismo de carácter local también debe aplicarse para un organismo de carácter federal.

A continuación se transcribe la jurisprudencia número XXV/98 de la que se mencionó en párrafos anteriores:

*"RUBRO*

*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.*

*TEXTO*

*Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, que son la LFT respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la LFTSE, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habida entre los Poderes de los Estados Federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta SCJN ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.*



### PRECEDENTES

*Amparo en revisión 1110/97. Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.*<sup>121</sup>

La LFT contiene un título dedicado a trabajos especiales y dentro de éste se encuentran a los trabajadores de confianza, a quienes se les denomina así por las funciones desempeñadas y no por el puesto y muy claramente señala en el artículo 9º las funciones consideradas de confianza: “dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, o trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”.

Esta misma ley no deja muy claro en que condiciones se prestarán los servicios de los trabajadores de confianza que por la misma naturaleza no son iguales a los trabajadores de base, establece que las condiciones de trabajo de este tipo de trabajadores serán proporcionadas a la naturaleza e importancia del servicio prestado, sin que sean inferiores a trabajos semejantes.

Sin embargo en que se basan los patrones para determinar la importancia del trabajo, además de que en muchas de las ocasiones las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza si son inferiores a los de trabajos semejantes a los que prestan los de planta, es decir, no cuentan con todas las prestaciones de las que gozan los demás, además de que en el ámbito procesal no pueden ejercer la acción de reinstalación ante un despido injustificado.

Asimismo, en el artículo 184 de la LFT señala que “las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario”. Este artículo al aplicarse equilibraría la igualdad entre trabajadores de base y de confianza, siendo justo y sin discriminar a los de confianza, toda vez que ambos son trabajadores.

<sup>121</sup> Organismos Descentralizados de Carácter Local. Sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del Artículo 123 constitucional. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª Época. T. VII. Tesis P. XXV/98. Materia: Constitucional, Laboral. Abril de 1998, p. 122.

La **CNDH** cuenta con dos tipos de trabajadores, ambos son de confianza: los operativos y de enlace, y los de mando o jefaturas.

Asimismo, puede contratar personal bajo el régimen de honorarios, quienes podrán recibir las mismas prestaciones que el personal de mando o jefatura, siempre y cuando el titular del área así lo autorice y las actividades que realice lo ameriten.

Los estímulos mensuales por productividad y eficiencia no los pueden recibir el personal que sea contratado bajo este régimen de honorarios, al igual que tampoco pueden recibir la prima quinquenal, discriminando en cierta forma a este tipo de personal.

La misma **CNDH** señala cuales son los puestos operativos, de enlace y de mando:

“Puestos operativos: Son los puestos con los que se identifican las actividades y acciones eminentemente operativas, se caracteriza por proporcionar apoyo administrativo, técnico, manual y de servicios a los servidores públicos de mando. Estos puestos se ubican en los niveles 17 al 27.

Puestos de enlace: Son los puestos con los que se identifican las funciones y actividades técnico-especializadas, necesarias para el apoyo técnico-profesional. Sirven como coordinación y vínculo entre las actividades operativas y de mando. Estos puestos se ubican en los niveles 27Z al 27D.

Puestos de mando: Son los puestos de jefes de departamento, visitador adjunto B, subdirector, visitador adjunto A, director de área, director general adjunto, coordinador, director general, de apoyo, coordinador general, secretarios, visitador general y presidente. Estos puestos se ubican en los niveles MC301 al MD902.”<sup>122</sup>

Todo el personal de la **CNDH** es de confianza de acuerdo al artículo 74 de su ley, pero esta disposición es inconstitucional, porque está estableciendo un régimen no señalado por la **CPEUM**, los trabajadores de confianza que laboren para la **CNDH** deben realizar funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización o trabajos directamente relacionados con el patrón, por exclusión todos los demás que no tengan estas características serán de base.

---

<sup>122</sup> Lineamientos Específicos para autorizar la Renovación y Creación de Plazas y Puestos en la CNDH. Coordinación General de Administración. CNDH. Enero del 2002, p. 6.

## **19.- Instancia ante la cual pueden acudir los trabajadores de la CNDH para reclamar sus derechos laborales.**

Antes de mencionar la instancia adecuada ante la cual los trabajadores de la CNDH pueden acudir a defender sus derechos laborales, se analizará de forma muy breve los derechos que se tienen como trabajador ante un despido injustificado.

Para los trabajadores de la iniciativa privada al ser despedidos de forma injustificada, su patrón tiene la obligación de indemnizarlos con tres meses de salario, salarios vencidos y demás prestaciones que hubiere devengado, o bien a reinstalarlo en su trabajo, pudiendo negar la reinstalación mediante una indemnización.

Cuando el trabajador demanda la reinstalación y ésta le es negada, el patrón además de indemnizarlo constitucionalmente debe otorgarles veinte días por año cumplido de salario.

También puede negar la reinstalación con la debida indemnización constitucional en los casos de trabajadores de confianza, trabajadores domésticos, eventuales, por contacto directo no siendo posible desarrollar el trabajo de una forma normal, o cuando se tenga menos de un año trabajando.

En caso de que el patrón o familiares de éste trate mal a su trabajador o a sus familiares, también tiene la obligación de indemnizarlo con el importe de tres meses de salario, su razón es que la misma Constitución en sus artículos 2º y 22º prohíben la esclavitud y la tortura, penas de mutilación e infamia, marca, azotes, palos.

Uno de los objetivos del trabajo es que debe dignificar al hombre, y si su patrón deshumaniza a su trabajador y en lugar de dignificarlo lo menosprecia y denigra, deja de funcionar la relación laboral adecuada y amena para ambas partes, convirtiéndose en una constante fricción de intereses y entorpeciendo el mismo trabajo, toda vez que el patrón deja de cumplir con sus obligaciones y el trabajador deja de recibir y ejercer sus derechos.

Para los trabajadores al servicio del Estado también tienen derecho a que sean reinstalados o que se les indemnice en caso de ser despedidos injustificadamente. Pero si se suprime la plaza se les debe otorgar otra igual o indemnizarlos.

Una de las causas para rescindir la relación laboral sin responsabilidad para el patrón para los trabajadores de la iniciativa privada es la falta injustificada por más de tres días su centro de trabajo en un periodo de treinta días, y para los trabajadores al servicio del Estado, es de por más de tres días *consecutivos*. Para que a los trabajadores de la **CNDH** se les rescinda de su empleo es por el abandono del mismo por más de cinco faltas injustificadas consecutivas, o por más de quince faltas injustificadas discontinuas durante el año.

El abandono del empleo no es lo mismo que las faltas de asistencia, el abandono del empleo es la manifestación del deseo de no trabajar al abstenerse en realizar las funciones para las que fue contratado, o bien se ausenta del lugar de trabajo por un periodo corto o prolongado.

Otra de las causas de rescisión de la relación laboral para los trabajadores del apartado A, es la desobediencia del trabajador sin causa justificada siempre y cuando ésta se refiera directamente al trabajo pactado y dentro de la jornada de trabajo. Para los trabajadores del apartado B del artículo 123 constitucional, esta desobediencia del trabajador debe ser reiterada y sin justificación alguna.

El apartado B del artículo 123 de la Constitución regula en su fracción XII, la instancia ante la cual deben acudir los trabajadores para resolver sus conflictos y sean individuales, colectivos o intersindicales siendo esta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Consejo de la Judicatura Federal es para los trabajadores del Poder Judicial de la Federación y la **SCJN** para los conflictos que surjan entre sus propios empleados.

El artículo 74 de la ley de la **CNDH** establece que su personal se regirá por el apartado B del artículo 123 constitucional y como consecuencia los conflictos laborales que surjan entre la **CNDH** y sus trabajadores deberán resolverse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, contando éste con una Procuraduría de Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien defiende los intereses de los trabajadores en forma gratuita.

Sin embargo, el apartado A del artículo 123 constitucional no señala instancia alguna a la que deban acudir sus trabajadores, remitiéndose entonces, a la **LFT**, la cual señala a la junta federal de conciliación y arbitraje y juntas locales de conciliación y arbitraje, autoridades dependientes de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Pero siguiendo el criterio de las jurisprudencias 1/96 y XXV/98 en la que los organismos públicos descentralizados de carácter federal y local se deben regir por el apartado A del artículo 123 constitucional por no pertenecer al Poder Ejecutivo, Legislativo ni Judicial, toda vez que los únicos que se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional son los trabajadores del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y del gobierno del Distrito Federal, los trabajadores de la CNDH deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Antes de la reforma de 1999 en donde la CNDH era un organismo descentralizado, era contrario a la Constitución que sus relaciones laborales se rigieran por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Ahora convirtiéndose en un organismo autónomo, también es contrario a la Constitución la disposición que establece que sus relaciones laborales se sigan rigiendo por este apartado, toda vez que textualmente el apartado B del artículo 123 constitucional establece que se regirán bajo este apartado las relaciones laborales que existan entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin mencionar a los organismos autónomos, ni a ningún otro tipo de organismo.

Es por ello, que las relaciones de trabajo del personal de la CNDH deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional, junto con su ley reglamentaria, y sus conflictos laborales deben resolverse ante las juntas federales de conciliación y arbitraje.

