



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO.

INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

FATIMA ANGELICA MARTINEZ DIAZ.



ASESOR

DR. ENRIQUE LARIOS.

México, Ciudad Universitaria. Abril, 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

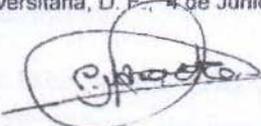
DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **FÁTIMA ANGÉLICA MARTÍNEZ DÍAZ**, con número de cuenta: **305101613** inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**, bajo la dirección del **DR. ANTONIO ENRIQUE LARIOS DÍAZ**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El LIC. **HUGO SEGOVIA MÉNDEZ**, en el oficio con fecha 21 de mayo de 2015, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno(a) referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 4 de Junio de 2015.


DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario



NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El alumno deberá iniciar el trámite 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 venciendo 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 la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Ciudad Seminario,
2015 - Junio.

A Dios por ofrecerme una familia hermosa y una vida maravillosa y llena de gratificaciones, con la cual espero retribuir a mis semejantes.

A mis padres Alberto Martínez Morales y Luz Díaz Hernández, a mi hermana Ana Karina Martínez Díaz y a mi sobrino Alan Alegría Martínez, por estar siempre a mi lado incondicionalmente alentándome con su ejemplo a superarme todos los días, en verdad muchas gracias sin su ayuda, cariño y amor, no lo hubiera logrado. En particular agradezco a mis padres por mostrarme que el único camino para ser realmente digna es el esfuerzo, el trabajo y la disciplina; su educación tendiente siempre en servir y ayudar a los demás, es lo que más he apreciado sobre sus enseñanzas.

A mi hermana por ser un ejemplo de fortaleza y trabajo, siempre aconsejándome en los momentos más oportunos de mi vida, eres mi mejor amiga.

A Alan Alegría Martínez, por haber llegado a mi vida y ofrecerme siempre su ternura y cariños, los cuales son motivos para esforzarme como persona y profesionalista todos los días.

A Omar Ibarra Martínez, por ser mi motor y apoyo emocional cuando más lo necesitaba, sobre todo por alentarme en los momentos más difíciles, cuando ni siquiera yo confiaba en mí, tú fuiste de las pocas personas que me mostró de lo que era capaz. Has estado siempre a mi lado a lo largo de todos estos años, este triunfo es compartido mi amor.

A mis abuelos Adalberto Díaz Jácome, Elvia Violeta Teresa Hernández Huerta, Juana Morales Domínguez y Alberto Martínez Camacho, porque mi educación, es el reflejo de los valores que enseñaron a mis padres. En especial gracias a mis abuelos maternos por todo el apoyo recibido durante la carrera, mi éxito es el suyo, porque fue fruto de su sacrificio y esfuerzo.

A mis tías Teresa, Nora, Gabriela, Carmen, Guadalupe y mis tíos Sergio, Rene, Roberto, Arturo, Raúl, Guillermo, y Alejandro, que con sus ánimos, siempre me estimularon a continuar hasta conquistar mis metas.

A Daniela, Ibrahim, Marco, Mónica, Montse, Rafael, Roberto y Teresa, que más que primos han sido como unos hermanos para mí, siempre con su calurosa bienvenida y su compañía alegraron mi vida, haciéndome sentir como en casa, los quiero mucho.

A mis amigos Sélíka Ferreira Aparicio y Josué Martínez Rosas, por brindarme su amistad sincera durante nuestros estudios. Ustedes siempre fueron personas que admire por su entrega y esfuerzo en la carrera.

A César Uriel Nava Torres y Víctor Esqueda por considerarme su amiga y haber tenido la confianza de compartir experiencias personales y académicas conmigo.

A la Familia Ibarra Martínez por su apoyo durante mis estudios profesionales, gracias por alentarme día con día con sus consejos y palabras.

A los Lics. José Luis Landgrave Ibáñez y Luis Felipe Landgrave, por haberme ofrecido mi primera oportunidad laboral, y haber creído en mí como una persona responsable, además de haber sido mis profesores en la práctica jurídica.

A los Lics. Héctor Martino Silis y Héctor Martino Roaro, por concederme el deseo de laborar en el campo que más me gusta, gracias por aceptarme a ojos cerrados, espero corresponder ese gesto con mi entrega y disciplina laboral.