## **20.- Crítica al sistema laboral de la CNDH.**

Como anteriormente se señaló la imperfección de la ley que establece el Derecho al Trabajo, porque no media una sanción para quien no proporcione trabajo a quien lo necesite o solicite, también es cierto, que la autoridad a través de sus normas debe procurar que las condiciones laborales bajo las cuales se desempeñen las actividades del trabajador sean justas y ayuden a la superación y desarrollo del empleado.

Cuando uno se encuentra estudiando se cree que las leyes se cumplen, que los mandatos se encuentran en los artículos y que las autoridades las obedecen o actúan conforme a ellas, pero en la realidad, la mayoría de las autoridades violan la misma ley y con ello a los derechos de los hombres.

En el campo laboral, se podría pensar que las empresas son las que tiene el mayor índice de violaciones a los derechos laborales, pero es sorprendente la cantidad de casos en los que el propio gobierno cuando actúa como patrón viola los derechos laborales de sus trabajadores, y más aún, resulta inconcebible que la propia CNDH, institución autónoma encargada de proteger y procurar los derechos humanos, sea también agente de violaciones al Derecho Humano del Trabajo de sus mismos empleados.

El sistema que se lleva a cabo en la CNDH, no está sustentado en nada, sólo el artículo 74 de la ley de la CNDH señala que sus trabajadores se regirán por el apartado B del artículo 123 constitucional y por la LFTSE incorporados al ISSSTE y en su segundo párrafo manifiesta que su personal será de confianza debido a la naturaleza de las funciones que la misma CNDH desempeña.

Sin embargo, el artículo 4° de la LFTSE dice que “los trabajadores son de base y de confianza”. Posteriormente su artículo 5° señala quienes son trabajadores de confianza, entre ellos están según su fracción II “los del Poder Ejecutivo, dependencias y entidades comprendidas en el apartado B del artículo 123 constitucional que desempeñen funciones de:

- a) Dirección: cuando representa y tiene poder de decisión en el ejercicio de mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores, y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización en los niveles de jefaturas y subjefaturas y personal técnico.
- c) Manejo de fondos o valores, excluyendo al personal de apoyo.
- d) Auditoria, con niveles de auditores y subauditores generales y personal técnico.
- e) Control directo de adquisiciones que cuenten con facultad de decisión y representación de la dependencia o entidad y su personal de apoyo.
- f) En almacenes e inventarios con la responsabilidad de autorización de ingresos, salidas, bajas o altas de bienes o valores.
- g) Investigación científica, quienes dirijan la investigación.

- h) Asesoría o consultoría, cuando las den los directores generales, oficiales mayores o coordinadores generales.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.
- j) Secretarios particulares.
- k) Agentes del ministerio público federal y del distrito federal.
- l) Agentes de las policías judiciales y los de policía preventiva.

Todos estos incisos son los señalados como las actividades que realizarán los trabajadores de confianza y no por el puesto que ocupen, sino por la actividad desempeñada.

En el último párrafo de esta fracción II del artículo 5º de la LFTSE, menciona que cada entidad o dependencia contará con un catálogo de puestos en el que se clasifique los puestos de confianza, sin que la CNDH cuente con algún catálogo que indique estos puestos de confianza, pues todos sus trabajadores son de confianza, aunque no todos desempeñan actividades que determinen que el trabajador deba ser de confianza.

La CNDH requiere trabajadores de confianza pero no a todo su personal, pudiendo impugnar el artículo 74 de la ley de la CNDH como contrario a la CPEUM por medio del juicio de amparo.

La CNDH no posee con un catálogo que señale los puestos de confianza y los de base, sin embargo el personal de la CNDH se divide en dos: operativos y de mando. Aunque operativos y de mando son de confianza y de los cuales la CNDH si tiene con sus respectivos catálogos de puesto.

El manual de percepciones de los servidores públicos de mando de la CNDH manifiesta quienes son los que ocupan estos puestos: “los grupos jerárquicos ejecutivo, coordinación, supervisión, gerencial, alta gerencia, dirección ejecutiva, dirección y alta dirección, así como los de apoyo de alta gerencia, apoyo de dirección y apoyo de alta dirección.”<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la CNDH. Op. cit., p. 114.

Analizando este sistema de la **CNDH**, debe existir personal de base y de confianza, sin necesidad de que todos sean de confianza como actualmente así lo dispone su régimen laboral.

En caso de que los trabajadores de la **CNDH** deban regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional y de seguir al artículo 4º de la **LFTSE**, su fracción II, inciso a)

Los trabajadores de confianza serían desde los jefes de departamento, subdirectores, visitadores adjuntos, directores de área, directores generales, secretarios particulares, visitadores generales, secretarios técnico y ejecutivo, siempre y cuando su trabajo implique tomar decisiones en el ejercicio de mando, sin que estén sujetos a horarios de trabajo, chequen tarjetas o firmen listas de asistencia y no estén subordinados al mando de otra persona, dejando a los operativos como trabajadores de base y no por el puesto que ocupen sino por las funciones desempeñadas.

Pero en la misma ley en su artículo 8º señala que quedan excluidos de esa ley los trabajadores de confianza que señala el artículo 5º. Así, los trabajadores de confianza que son todo el personal sin excepción los que conforman la **CNDH**, no encuadran en el apartado B del artículo 123 constitucional, pero sí en el apartado A del 123 constitucional de acuerdo a las jurisprudencias I/96 y XXV/98.

Si los trabajadores de la **CNDH** se reglamentaran por el apartado A del artículo 123 constitucional, deberían contar con un contrato colectivo en que se señalen todas las obligaciones y derechos de los trabajadores, así como que puestos serían los de base y cuáles de confianza. En relación con los trabajadores de confianza se establecería bajo que condiciones de trabajo prestarían su servicio, sin que éstas fueran inferiores a los de planta, o bien, las condiciones de trabajo que sean para los de planta sean las mismas o se extiendan para los trabajadores de confianza.

Actualmente el personal de la **CNDH** se regula por el apartado B del 123 constitucional donde conforme al artículo 74 de su ley todos sus trabajadores son de confianza, situación que debe cambiar para tener trabajadores de confianza y de base, ambos por ser necesarios a la institución.



La CNDH cuenta con un lineamiento de incidencias de su personal en el que se explica de manera muy breve las condiciones bajo las cuales laborarán sus empleados, pero no se detallan, dando lugar a violaciones en sus derechos como trabajadores.

Las guardias que se llevan a cabo en atención al público sujetas a una jornada de trabajo de veinticuatro por cuarenta y ocho horas y de doce por treinta y seis horas, siendo ésta una jornada excesiva para la capacidad humana.

Se debería reglamentar las condiciones laborales para que sus empleados desempeñen sus funciones mejor, por ejemplo que los abogados de guardia pudieran tener un lugar de descanso y aseo personal, comedores o incentivos para su alimentación, estímulos en sus sueldos, o bien, contratar más personal que se dedique a laborar jornadas nocturnas, ya que a estos abogados se les hace laborar los fines de semana y días festivos si les toca la guardia, sin que reciban una prima adicional en su sueldo por haber trabajado los domingos, violando la CNDH una vez más los derechos laborales de sus trabajadores.

La jornada de trabajo del personal de guardia de la CNDH se ajusta a la decisión del titular del área, es decir, se deja al libre arbitrio del jefe el horario de labores de estos trabajadores.

La CNDH no computa dentro de la jornada de trabajo el tiempo de comida para su personal cuando éste no sale a tomar sus alimentos por quedarse a trabajar, ni otorga un descanso por jornada continua de labores, así como tampoco se pagan los días de descanso en los cuales se laboraron, teniendo o respaldando la mayoría de sus violaciones con un bono extra que se paga mensualmente a todo su personal de acuerdo a un a calificación que hace el director de área, este bono mensual es el estímulo para el personal de mando e incentivos para el personal operativo de los cuales se explicó en el apartado del salario.

Anteriormente a la mujeres que iban a ser madres y que el periodo vacacional coincidía con el periodo de licencia por maternidad, sus vacaciones se les otorgaban después de los dos meses posteriores al parto.

A finales del año pasado y durante el año en curso, este derecho irrenunciable del trabajador a sus vacaciones, se ha visto vulnerado, infundado y totalmente injustificado para las madres trabajadoras, toda vez que se les ha usurpado de este

derecho, sólo se les autoriza su licencia por maternidad y ya no se les dan sus vacaciones, siendo esta nueva disposición totalmente contradictoria a derecho, pues las vacaciones son un derecho por haber laborado durante un periodo determinado, y la trabajadora de la CNDH prestó sus servicios por ese periodo y por lo tanto tiene derecho a sus vacaciones.

Asimismo, los cuidados maternos son proporcionados de acuerdo a la ley del ISSSTE por un certificado de cuidados maternos a las madres trabajadoras que sus hijos se encuentran enfermos, pero en la CNDH no los acepta para todas las mujeres, generalmente para aquellas que ocupan puestos de jefatura no se les justifican, o bien, se les aceptan pero se ven afectadas en su bono mensual, dependiendo del arbitrio del jefe que califique.