A los profesores Enrique Larios y Arturo Pueblita Pelisio, por haberme inculcado el amor a la materia laboral, nunca hubiera sabido exactamente mi pasión por ella, de no haberme enseñado y contagiado ese cariño y dedicación que ustedes sienten por el derecho laboral, sus clases siempre serán recuerdos sumamente gratos.

Al profesor Gustavo Rendón Huerta por esmerarse en sus clases tan entretenidas y completas, profesor usted es un ejemplo de que la UNAM se encuentra realmente comprometida con formar a los mejores profesionistas.

A esta honorable Casa de Estudios, Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas desde la E.N.P. 6 ANTONIO CASO, todos tenemos derecho a aspirar a una educación mejor si nos esforzamos y esto precisamente es lo que me otorgó esta bella Universidad.

A la honrosa Facultad de Derecho de la UNAM, por hacerme una estudiante comprometida con la labor social de defender a los individuos en sus derechos más esenciales y trascendentales en su vida, esta profesión siempre será muy noble, porque se basa en una vocación de servicio.

Las leyes son semejantes a las telas de araña; detienen a lo débil y ligero y son deshechas por lo fuerte y poderoso.

Solón de Atenas.

**INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

INDICE.

| | Pág. |
|---------------|------|
| Siglas. | I |
| Introducción. | 1 |

CAPITULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

| | |
|--|----|
| 1. Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos. | 3 |
| 2. Organización Internacional del Trabajo. | 8 |
| 3. Derechos fundamentales. | 14 |
| 4. Garantías individuales. | 28 |
| 5. Violación de derechos humanos. | 30 |
| 6. Responsabilidad internacional. | 33 |
| 7. Gobierno-patrón. | 37 |
| 8. Trabajadores al servicio del Estado. | 42 |
| 9. Laudos condenatorios. | 46 |

CAPITULO II.

MARCO HISTORICO.

| | |
|--|----|
| 1. Fuentes de la Constitución de 1917. | 52 |
| 2. Corrientes ideológicas liberal y social en la Constitución de 1917. | 59 |
| 3. Constitución de 1917. | 63 |

| | |
|---|-----|
| 4. Artículo 123 constitucional. | 68 |
| 5. Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, 1934. | 79 |
| 6. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, 1938. | 84 |
| 7. Apartado B del artículo 123 constitucional. | 92 |
| 8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, 1963. | 98 |
| 9. Interpretaciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional. | 106 |

CAPITULO III.

EL PROCESO LABORAL BUROCRÁTICO.

| | |
|--|-----|
| 1. Derecho Procesal Burocrático. | 109 |
| 2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. | 113 |
| 3. Acción laboral y demanda. | 119 |
| 4. Contestación de la demanda. | 123 |
| 5. Pruebas. | 128 |
| 6. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución. | 132 |
| 7. Laudo. | 137 |
| 8. Amparo en materia laboral burocrática. | 143 |
| 9. Procesos sancionatorios. | 160 |

CAPITULO IV.

INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS CONDENATORIOS.

| | |
|---|-----|
| 1. Exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011. | 170 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| 2. Supremacía constitucional de los derechos fundamentales. | 175 |
| 3. Control constitucional. | 180 |
| 4. Bloque de constitucionalidad y convencionalidad. | 183 |
| 5. Los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos. | 186 |
| 6. Incumplimiento del laudo condenatorio, una omisión violatoria de los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos. | 212 |
| 7. Omisión en el cumplimiento del laudo condenatorio efectuada por el Gobierno-patrón. | 218 |
| 8. Responsabilidad del Estado mexicano. | 236 |
| 9. Un ejemplo de incumplimiento. Gobierno del Distrito Federal y Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. | 245 |
| Conclusiones. | 248 |
| Bibliografía. | 252 |
| Anexos. | 261 |

Siglas.

| | |
|------------|--|
| DUDH | Declaración Universal de los Derechos Humanos. |
| PIDCP | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. |
| PFPIDCP-I | Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. |
| PFPIDCP-II | Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. |
| PFPIDESC | Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas. |
| CDH | Consejo de Derechos Humanos. |
| ACNUDH | Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. |
| CDH'S | Comité de Derechos Humanos. |
| CDESC | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. |
| CEDR | Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. |
| CEDM | Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. |
| CT | Comité contra la Tortura. |
| SPT | Subcomité para la Prevención de la Tortura. |

| | |
|---------|--|
| AG | Asamblea General. |
| CDN | Comité de los Derechos del Niño. |
| CPDTM | Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. |
| CPDP | Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. |
| CDF | Comité contra las Desapariciones Forzadas. |
| SIDH | Sistema Interamericano de Derechos Humanos. |
| COEA | Carta de la Organización de los Estados Americanos. |
| DADDH | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. |
| CADH | Convención Americana de Derechos Humanos. |
| CoIDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos. |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos. |
| CIT | Conferencia Internacional del Trabajo. |
| CA | Consejo de Administración. |
| OfIT | Oficina Internacional del Trabajo. |
| DRAE | Diccionario de la Real Academia Española. |
| SCJN | Suprema Corte de Justicia de la Nación. |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| CNDH | Comisión Nacional de Derechos Humanos. |
| CDHE'S. | Comisiones de Derechos Humanos Estatales. |

| | |
|--------|---|
| JFCA | Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. |
| TFCA | Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. |
| CPI | Corte Penal Internacional. |
| LFTSE | Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. |
| ISSSTE | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. |
| JLCA | Junta Local de Conciliación y Arbitraje. |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| SEGOB | Secretaría de Gobernación. |
| FTSE | Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |

Introducción.

Durante mucho tiempo se ha evidenciado que en materia laboral burocrática, la aplicación de la ley muchas veces resulta ineficaz ante la realidad que pretende regular; muestra de ello es el incumplimiento de los laudos condenatorios a cargo del Gobierno-patrón, lo cual afecta la esfera jurídica de los empleados públicos.

Por lo expuesto, en la presente investigación lo que se buscará es determinar que el fenómeno del incumplimiento de los laudos condenatorios, emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es una omisión violatoria de los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos. De conformidad con esto, resulta necesario estudiar la naturaleza jurídica, de los conceptos básicos como lo son los laudos condenatorios, el Gobierno-patrón, los Trabajadores al servicio del Estado y los Derechos Fundamentales.

En este sentido, también se profundizará sobre los antecedentes históricos en materia de derechos laborales, en nuestra Constitución Política, así como en la conformación del marco laboral burocrático, a efectos de saber cómo se ha ido integrando la esfera jurídica de los empleados públicos y con ello sus derechos fundamentales laborales. Sobre todo con el objeto de precisar, si de los antecedentes legales se deriva la presente problemática.

Así mismo, se analizará la situación actual de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en especial en el caso específico de las disposiciones relativas al cumplimiento de las resoluciones, emitidas por la autoridad material judicial burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de poder identificar cuáles son las causas del fenómeno planteado, así como las consecuencias generadas.

Finalmente, se estudiará la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos fundamentales y sus efectos tutelares sobre la esfera jurídica de los trabajadores burocráticos naturaleza jurídica del principio de Supremacía Constitucional, el Control Constitucional, y el Pacta Sunt Servanda,

con el propósito de que se señalen las obligaciones que impone al Estado, la nueva reforma constitucional, en relación con el cumplimiento de los laudos condenatorios y la protección de los derechos humanos de los empleados públicos.

CAPITULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

Para efectos de poder comprender ésta investigación, es necesario conocer los términos que frecuentemente se emplean durante el presente análisis, por ende, a continuación se desarrollan las siguientes definiciones jurídicas básicas.

1. Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos.

El Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos, es un medio normativo internacional, cuyo objetivo principal consiste en salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos; se integra de dos mecanismos, los convencionales y los extra convencionales. Los primeros hacen referencia a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, mientras que los segundos son los organismos internacionales creados para vigilar y procurar el cumplimiento de los tratados.

Los antecedentes más importantes de éste sistema, fueron el Bill of Rights (Carta de Derechos), firmado en Inglaterra en el año de 1689, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expedida en Francia en 1789 (revolución francesa), ambas disposiciones habían sido redactadas precisamente para reconocer los derechos inherentes al individuo, sin embargo, éstas únicamente eran de aplicación hacia su derecho interno, lo cual impedía su observancia a nivel internacional.

El punto angular del sistema en comento, fue la Carta de las Naciones Unidas¹, cuyo propósito trascendental fue preservar el orden y la paz mundiales, así como realizar una cooperación internacional en el desarrollo y estímulo de los derechos humanos, siendo de ésta manera que los países no sólo se vieran obligados hacia los demás Estados-parte, sino también hacia todo ser humano, provocando la incorporación formal de las personas físicas dentro del derecho internacional. Derivado de la Carta, comienza la configuración del sistema de

¹ En lo sucesivo Carta.

protección, ya que de ella surgen los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos, como son:

- DUDH.
- PIDCP.
- PFPIDCP-I.
- PFPIDCP-II.
- PIDESC.
- PFPIDESC.