Los trabajadores de la CNDH no tiene derecho a días económicos como en otras instituciones de gobierno, o como en las empresas privadas que les otorgan permisos para ausentarse, el trabajador que requiera de un permiso para faltar, se le conmuta por sus vacaciones, siendo esto totalmente inconstitucional y arbitrario para el trabajador, un ejemplo de ello es que si algún familiar fallece y el trabajador por obvias razones necesita faltar, lo hacen laborar en sus vacaciones el número de días que haya faltado o le descuentan sus faltas injustificadas.

El doctor José Dávalos conceptúa como días económicos: “a aquellos permisos que se conceden, generalmente con goce de sueldo, a los trabajadores, por corto periodo, para atender problemas personales o familiares urgentes.”<sup>124</sup>

Esta clara violación al derecho del trabajador puede ser subsanada por permisos mediante oficios que expresen claramente la ausencia del trabajador a sus labores, con el fin de evitar que a capricho de quienes ocupan el mando dejen faltar a su trabajador, porque la CNDH dice sólo se permite la ausencia del trabajador con la autorización de su jefe inmediato.

Existen declaraciones expresas de la CNDH en las que se prohíbe utilizar días de vacaciones para compensar las faltas injustificadas. Asimismo hace mención que las faltas injustificadas deberán ser descontadas de acuerdo al horario de trabajo y de otros factores que así determine la misma dirección de recursos humanos, al igual que para llevar un control de asistencia de su personal, éste se deberá registrar

---

<sup>124</sup> Dávalos, José. Op. cit., pp. 130 y 131.

en una libreta en donde firme horas de entrada y salida de labores, así como entrada y salida de hora de comida.

En el aspecto fiscal y el descuento del ISR en las percepciones de los trabajadores que no estaban sujetas a este impuesto, resulta bastante contradictorio lo siguiente: si a los trabajadores de la CNDH como lo establece su propia ley deben registrarse por el apartado B del 123 constitucional, pero sin ser trabajadores burocráticos toda vez que es un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios, como es posible que a partir de la resolución de la SCJN del 27 mayo del año en curso se les descuenta el ISR de las percepciones que no eran gravables de este impuesto, y se esté tratando al personal de la CNDH como trabajadores burocráticos sin serlo.

Como se ha mencionado anteriormente, la naturaleza jurídica de los trabajadores de la CNDH, es contrario a la CPEUM, debiendo registrarse por el apartado A del artículo 123 constitucional de acuerdo a la jurisprudencia I/96, se les debe otorgar la prima de antigüedad de doce días por año de servicios, de lo contrario, al registrarse por el apartado B del artículo 123 constitucional, se les están coartando la mayoría de sus derechos laborales.

La CNDH otorga al personal de nuevo ingreso un manual de bienvenida, en el que se señalan derechos y obligaciones del trabajador de la CNDH.

Como obligaciones del trabajador de la CNDH se tiene:

- Un horario de labores de lunes a viernes de nueve a catorce treinta horas y de dieciséis a dieciocho treinta horas. Cuando las funciones lo exigen el horario puede ser diferente.

Este horario de labores es para el personal operativo, es diferente para el personal de mando y de guardia. Para constatar la asistencia y puntualidad de los trabajadores, éstos se deben registrar diariamente en una libreta, tanto al inicio de labores, entrada y salida a comer y al término de sus funciones.

- Desempeñar las funciones con intensidad.

Por ejemplo, si un trabajador se duerme durante sus horas de labores no está desempeñando con intensidad su trabajo para el cual fue contratado. Constituyendo una falta de probidad para la CNDH.

- Guardar reserva de los asuntos encomendados.

Al decir guardar reserva significa ser discreto en la información que con motivo del trabajo se llega a tener conocimiento. No es necesario que sólo el personal de confianza pueda llegar a revelar información, cualquier trabajador puede incurrir en esta falta.

- Asistir puntualmente a las labores.

Se otorga un determinado tiempo para la hora de entrada, generalmente es de quince minutos, pasando este tiempo se considera retardo, el cual se ve afectado en los bonos mensuales del trabajador o se toman en cuenta para los incentivos del personal operativo. Este plazo es a consideración de cada área de labores.

- Observar las medidas preventivas e higiénicas que indiquen las autoridades.

Más que una obligación, es un derecho del trabajador laborar en un lugar en donde se garantice la seguridad e higiene, protegiendo así su integridad física.

- Dar aviso inmediato al superior de las causas que impidan acudir a tus labores.

Si hay una constancia médica que justifique la falta a laborar, se toma como falta justificada, de lo contrario al arbitrio del jefe se permite o no faltar, falta que es compensada generalmente con los días de vacaciones, independientemente de que exista declaración expresa que las faltas injustificadas se deben de descontar del salario del trabajador y no compensarse con días de vacaciones.

- Observar buenas costumbres.

Por buenas costumbres se puede entender la no realización de actos inmorales, independientemente que la moral sea un concepto muy subjetivo y cambiante de acuerdo a las costumbres y épocas.

- Asistir a los eventos de capacitación que organiza la CNDH.

La capacitación que proporciona la CNDH son realizados a través de cursos, talleres, conferencias y otros eventos. Su función es la de fortalecer los

conocimientos y desarrollar las habilidades del trabajador para el mejor desempeño laboral.

El trabajador de la **CNDH** no debe:

- Ejecutar actos que puedan poner en peligro su seguridad, la de sus compañeros o la de terceras personas.

Estos actos pueden ser de violencia, injurias, amagos, malos tratos que denigran u ofenden a la persona a quien va dirigida, o que por razones de negligencia, descuido o imprudencia exista un peligro.

- Faltar al trabajo sin causa justificada o sin permiso de su superior.

No se mencionan cuáles son las causas justificadas, pero podría decirse algunas de ellas son las de enfermedad que se pueden acreditar por constancias o certificados médicos del **ISSSTE**, pero no así los permisos del superior.

- Presentarse al trabajo en estado de embriaguez.

Entendiendo que el aliento alcohólico no es lo mismo que el estado de embriaguez.

- Suspender labores sin autorización de su superior.
- Usar los instrumentos de trabajo para un objetivo distinto a aquel al que están destinados.

Si un trabajador dispone de los instrumentos de trabajo para uso particular, está incurriendo en una falta de probidad y honradez para la **CNDH**.

- Hacer cualquier clase de propaganda dentro de la Institución.

Derechos del trabajador de la **CNDH**:

- Recibir las remuneraciones por las que fue contratado. Los salarios de los trabajadores se cubren por cheque o depósito en una cuenta bancaria, con su respectivo comprobante de pago.

El depósito de este salario se hace en una cuenta bancaria por nómina y la periodicidad con la que se realiza es quincenalmente los días diez y veinticinco de cada mes.

- Un aguinaldo de cuarenta días de sueldo base conforme al tiempo laborado.
- Una prima vacacional del cincuenta por ciento de diez días de sueldo base por cada periodo vacacional.

Tanto las vacaciones como la prima vacacional se otorgan después de que el trabajador haya cumplido seis meses laborando para la **CNDH** y no antes.

- A una serie de seguros como lo son:

De vida institucional.

Este seguro de vida lo gozan todos los servidores públicos de la **CNDH** cuya suma asegurada es de cuarenta meses del salario integrado del trabajador. Se paga en caso de fallecimiento, incapacidad total y permanente y pérdida de miembros. La cobertura de este seguro de vida solamente es por el periodo que se encuentre laborando el trabajador dentro de la **CNDH**.

De vida, derivado del Fondo de Ahorro Capitalizable (**FONAC**), para el personal operativo y de enlace.

De gastos médicos mayores para los servidores públicos de mando.

El titular de este seguro tiene derecho a asegurar solamente a su cónyuge e hijos, y a falta de éstos a sus ascendientes. Este seguro se hace efectivo ante alguna eventualidad de accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización, opera durante el tiempo que se encuentre laborado el trabajador dentro de la **CNDH**. Para el personal operativo y de enlace no gozan de este seguro, estando frente a una discriminación entre los mismos trabajadores de la **CNDH**.

Otros que contrate de manera personal el trabajador.

Estos no son porque los proporcione la **CNDH**, sino que directamente el trabajador los contrata con la aseguradora que él decida y los descuentos que se le hagan van a ser de su sueldo sin que la **CNDH** haga pago alguno por ellos.

Las prestaciones que otorga la **CNDH** a su trabajador son:

- Las que señala la ley del **ISSSTE**.

Las prestaciones del **ISSSTE** no es porque las otorgue la **CNDH**, sino porque su misma ley así lo reglamenta, al decir indebidamente que su personal quedará incorporado al régimen del **ISSSTE**. Una de estas prestaciones es la de la Clínica de Detección y Diagnóstico Automatizado (**CLIDDA**), que se encuentra ubicada en la delegación de la zona poniente del **ISSSTE**, y que se da a los trabajadores entre las edades de treinta y cincuenta y cinco años para mujeres y entre treinta y cinco y cincuenta y cinco años para varones, además de que es requisito indispensables que estos trabajadores coticen al mismo Instituto y que se encuentren en activo. La finalidad del **CLIDDA** es la detección de enfermedades o padecimientos que no se han manifestado.

- Servicios médicos.

En la **CNDH** existe con un consultorio médico interno de consulta y un médico que proporciona consultas gratuitas y medicamentos. Así como diferentes servicios médicos como estudios de osteoporosis y glucosa, donación de sangre, realiza contratos de descuento con diferentes laboratorios clínicos y oftalmólogos.

- Fondo de Ahorro Capitalizable (**FONAC**) para el personal operativo y de enlace.

El objetivo del **FONAC** es “apoyar la economía familiar y fomentar el ahorro personal de los empleados de nivel técnico-operativo, hasta el nivel de enlace”.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Procedimiento para la Operación del FONAC. Coordinación General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. **CNDH**. Abril del 2001, p. 2.

De las aportaciones que se hacen al **FONAC** a los servidores públicos se les descuenta por nómina, y de las cuales en la misma proporción la **CNDH** realiza una aportación. Este fondo se entrega a los trabajadores operativos y de enlace que hayan sido incorporados voluntariamente al concluir el ciclo.

- Fondo de separación individual voluntaria para el personal de mando.

Este fondo está constituido por las aportaciones del trabajador y por las de la **CNDH**, quien aporta una cuota equivalente a la que haga el trabajador. Las aportaciones que realice la **CNDH** no forma parte del sueldo del servidor público, ni constituye un ingreso fijo, regular o permanente. A diferencia del **FONAC**, este fondo sólo se reintegra al trabajador cuando éste se separa de la **CNDH** por cualquier causa, o bien, cuando fallece se paga a quienes haya dejado como beneficiarios.

El fondo de separación individualizado tiene como finalidad: “fomentar la creación de una bolsa entre estos servidores públicos y preservar la dignidad y el ingreso de éstos, en tanto se reincorporan, en su caso, al mercado laboral, ante la eventualidad de su separación de la Comisión, por cualquier causa.”<sup>126</sup>

En este fondo se incorporan todos los servidores públicos de mando medio y homólogos que lo manifiesten voluntariamente y los montos de aportaciones pueden ser del dos, cinco, ocho y diez por ciento de sueldo, y de los cuales la **CNDH** deberá hacer en la misma cantidad sus aportaciones. Estos descuentos también se realizan por nómina. Los estados de cuenta de este fondo son entregados al trabajador semestralmente. El fondo de separación individualizado es administrado por una institución fiduciaria mediante un contrato de fideicomiso de inversión y administración.

- Sistema de Ahorro para el Retiro (**SAR**).

La incorporación al **SAR** es una obligación de la **CNDH** para con sus trabajadores, con el objetivo de mejorar su situación económica al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporal o permanentemente, o bien, para mejorar la situación económica de su familia en caso de fallecimiento.

---

<sup>126</sup> Reglamento para la Operación del Fondo de Separación Individualizado de la CNDH. CNDH, México, 2001, p. III.



Este sistema opera a través de depósitos en cuentas bancarias individuales divididas en dos subcuentas: una de seguro de retiro y la otra de fondo nacional de la vivienda y que se supone que va a aumentar la disposición de recursos en el momento que el servidor público se retire.

Los recursos provienen de la aportación obligatoria por parte de la **CNDH** consistente en un dos por ciento del sueldo base del trabajador destinada a la subcuenta del seguro de retiro y del cinco por ciento del sueldo base para la subcuenta de vivienda.

- Pagos por defunción.

Consistente en cuatro meses de salario integrado, siempre y cuando el trabajador haya laborado más de seis meses en la **CNDH**. Esta cantidad se entrega a los familiares del servidor público fallecido o a quienes se hubiesen hecho cargo de los gastos de inhumación.

- Y otras más, como reconocimiento de la Ley de Premios, Estimulos y Recompensas Civiles.

Entre estas prestaciones adicionales se pueden encuadrar los bonos de fin de año, el día del niño, el día de las madres, día de reyes, siempre y cuando la **CNDH** cuente con disponibilidad presupuestaria. Otra prestación económica que reciben los trabajadores de la **CNDH** es una ayuda para despensa consistente en cien pesos mensuales.

Además de estas prestaciones la **CNDH** celebra convenios de descuento al consumo con proveedores de bienes y servicios, que en cierta forma apoyan al salario del personal de la **CNDH** como son: en tiendas de ropa, zapatos, en **SAM'S**, restaurantes, laboratorios clínicos como el **CHOPO**, clínicas oculistas como **DEVLIN**, convenios con notarías para el asesoramiento y tramitación de testamentos, descuentos en colegiaturas de escuelas particulares en la enseñanza de algún idioma, etc.

Para el personal operativo y de enlace les es proporcionado un premio llamado empleado del mes, que consiste en un incentivo por la cantidad de trescientos pesos pagaderos en vales de despensa y que no pueden ser canjeados por dinero en efectivo. Para la designación de este incentivo se toman en cuenta los factores de:

asistencia, puntualidad, iniciativa, productividad y calidad, trabajo en equipo y discreción.

El objetivo de este premio es: “establecer un reconocimiento que motive una mayor productividad, eficiencia y calidad en los servicios que presta la **CNDH**, y que compete realizar a los servidores públicos de ésta permitiendo, al mismo tiempo, que dichos reconocimientos beneficien económicamente a quienes se hagan acreedores a ellos.”<sup>127</sup>

No pueden recibir este incentivo los servidores públicos con menos de seis meses de antigüedad en la **CNDH** y aquellos que sean contratados bajo el régimen de servicios profesionales o de lista de raya. El encargado de designar al empleado del mes es el subdirector de cada área, y deben ser como mínimo un empleado por cada veinte que pertenezcan a una misma dirección.

Otras prestaciones inherentes al puesto que se otorgan solamente al personal de mando son las de vehículos, telefonía celular, radiolocalizadores, radiocomunicación y alimentación. Dichas prestaciones en ningún momento deben ser utilizadas de forma particular para los servidores públicos de mando o de sus familiares.

Esta disposición es infinidad de veces violada, toda vez, que no sólo las prestaciones económicas, sino hasta el personal como chóferes son utilizados de manera indebida para usos particulares del personal de mando o bien, de sus familiares.

Dentro del personal de mando, no todos gozan de las prestaciones inherentes al puesto; sólo los de mando de alta dirección, mandos de dirección, de dirección ejecutiva y gerencial.

Los mandos de supervisión sólo tienen derecho al vehículo, teléfono celular y/o radiolocalizador. Los mandos de coordinación y ejecutivos sólo pueden hacer uso de teléfono celular y/o radiolocalizador.

---

<sup>127</sup> Lineamientos Generales para la Designación del Empleado del Mes. Dirección General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. CNDH.

Como anteriormente se señaló los empleados de la **CNDH**, tanto los operativos y los de mando, independientemente de su sueldo base y compensación garantizada, las cuales siempre son estables, reciben un bono mensual, que no siempre es la misma cantidad que se deposita en la cuenta bancaria de nómina, la cantidad de dinero que corresponda al bono mensual dependerá de la calificación que haga el director de área.

Para la determinación del pago de este bono, se evalúa o se califica la productividad y eficiencia en el desempeño de las actividades realizadas por cada uno de los trabajadores de la **CNDH**, además de que esta calificación servirá para las promociones de su personal.

Este bono es un pago adicional que reciben los servidores públicos de la **CNDH** para el mejoramiento de su economía y para recompensar mensualmente su esfuerzo en base a la evaluación de productividad y eficiencia en el desempeño de sus funciones y por tanto no siempre les es pagado, dada esta naturaleza del bono no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que a criterio de la **CNDH** no forman parte del sueldo del trabajador, sin embargo esta disposición es incorrecta, porque de acuerdo al artículo 84 de la **LFT**, el bono si forma parte del salario.

Asimismo, este pago adicional se encuentra gravado por las leyes fiscales aplicables.

Los límites máximos que se dan por estos bonos van de conformidad al nivel que ocupa cada trabajador y son de acuerdo al presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, no mencionan el monto mínimo y por ello es que un trabajador puede o no recibir esta cantidad adicional.

En párrafos anteriores se mencionó que la calificación para el otorgamiento de estos bonos la realiza el director de área, es decir, se deja a decisión del mismo dicha calificación, que se supone que debe ser de acuerdo a la productividad y eficiencia, así como de otros factores, pero que llega a constituir una violación al derecho del trabajador, toda vez que al libre albedrío de quien califica se recibe o no en la cantidad que él director decida sin rebasar los límites máximos.

Los lineamientos generales del personal de la **CNDH** regulan las causas de rescisión de los efectos del nombramiento:

- Renuncia, abandono del empleo o repetida falta injustificada a sus labores.

El abandono del empleo es la falta injustificada a laborar por un periodo de cinco días consecutivos. La repetida falta injustificada es la realizada por más de quince días discontinuas acumuladas durante un año.

- Incapacidad física o mental
- Faltas de probidad u honradez

La probidad se entiende como: “la rectitud de ánimo, la hombría de bien, integridad y honradez en el obrar.”<sup>128</sup> Al incurrir en una falta de honradez podría ejemplificarse cuando el trabajador se apodera de objetos propiedad de la **CNDH**, independientemente de que incurra en delitos de carácter penal.