La integración de tales instrumentos jurídicos internacionales, es denominada Carta Internacional de Derechos Humanos, la cual pretende hacer más efectiva la aplicación de los derechos fundamentales.

En atención a lo anterior, conjuntamente se crearon órganos encargados de vigilar el cumplimiento de dichos tratados, siendo los más importantes: La ONU, su recién creado CDH, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, y el ACNUDH.

Ahora bien, el CDH a través de sus procedimientos especiales, solicita a los países miembros esclarezcan las situaciones de violaciones cometidas en contra de las personas y en todo caso, cómo es que cada Estado ha avanzado progresivamente en ello, lo cual es importante, porque así el CDH puede dar seguimiento al cumplimiento que deben guardar los Estados hacia los derechos humanos.

Es necesario mencionar que aunque el CDH emita propiamente recomendaciones y su carácter no sea vinculante, esto no es impedimento para que los países deban rendir cuentas ante la comunidad internacional. Otro procedimiento importante es el examen periódico universal, puesto que muestra parámetros globales sobre las medidas que cada Estado tomó para lograr un efectivo cumplimiento de sus obligaciones, respecto a los tratados internacionales celebrados.

Mientras que el ACNUDH se encarga de observar y vigilar la promoción de los derechos humanos a nivel internacional, a través de distintas funciones consistentes en: integrar los conceptos y las normas de derechos humanos en todos los ámbitos de la ONU, reunir diferentes instituciones y organizaciones que trabajan por los derechos humanos en todo el mundo, informar acerca de su situación y promoverlos en todo el mundo, y finalmente ofrecer trabajos de investigación, informes periciales, asistencia consultiva y servicios administrativos a los principales órganos de la ONU, relativos a la protección de los derechos humanos.

Así mismo, como se expone más adelante, debido a las distintas materias interdependientes que forman parte de los derechos fundamentales, se crearon organismos enfocados para cada una de esos aspectos; siendo todos ellos especializados, constantemente emitiendo recomendaciones y vigilando su cumplimiento respecto de los países denunciados.

Los organismos especializados en materia de derechos humanos son:

- CDH'S.
- CDESC.
- CEDR.
- CT.
- SPT.
- CDN.
- CPDTMF.
- CDF.

El fin del procedimiento, que en general siguen éstos comités, es la evaluación de los informes periódicos que recibe de los Estados-parte, acerca de la aplicación de los tratados internacionales; una vez hecho esto, dichos comités efectúan observaciones a los países y rinden cuenta de ello a la AG, también reciben denuncias a causa del incumplimiento de algún instrumento jurídico de derechos humanos, las cuales pueden ser formuladas ya sea por los Estados-

miembro o por los particulares. De ésta forma los comités llegan a ser mecanismos de protección, que buscando el respeto y la aplicación de los derechos fundamentales, ejercen presión a los Estados infractores, a través de las denuncias públicas y la rendición de cuentas.

Por otra parte, el orden internacional al estar integrado por naciones tan variantes entre sí; por ejemplo en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, tuvo la necesidad de constituir sistemas regionales para cada continente, procurando que la protección y aplicación de los derechos humanos fuera más pragmática.

Los sistemas regionales se encargan de vigilar y procurar el cumplimiento de los derechos humanos, por medio de un conjunto de tratados y órganos establecidos en cada zona regional. Es por ello que existen hasta el momento tres sistemas regionales: El Africano, el Europeo, y el Interamericano. Las dos principales características comunes de los sistemas regionales son:

- Todos cuentan con sus respectivos catálogos de derechos humanos.
- Para la resolución de las violaciones a los derechos fundamentales se puede acudir a los órganos y autoridades judiciales encargados de velar por su aplicación.

El SIDH, nace a partir de la COEA y de la DADDH, éste último instrumento jurídico tiene dos características que definen su importancia y peculiaridad; la primera es que la DADDH fue aprobada con seis meses de antelación a la DUDH, de allí que muchas veces a pesar de las distinciones que se guarden entre los sistemas regionales y el internacional, entre todos ellos llegan a influirse y complementarse; y la segunda es que en sus artículos se enumeran no sólo derechos sino deberes a cargo del individuo, estableciéndolos en dos capítulos, en el primero los derechos mientras que en el segundo los deberes.