- Actos de violencia en el trabajo

Los actos de violencia alteran el orden del centro de trabajo, toda vez que se ha faltado el respeto para los jefes o compañeros de trabajo, o viceversa, haciéndose imposible la convivencia para el buen desempeño de labores.

- Revelar asuntos e información de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo

Se prohíbe la revelación de secretos o información confidencial que se llegase a saber por necesidad del servicio prestado, es decir, se requiere de discreción.

- Por incumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Asimismo señala que para los trabajadores que se retiren de su empleo voluntariamente (renuncia), tendrán derecho a una cuota de separación consistente para el personal operativo hasta de seis meses de sueldo: base, compensación

<sup>128</sup> Dávalos. José. Op. cit., p. 148.

garantizada y estímulo mensual fijo y para los de mando hasta de tres meses de sueldo: base y compensación garantizada, siempre y cuando la **CNDH** cuente con presupuesto disponible, y con la debida autorización del presidente de la **CNDH**, es decir, esta cuota de separación no es obligatoria y se encuentra gravada por las leyes fiscales.

“Cuota de separación: Es la cantidad que se podrá asignar al servidor público cuando se separe del servicio y con motivo de la entrega-recepción del cargo”.<sup>129</sup>

Las diferencias que existen entre el personal operativo y de mando como la cuota de separación, los seguros médicos, los fondos de ahorro, horarios de trabajo, es con motivo de sueldos y responsabilidades de cada uno de ellos, así como del grupo jerárquico al que pertenezcan, pudiendo constituir estas diferencias una discriminación entre el mismo personal de la **CNDH**.

Una proposición para salir adelante y tener una calidad de trabajo superior a la de los otros países, es que el trabajador en México no se acostumbre a pedir, sino que primero ofrezca realizar su trabajo con mayor desempeño y productividad, disminuyendo los niveles de errores y aumentando la calidad del trabajo, para que posteriormente esté listo a recibir las ofertas del patrón, teniendo una actitud y aptitud de superación y no de conformismo.

El presente capítulo se realizó sin la intención de incomodar a persona alguna, es una crítica para eliminar los aspectos negativos y mejorar los positivos del sistema laboral que se lleva a cabo en la **CNDH**.

---

<sup>129</sup> Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Cuota de Separación con Motivo de la Entrega-Recepción del Cargo. **CNDH**. Octubre del 2001, p. 5.

## ADDENDUM

Con motivo de la reforma que sufrió el Reglamento Interno de la **CNDH**, es necesario agregar este apartado en el que se manifiestan los puntos más importantes y sobresalientes del citado Reglamento con el fin de realizar una comparación con el anterior y poder visualizar un poco su eficacia.

El 29 de septiembre del año 2003 se publica en el **DOF** el Acuerdo del Consejo por el que se aprueba el Reglamento Interno de la **CNDH**, el cual entrará en vigor a partir del primero de enero del 2004, abrogando con éste el reglamento interno de la **CNDH** publicado en el **DOF** el 12 de noviembre de 1992.

Este reglamento se podría decir que está actualizando lo que en la práctica ya se estaba llevando a cabo en algunas situaciones, como por ejemplo ya no existían algunas áreas o coordinaciones y el anterior reglamento las mencionaba, o bien algunas se crearon y en el nuevo reglamento se estructuran.

Otras, como las adiciones de fracciones a diferentes artículos, o las derogaciones de otras, la tramitación de los expedientes de queja, además se contemplan diferentes denominaciones que el reglamento de 1992 no las indicaba.

El reglamento de 1992 contiene 174 artículos, el de 2004 son 175 artículos. Muchos de ellos se recorrieron y otros más se suprimieron.

El reglamento del 1992 está obsoleto, toda vez, que a pesar de la **CNDH** es un organismo autónomo la seguía tratando como un organismo descentralizado.

El artículo 1º del nuevo reglamento es uno de los más trascendentes, en él se manifiesta que la **CNDH** es “un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Este mismo artículo pero en el reglamento de 1992 señala a la **CNDH** como “un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

Se agrrega un párrafo al artículo quinto donde se obliga a los servidores público de la **CNDH** a guardar la más estricta reserva de información, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la **CNDH**. Esta reforma era necesaria, pues en el año de 1992 aún no existian la ley y el reglamento, siendo la primera de junio del 2002 y el reglamento publicado en abril del 2003.

Se agrega como obligación de los servidores públicos de la **CNDH** la identificación de los mismos para el desahogo de las diligencias que con motivo de su trabajo tengan que realizar.

En relación con la competencia de la **CNDH**, se aumentaron las autoridades que pudiesen resultar presuntas violadoras a derechos humanos, entre ellas se señalan en el artículo 11 las siguientes: “la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y las demás que cuenten con facultades similares...”.

También se refiere a la facultad de atracción y los casos en que procede.

Se observa en su artículo 53 la existencia de un cuarto o quinto visitador general.

El artículo 15 da autorización a las comisiones estatales de derechos humanos a realizar diligencias en asuntos federales pero sólo para casos urgentes o graves, pero no resuleve, sino que en vía de colaboración auxilia a la **CNDH** a la investigación, debiendo remitir las comisiones estatales el asunto a la **CNDH** en un plazo máximo de 36 horas.

Como anteriormente se señaló algunas coordinaciones desaparecieron como lo es la de seguimiento de recomendaciones.

Otras más se crearon como: el área de atención al público, la dirección general de asuntos jurídicos, el centro nacional de derechos humanos, la dirección general de presidencia, la dirección general de información automatizada.

Algunas unidades administrativas cambian de denominación como por ejemplo: la dirección general de administración será la secretaría de administración, la dirección de comunicación social será la coordinación general de comunicación y proyectos.

Todas estas unidades tienen diferentes funciones que se especifican en este reglamento.

Una adición muy importante que se hace a este reglamento es el nombramiento y remoción del personal de la **CNDH**, que corresponderá al presidente de este organismo nacional realizarlo con apego a lo dispuesto en las fracciones VII y IX del artículo 123 constitucional apartado B, las cuales hablan sobre las aptitudes y conocimientos del trabajador, suspensiones y ceses justificados, despidos injustificados y medios para combatirlos, así como de la supresión de plazas.

Agregándose que esta remoción y nombramiento del personal también será en base a lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Civil del Carrera, el cual señala los exámenes que se tienen que realizar para la obtención de un puesto determinado, así como el periodo de aplicación, el personal que forma parte de este servicio, entre éste se encuentran los jefes de departamento, visitantes adjuntos, etc.,

La **CNDH** ha trabajado las 24 horas del día todos los días del año, disposición que ahora encuentra su fundamento en el artículo 26, fracción I del reglamento interno del 2004. Esta función es realizada por la **DGQO**, entre otras están la de atender telefónicamente al quejoso, turnar a las visitadurías los escritos de queja, asignarles números de expedientes, así como dar el número de recomendación, realizar la notificación de la recomendación y registrar en la base de datos el seguimiento de las mismas.

La **DGQO** es la encargada de actuar como unidad de enlace y ejercer las facultades que establece la Ley y el Reglamento Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con el reglamento interno de la **CNDH** de 1992 se les asignaba a los escritos de queja el número de expediente par si lo trabajaba la primera visitaduría o impar si era trabajado por la segunda visitaduría. Pero desde hace dos años quedó sin efecto esta disposición, se asigna el número de expediente en orden consecutivo sin importar que visitaduría esté llevando el caso.



Ahora con el nuevo reglamento interno se fundamenta esta forma de trabajar, toda vez que ya no hace mención sobre los números pares e impares de expedientes.

El artículo 57 señala la denominación de las visitadurías y su artículo 58 establece la estructura de las mismas, la cual será igual para las cinco visitadurías, sin distinción como lo hace el reglamento interno de 1992.

La competencia de las visitadurías generales será la de cualquier naturaleza jurídica, conociendo de expedientes de queja y recursos, es decir, se modificó la competencia, toda vez que dependiendo de la autoridad presuntamente violatoria a los derechos humanos era a donde se turnaba el escrito de queja, ahora con este nuevo reglamento todas las visitadurías conocen de todos los asuntos independientemente de que autoridad haya cometido la transgresión a los derechos humanos del agraviado.

Los programas especiales se llevaban a cabo en la primera y segunda visitaduría general, con el reglamento interno del 2004, cualquier visitaduría conocerá del programa especial que le asigne el presidente de la **CNDH**.

Así también se prevé la creación de oficinas foráneas en las diferentes entidades de la federación, aunque algunas de ellas ya se establecieron en la frontera norte del país.

El Consejo Consultivo debe redir un informe anual de actividades de la **CNDH**, así como presentará un informe de ejercicio presupuestal.

Con respecto a las recomendaciones generales se tuvo que publicar en el **DOF** el 17 de noviembre del año 2000 una adición al reglamento interno de la **CNDH** de 1992 por el que se añadió el artículo 129-bis, en el nuevo reglamento, estas recomendaciones generales están sustentadas en el artículo 140. El Consejo Consultivo es quien analiza y aprueba las recomendaciones generales que el presidente de la **CNDH** somete a su consideración.

Las visitadurías generales, directores generales, directores de área, junto con sus visitadores adjuntos serán los encargadas de llevar el seguimiento de las recomendaciones, tanto de los expedientes de queja como los recursos de queja y de impugnación, ya no la desaparecida coordinación de seguimiento de recomendaciones.

En el reglamento interno de la **CNDH** del 2004 se añadió un capítulo denominado “de las excusas e impedimentos” por los cuales el personal de la **CNDH** no puede conocer del asunto, así se mencionan los siguientes: tener parentesco, amistad, interés personal, familiaridad, etc.

Todas las actuaciones, documentos y evidencias tendrán que foliarse, además todas las diligencias que se realicen deben constar en acta circunstanciada.

En los que se refiere a la calificación del escrito de queja se aumentaron otras dos formas para la calificación de la misma: orientación directa y remisión.

Así también se sumó una causa de conclusión de los expedientes de queja: por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja y se derogó el artículo 124 del reglamento interno de la **CNDH** de 1992 en el que se señalaban todos los casos por los que la **CNDH** no era competente.

Se añade una forma más en la que se puede resolver el recurso de queja: desechamiento en caso del que el recurso quede sin materia, sea improcedente o resulte infundado.

Para el recurso de impugnación se adiciona una fracción por la que procede este recurso: en caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local.

El Reglamento Interno de la **CNDH** que entrará en vigor a partir del primero de enero del 2004 viene a abrogar un reglamento que ya no era funcional en muchos de sus aspectos, pero que sólo en la práctica se podrá observar la eficacia del mismo, así como sus lagunas, que servirán para expedir otro, probablemente más completo y funcional.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El trabajo es un derecho de todo ser humano por el que se van a satisfacer las necesidades económicas, pero su importancia radica en la dignificación de la persona, toda vez que a través de él se obtendrá un desarrollo y superación personal, pues el trabajo es un derecho y un deber social, sin embargo, en la actualidad este derecho al trabajo se ha ido transformado, la dignidad y libertad del trabajador se termina al comenzar la necesidad por sobrevivir en un mundo meramente materialista en donde el respeto por los derechos de los demás dejaron de existir.

**SEGUNDA:** La necesidad de reglamentar al trabajo surge por el abuso del poder del más fuerte sobre el débil, luchando los trabajadores por lograr una regulación laboral que los protegiera de las arbitrariedades cometidas por su patrón y defendiera sus intereses, así el Derecho del Trabajo nace como un derecho de clase, tutelador de los sectores más vulnerables de la relación laboral: el trabajador.

**TERCERA:** Independientemente de las acepciones que se le han dado al Derecho del Trabajo, la más adecuada es ésta, entendiendo al Derecho del Trabajo como: el sistema de normas jurídicas, instituciones y principios que tienden a conseguir el equilibrio y justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones ya sean éstas individuales o colectivas. El Derecho del Trabajo se encuentra fundamentado en el artículo 123 constitucional.

**CUARTA:** Trabajador es la persona física que presta sus servicios de forma personal y subordinada a otra persona física o moral a cambio de una retribución. Existen dos tipos de trabajadores de acuerdo al artículo 123 constitucional: los de la iniciativa privada y los trabajadores al servicio del estado, regulados los primeros por el apartado A y los segundos por el apartado B del citado artículo, ambos con derechos y obligaciones bajo las modalidades y condiciones de trabajo que cada uno de ellos establecen para sus trabajadores.

**QUINTA:** A diferencia del trabajador del apartado A, el trabajador del apartado B, requiere para adquirir esta categoría la expedición de un nombramiento para así poder tener una relación jurídica de trabajo y ser llamado trabajador al servicio del Estado, fungiendo el Estado como patrón con todas las obligaciones que éste tiene para con su empleado. A este tipo de trabajadores que prestan su servicio de forma subordinada y personal al Estado, se les denomina trabajadores burócratas, reguladas sus relaciones laborales por el Derecho Burocrático, institucionalizado éste en el apartado B del artículo 123 constitucional y en la LFTSE. Este apartado es adicionado por el expresidente de México Adolfo López Mateos en diciembre de 1960 y su ley reglamentaria fue expedida el 28 de diciembre de 1963.

**SEXTA:** Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos establecidos en la Constitución, en las leyes nacionales y ordenamientos internacionales, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado para que puedan ser considerados como garantías individuales. Su violación es cometida por los funcionarios o servidores públicos del Estado, siendo éstos las autoridades responsables de protegerlos y tutelarlos.

**SEPTIMA:** A través de la Historia, trabajadores, patrones y autoridades han tratado de ir conciliando intereses para lograr un mejor Derecho del Trabajo plasmado en sus leyes. La legislación laboral tanto del apartado A como del apartado B ha ido evolucionando y seguirá sufriendo modificaciones conforme a las necesidades de cada época.

**OCTAVA:** Desde la Nueva España hasta la actualidad, las leyes laborales en México han ido cambiando, reconociendo, aumentando y hasta desprotegiendo al trabajador y con ello a sus derechos humanos. En un inicio se tenían ideales de mejorar las condiciones generales de trabajo de los indios, pero en ninguno de los ordenamientos que se expedieron se ejecutaron, es hasta la Constitución de 1917 donde se incorpora el artículo 123 fundamento del Derecho del Trabajo, dándole un toque socialista a la Constitución, protegiendo los derechos laborales del trabajador.

**NOVENA:** Con posterioridad se expidieron leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, como la de 1931 que unificó a todas las leyes laborales de la República cuya creación correspondió al Congreso Federal y su aplicación era por las autoridades federales y locales por distribución de competencia, su importancia radicó en tres figuras del Derecho Colectivo del Trabajo: sindicato, contratación colectiva y huelga.

**DECIMA:** Actualmente la ley laboral que rige a los trabajadores de este país es la LFT de 1970, se expidió durante la presidencia de Adolfo López Mateos y entró en vigor el 1° de mayo de 1970 basada ésta en el principio de justicia social procurando lograr un equilibrio entre el trabajo y capital con el fin de alcanzar un bien común. Pero ha habido reformas posteriores a esta ley en las que varias de ellas han sido benéficas como la creación del INFONAVIT, preceptos relativos al Derecho Procesal del Trabajo para evitar la dilación de los mismos, hacer efectivos los laudos, capacitación y adiestramiento para los trabajadores. Otras reformas que en lugar de ser favorables han ido quitando el carácter social de la LFT y convirtiéndola en una ley con intereses económicos perjudiciales para el trabajador.

**DECIMA PRIMERA:** Los derechos humanos tiene principios: inviolabilidad, autonomía y dignidad de la persona. Características como la de universalidad,, incondicionalidad e inalienabilidad. Estos derechos se han clasificado en tres generaciones de acuerdo a un carácter histórico: la primera es la de derechos civiles y políticos con ideales surgidos en la Revolución Francesa, la segunda es la de derechos económicos, sociales y culturales, impregnados con los movimientos liberales del siglo XX, y la tercera encuadran los derechos a la paz, desarrollo y medio ambiente sano y equilibrado, derecho a la libre autodeterminación de los pueblos o de solidaridad dados a conocer a partir de los años sesentas.

**DECIMA SEGUNDA:** Los derechos humanos se trataron de incorporar desde la Constitución de Cádiz de 1812, pero sin éxito alguno, sólo se hacían mención de éstos, pero nunca se llevaron a la práctica por la sencilla razón de que en México existía la esclavitud. A partir de que fue abolida vinieron una serie de acontecimientos de luchas de poder y de gobernantes corruptos y ambiciosos de intereses económicos que hicieron imposible el respeto por los derechos humanos, es hasta la Constitución de 1857 donde se deja ver un poco de estos derechos. En la actual **CPEUM** se reconocen algunos a los que se les nombra garantías individuales y sociales, pero no por ello se han dejado de transgredir a los derechos humanos.

**DECIMA TERCERA:** La necesidad de crear un organismo defensor de los derechos humanos fue con el objetivo de que la sociedad creyera en una institución independiente del gobierno que defendiera, protegiera o bien, reparara la violación cometida a sus derechos humanos. Siguiendo la figura del ombudsman de Suecia, México logra conseguir institucionalizar una Comisión que alcanzara los objetivos anteriores y es así como la CNDH nace como un sistema no jurisdiccional de previsión, protección y difusión de los derechos humanos.

**DECIMA CUARTA:** La principal función de la CNDH es la de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos. Su competencia es de carácter federal, limitada al no poder conocer asuntos jurisdiccionales, electorales, laborales, los suscitados entre particulares, ni los del Poder Judicial de la Federación.

**DECIMA QUINTA:** La CNDH surge como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en el año de 1990 formando parte de la administración pública federal centralizada para posteriormente en 1992 transformarse en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Finalmente con las reformas de 1999 la CNDH se convierte en un organismo autónomo de gestión y presupuestario, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para transformarse en un organismo autónomo sui generis.

**DECIMA SEXTA:** La autonomía de gestión es otorgada a los organismo públicos descentralizados de acuerdo al artículo 11 de la LFEP, misma que en su artículo 3° excluye a la CNDH por no ser ésta un organismo de la administración pública federal centralizada, por no pertenecer al ejecutivo Federal, ni a la administración pública paraestatal al no ser un organismo descentralizado, sino que es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su autonomía de gestión y presupuestaria está fundamentada en el artículo 102 apartado B constitucional, quien también la dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, convirtiéndola en un organismo *sui generis*, dejando de ser un organismo descentralizado de la administración pública federal a pesar de seguir teniendo éstas características y transformándose en un organismo autónomo.

**DECIMA SEPTIMA:** La CNDH se integra por una presidencia, una secretaria ejecutiva, cuatro visitadurías generales, un consejo consultivo, la secretaria técnica del consejo, una contraloría interna, una coordinación general de administración, una coordinación general de comunicación y proyectos, una dirección general de información automatizada, una dirección general de quejas y orientación, una dirección general de presidencia, una dirección general de atención a víctimas del delito y todo el personal técnico y administrativo que requiera para el debido desempeño de sus funciones.

**DECIMA OCTAVA:** El procedimiento que se lleva a cabo ante la CNDH goza de una característica muy particular que la hace diferenciarse de otros procedimientos: es breve y sencillo, con un mínimo de formalidades que se requieren para la tramitación del expediente: nombres y apellidos de quejosos y/o agraviados, domicilio para recibir notificaciones, firma o huella digital de quien presenta la queja, que la autoridad presuntamente violatoria a los derechos humanos sea de carácter federal, cualquier persona puede presentar la queja, no deben ser anónimas, se pueden presentar todo tipo de pruebas, sus términos y plazos no son tan largos y además todos los servicios que preste son gratuitos. Los principios en que se basa el procedimientos para la tramitación de la queja son: inmediatez, concentración y rapidez.

**DECIMA NOVENA:** La eficacia de sus recomendaciones no siempre es favorable, toda vez que éstas no son coercibles, ni vinculatorias, es decir, no obligan a la autoridad a quienes van dirigidas a cumplirlas. La CNDH es un organismo de buena fe que sólo recomienda a la autoridad la forma de poder resarcir el derecho humano transgredido, pero no la puede obligar a acatarla. Al dotar de coercibilidad a la recomendación que expida la CNDH, se estaría dándole una amplia gama de poder sobre los otros poderes, equiparando la recomendación en una sentencia. Se podría decir, que la sanción ante el incumplimiento de una recomendación es la opinión pública, se hace del conocimiento de la sociedad y se pone en evidencia al funcionario que no obedezca la recomendación, pudiendo traer dicho incumplimiento consecuencias negativas para su carrera política. Anteriormente las recomendaciones eran autónomas, pero al gozar la CNDH de autonomía sería repetitivo decir que la recomendación sea autónoma, ya que al ser formuladas por un organismo autónomo consecuentemente éstas también lo serán.

**VIGESIMA:** De acuerdo al artículo 123 apartado B constitucional, las relaciones de trabajo que se rigen por este apartado son los que existen entre los Poderes de la Unión: Ejecutivo (Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), Legislativo (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y Entidad de Fiscalización Superior de la Federación) y Judicial (SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunal Electoral) y los del Gobierno del Distrito Federal. La CNDH no figura en ninguno de estos supuestos y por exclusión debe regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional.

**VIGESIMA PRIMERA:** Como ya se explicó que el Derecho del Trabajo es un derecho humano y como tal tiene que ser respetado y reconocido por las autoridades, así también las condiciones generales de trabajo bajo las cuales laboran los empleados de la CNDH y evitandó que ésta viole o transgreda estos derechos.

**VIGESIMA SEGUNDA:** La disposición del artículo 74 de la ley de la CNDH es contrario a la CPEUM al señalar que las relaciones laborales de su personal se regirán por el apartado B del artículo 123 constitucional, toda vez que teniendo como sustento jurídico las jurisprudencias I/96 y XXV/98 los organismos descentralizados de carácter federal y local deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional, utilizando el principio de donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición. La CNDH al haber sido un organismo descentralizado no podía regirse por el apartado B, ahora como un organismo autónomo tampoco pueden regirse sus relaciones laborales por este apartado, ya que en ninguno de sus renglones menciona que los organismos autónomos deban estar supeditados bajo el apartado B del artículo 123 constitucional, confirmándose así que las relaciones de trabajo del personal de la CNDH deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

**VIGESIMA TERCERA.** La CNDH dispone de algunos manuales o lineamientos de incidencias de su personal, sin que esto signifique que sus trabajadores no tengan legislación alguna que proteja sus derechos, siendo éstos los consagrados en el apartado A del artículo 123 constitucional y los de la LFT.



**VIGESIMA CUARTA:** Los lineamientos o manuales de la **CNDH** son contratos que se deben aplicar al trabajador en los que les beneficie más no en lo que les perjudique, aunque sería conveniente que éstos mencionen cuales serían los puestos de trabajadores de base y cuales de confianza, pues todo el personal de la **CNDH** es de confianza tal como lo establece su artículo 74 de la ley, necesitando este organismo nacional a ambos tipos de trabajadores.

**VIGESIMA QUINTA:** Un rubro muy importante dentro de las condiciones de trabajo que se sigue violando es el salario, en lo referente al bono mensual que se entrega al trabajador de la **CNDH** dependiendo de su eficacia y desempeño en sus labores y de la calificación que realice el director de área, no siendo éste fijo, ni permanente y sobre todo que a criterio de la **CNDH** no forma parte del salario, sin embargo, dicha disposición es ilegal ya que de acuerdo al artículo 84 de la **LFT** el bono es parte integrante del salario.

**VIGESIMA SEXTA:** A lo largo del estudio del cuarto capítulo de este trabajo, se hizo mención de las formas de cómo se están violando los derechos de los trabajadores de la **CNDH** como son: su jornada de trabajo para los abogados de guardia, vacaciones que son conmutadas por días que se faltan a laborar o no son otorgadas a las mujeres que se van de incapacidad por maternidad, el pago de horas extras y primas dominicales, por días festivos o de descanso, cuidados maternos, licencias médicas, horas de lactancia, etc., violaciones que se pueden denunciar acudiendo a las juntas federales de conciliación y arbitraje, instancia competente para defender los derechos laborales de los trabajadores de la **CNDH** de conformidad y siguiendo el criterio de las jurisprudencias *I/96* y *XXV/98*.

**VIGESIMA SEPTIMA:** Se agregó el reglamento interno de la **CNDH** que entrará en vigor el primero de enero del 2004 y del cual se realizó un análisis comparativo con el que hasta el 31 de diciembre del 2003 tiene vigencia. Muchas de sus disposiciones son adecuadas, toda vez que el reglamento ya era muy viejo y obsoleto, sin embargo se seguía trabajando con el mismo. Ahora los que tendrán la mejor opinión de la eficacia del nuevo reglamento serán los servidores públicos que laboren en la **CNDH** y las personas que hayan presentado quejas ante la **CNDH** a quienes se les haya cometido violaciones a sus derechos humanos, toda vez que ellos son los que trabajarán con el mismo y se darán cuenta de sus deficiencias y aciertos, es decir, serán los directamente afectados.

**VIGESIMA OCTAVA:** Finalmente, este reglamento sigue disponiendo que el nombramiento y remoción del personal de la **CNDH** corresponde a su presidente con apego a lo dispuesto en las fracciones VII y IX del artículo 123 constitucional apartado B, las cuales hablan sobre las aptitudes y conocimientos del trabajador, suspensiones y ceses justificados, despidos injustificados y medios para combatirlos, así como de la supresión de plazas. Es decir, se continúa indebidamente bajo un apartado que no es el adecuado por no ser el personal de la **CNDH** trabajadores de los Poderes de la Unión, ni del Gobierno del Distrito Federal, toda vez que la **CNDH** es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, razón por la cual sus relaciones laborales deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

Alonso García, Manuel. Curso del Derecho del Trabajo. Ed. Ariel, cuarta edición. Barcelona, 1973.

Alonso García, Manuel. Derecho del Trabajo. Ed. Ariel, segunda edición. Barcelona, 1960.

Alvarez de Lara, Rosa María. Legislación Estatal en materia de Defensa de los Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección folletos, México, 1991.

Badillo Alonso, Elisa, Víctor M. Martínez Bulle Goyri, José Luis Soberanes Fernández. Los Derechos Humanos en México (breve introducción). Ed. Porrúa/CNDH. México, 2001.

Ballesteros, Jesús. Los Derechos Humanos: concepto, fundamentos, sujetos. Ed. Tecnos. España, 1992.

Barragán Barragán, José. Los Derechos Humanos en México. Ed. Universidad de Guadalajara. México, 1994.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México, 1994.

Cabanellas, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Vol. I. Ed. Heliasta S.R.L., tercera edición. Buenos Aires, 1989.

Cabanellas, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. III. Vol. I. Ed. Heliasta S.R.L., tercera edición. Buenos Aires, 1989.

Camacho Henríquez, Guillermo. Derecho del Trabajo. Ed. Temis. Bogotá, 1961.

Campillo Sainz, José. Derechos Fundamentales de la Persona Humana y Derechos Sociales. Ed. Jus. México, 1952.

Canton Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ed. Pac, segunda edición. México, 1988.

Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Ed. Porrúa y UNAM, segunda edición. México, 1998.

Carrio, Genaro Rubén. Los Derechos Humanos y su Protección: distintos tipos de problemas. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina, 1990.

Castorena, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Ed. Fuentes Impresoras. México, 1973.

Cavazos Flores, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Ed. Trillas. México, 1994.

Cavazos Flores, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Ed. Trillas. México, 1993.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Crónica de la Reforma al artículo 102 constitucional en materia de Derechos Humanos. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. L Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. II. Ed. Porrúa. México, 1978.

Contreras Nieto, Miguel Ángel. El Derecho al Desarrollo como Derechos Humanos. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Toluca, 2000.

Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I. Ed. Porrúa, cuarta edición. México, 1959.

Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ed. Porrúa, décima sexta edición. México, 1999.

Dávalos, José. Derecho del Trabajo I. Ed. Porrúa, quinta edición. México, 1994.

Dávalos, José. Un Nuevo Artículo 123: sin apartados. Ed. Porrúa, tercera edición. México, 1998.

De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Ed. Porrúa, décima edición. México, 1997.

De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Ed. Porrúa, novena edición. México, 1994.

De Buen, Néstor. La Decadencia del Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 2001.

Derechos Humanos: documentos y testimonios de cinco siglos. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.

Despotin, Luis Alberto. El Derecho del Trabajo: su evolución en América. Ed. Bibliografía Argentina. Argentina, 1997.

Falcón O'Neill, Lidia. Los Derechos Laborales de la Mujer. España, 1965.

Fernández, David y Jesús S. Acosta-Ortiz. Compiladores. Los Derechos Humanos en México: la tentación del autoritarismo. Ed. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez: Universidad Iberoamericana. México, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, segunda edición. México, 1999.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, décima segunda edición. México, 1965.

González A. Carranca, Juan. Los Derechos Humanos. Asociación Nacional de Abogados. México 19--?.

González, Nazaria. Los Derechos Humanos en la Historia. Ed. Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona. España, 1998.

Goslinga Remírez, Lorena. Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo. Evolución del Marco Normativo del Ombudsman Nacional Mexicano 1990-2002. Ed. CNDH. México, 1992.

Guerrero, Euquerio. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, décima segunda edición. México, 1981.

Hernández Sánchez, José Luis. Monografía sobre Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México, 2000.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Derechos Humanos. Comisión Mexicana Derechos Humanos. México, 1995.

Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Ed. UNAM. México, 1993.

Larrañaga, Eduardo. El Derecho Laboral en México, Realidad y Encubrimiento: Trabajo y Trabajadores: leyes y legislación. UNAM, México 1992.

López Chavarria, José Luis, Germán Flores Andrade y Myriam Alvarado Hernández. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993.

Los Derechos Humanos de los Mexicanos: un estudio comparativo. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). México, 1991.

Madrazo Cuellar, Jorge. Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Madrazo Cuellar, Jorge. Temas y Tópicos de Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

Maritain, Jacques. Los Derechos de los Hombres y la Ley Natural. Ed. Leviatan. Buenos Aires.

Martínez Bulle Goyri, Víctor Manuel. Los Derechos Humanos en el México del Siglo XX. UNAM. México, 1998.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Navarrete M., Tarcisio. Salvador Abascal Carranza y Alejandro Laborie E. Los Derechos Humanos al Alcance de Todos. Ed. Diana, segunda edición. México, 1992.

Pacheco Gómez. Máximo. Los Derechos Humanos: documentos básicos. Ed. Jurídica de Chile, segunda edición. Santiago de Chile, 1992.

Peiró, José Maria y otros. Los jóvenes ante el primer empleo, el significado del trabajo y su medida. España, 1993.

Pérez Botija, Eugenio. El Derecho del Trabajo: concepto, sustantividad y relación con las restantes disciplinas jurídicas. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1947.

Pérez Carrillo, Agustín. Derechos Humanos, Desobediencia Civil y Delitos Políticos. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1991.

Pérez Luño, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Ed. Tecnos, sexta edición. Madrid, 1999.

Pozzo, Juan D. Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. T. I. Ed. Ediar S.A. Argentina, 1961.

Pozzo, Juan D. Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. T. II. Ed. Ediar S.A. Argentina, 1961.

Quintana Roldan, Carlos F. Derechos Humanos. Ed. Porrúa. México, 1998.

Riva Palacio, Antonio. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Ed. Porrúa. México, 1991.

Ruíz Rodríguez, Virgilio. Legislación de Derechos Humanos a partir de 1945. Ed. Universidad Iberoamericana. México, 1994.

Russomano, Mozart Victor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. Ed. UNAM, segunda edición. México, 1981.

Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I. México, 1967.

San Miguel, Aguirre Eduardo. Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994.

Santos Azuela, Héctor. Elementos de Derecho del Ttrabajo. Ed. Porrúa. México, 1994.

Terrazas, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Ed. Porrúa. México, 1996.

Travieso, Juan Antonio. Derechos Humanos y Derecho Internacional. Ed. Heliasta. Argentina, 1990

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, sexta edición. México, 1981.



## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quinta edición. México, 2003.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicada en el DOF el 29 de junio de 1992.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuarta edición. México, 2001.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento. Ed. Ediciones Luciana, décima edición. México, 2003.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ed. Ediciones Luciana, décima edición. México, 2003.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Ed. Ediciones Luciana, quinta edición. México, 2002.

Ley Federal del Trabajo comentada. Delgado Moya, Rubén. Ed. Sista S.A de C.V. México, 1998.

Ley Federal del Trabajo. Ed. Sista S.A de C.V. México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Ediciones Luciana, 10ª edición. México, 2003.

Recomendación General Número 1/2001 derivada de las Prácticas de Revisiones Indignas a las Personas que visitan Centros de Reclusión Estatales y Federales de la República Mexicana. CNDH. México, 2001.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 1º de agosto de 1990.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 12 de noviembre de 1992.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuarta edición. México, 2001.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2003.

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ed. Ediciones Luciana, décima edición. México, 2003.

## JURISPRUDENCIAS

Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado. Están limitados sus Derechos Laborales en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional. T.V. Tesis: P. LXXIII/97. Materia: Laboral, Constitucional. Mayo de 1997.

Organismos Descentralizados de Carácter Federal. Su inclusión en el Artículo 1º de la LFTSE, es inconstitucional. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª Época. T. III. Tesis P./J. 1/96. Febrero de 1996.

Organismos Descentralizados de Carácter Local. Sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del Artículo 123 constitucional. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª Época. T. VII. Tesis P. XXV/98. Materia: Constitucional, Laboral. Abril de 1998.

## PUBLICACIONES OFICIALES

Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 6 de junio de 1990.

Decreto Presidencial por lo que se crea el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 1° de agosto de 1990.

Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 28 de enero de 1992. Acuerdo por el que se adiciona el apartado B del artículo 102 Constitucional.

Decreto Constitucional por el que se crea la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 29 de junio de 1992.

Acuerdo por el que se reforma el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el DOF el 12 de noviembre de 1992.

Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999.

Adición del artículo 129-bis al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicada en el DOF el 17 de noviembre de 2000.

Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicadas en el DOF el 26 de noviembre de 2001.

## ENCICLOPEDIAS, DICCIONARIOS Y OTRAS FUENTES

Boletín de la Facultad de Derecho. Número 74, segunda quincena de noviembre de 1994, UNAM, Facultad de Derecho.

Carpizo, Jorge. La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000.

Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa. España, 1998.

Gaceta 126. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 2001.

García Martín Antonio. Diccionario jurídico laboral. GPS. España, 1995.

Guía de Incidencias del personal de la CNDH. Dirección General de Administración. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1999.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, II, III, IV. Ed. Porrúa/UNAM, décima edición. México, 1998.

Lineamientos Específicos para autorizar la Renivelación y Creación de Plazas y Puestos en la CNDH. Coordinación General de Administración. CNDH. Enero del 2002.

Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Cuota de Separación con Motivo de la Entrega-Recepción del Cargo. CNDH. Octubre del 2001.

Lineamientos Generales para la Designación del Empleado del Mes. Dirección General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. CNDH.

Lineamientos para la Aplicación de Estímulos a la Productividad y Eficiencia en el Desempeño a favor de los Servidores Públicos de Mando de la CNDH para el año 2002. Segunda sección. Publicado en el DOF el Viernes 22 de febrero de 2002.

Lineamientos para la Aplicación de Incentivos para el Personal Técnico Operativo y de Enlace de la CNDH. Dirección General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. CNDH. Marzo del 2001.

Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. CNDH y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. México, 1998.

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la CNDH para el año 2002. Segunda Sección. Publicado en el DOF el Viernes 22 de febrero de 2002.

Norma que regula el Pago de la Prima Quinquenal USC-PE04-98. Unidad de Servicio Civil. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Peniche de Sánchez Macgregor, Surya. Terminología de derechos humanos. UNAM 1994.

Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, vigésima tercera edición. México, 1996.

Procedimiento para la Operación del FONAC. Coordinación General de Administración. Dirección de Recursos Humanos. CNDH. Abril del 2001.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa-Calpe S.A, vigésima primera edición. España, 1992.

Reglamento para la Operación del Fondo de Separación Individualizado de la CNDH. CNDH. México, 2001.

Handwritten signature and initials 'V. b.' in black ink, located at the bottom center of the page.