La DADDH se integró de un preámbulo y 38 artículos, en dichos artículos a diferencia con la DUDH, se determinó una clasificación de los derechos humanos en civiles y políticos y en económicos, sociales y culturales.

Posteriormente en noviembre de 1969, se expidió la CADH, la cual tiene un papel muy importante dentro del SIDH, porque es gracias a ella que se crearon dos órganos principales, la CoIDH y la CIDH. La CADH fue ratificada por 25 Estados, y a pesar de haber sido adoptada el 21 de noviembre de 1969, no fue sino hasta el 18 de julio de 1978 que, entró en vigencia. Este instrumento jurídico internacional es muy explícito, a diferencia de las anteriores, en remarcar la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como la de emitir disposiciones de derecho interno necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos.

La CADH se integra de dos partes importantes, la dogmática y la orgánica. La primera consiste en el catálogo de deberes de los Estados y los derechos indivisibles, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la personas, mientras que la segunda se encarga de regular todo lo relacionado a la CoIDH y la CIDH.

Por lo que respecta a la parte dogmática, preventivamente en el artículo 77 de la CADH, se dispuso que: "... cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a ésta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades".

En congruencia con lo mencionado, actualmente existe un protocolo respecto a los DESC, titulado Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido popularmente como Protocolo de San Salvador² que entró en vigencia el 16 de noviembre de 1999.

En cambio la parte orgánica establece las funciones principales de la CIDH y la CoIDH. La primera se encarga de: Recibir, analizar e investigar las quejas por violaciones a los derechos humanos, observar su aplicación en cada Estado,

² En lo posterior denominado Protocolo de San Salvador.

dictar recomendaciones a los países para integrar en su derecho interno una regulación conforme a derechos humanos, someter casos de violación ante la CoIDH y solicitarle opiniones consultivas. En tanto que la CoIDH es competente para juzgar a los países que han aceptado sujetarse a su jurisdicción, en éste sentido, la CIDH o algún Estado-miembro de la OEA, están facultados para someter los casos ante la CoIDH.

2. Organización Internacional del Trabajo.

Bajo los principios de paz y justicia social, se creó el OIT, facultado para crear y vigilar el cumplimiento de un sistema jurídico especializado en materia laboral sujeto a un ámbito internacional.

El surgimiento de la OIT, no hubiese sido posible de no haber ocurrido una serie de factores propicios para su existencia, entre los más destacados; los movimientos cartistas organizados en Inglaterra y Francia en 1848; y la propuesta por parte de Suiza y Francia en 1887, sobre la emisión de una ley en materia laboral que fuese de aplicación internacional. Todos estos antecedentes fueron motivados por el abuso y sobreexplotación que sufría la clase trabajadora, al no existir una regulación internacional alguna que protegiera sus condiciones laborales.

Posteriormente y derivado de la primera guerra mundial, el apartado XIII de los Tratados de Paz de Versalles de 1919, creó la OIT. Los tratados tuvieron como objetivo identificar y prever las causas que pudiesen originar una guerra igual a la acontecida, por lo que se concluyó que algunas de esas razones fueron el descontento y la injusticia social; puesto que ambos factores solían ser el motivo primordial de estallido social, y por ende de no prevenirse en lo futuro, podían ser antagonistas potenciales al orden internacional anhelado. Basados en éste análisis, los Estados acordaron, la creación de una “Organización del Trabajo”³ la cual, teniendo en cuenta que la paz sólo se lograría a través de una

³ Parte XIII, Sección 1, párrafo primero, del Tratado de Versalles del 28 de junio de 1919, entrada en vigor el 10 de enero de 1920, abrogado el 18 de abril de 1946.

verdadera justicia social, se encargaría de emitir una regulación adecuada en materia laboral, para efectos de proteger los derechos de los trabajadores, cuya publicación fuese bajo un aspecto humanitario, es decir universal. En consecuencia con el surgimiento de la OIT, se emitió su Constitución la que dispuso los principios fundamentales laborales destinados a las relaciones laborales; actualmente dicha regulación está integrada por un preámbulo, cuatro capítulos y posteriormente un anexo denominado “Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT” (en lo siguiente titulada Declaración de Filadelfia.)

Muchos historiadores del derecho laboral relatan que durante el período de 1919 a 1949, la OIT desempeñó sus funciones de manera extraordinaria, creando convenios que protegieran los derechos laborales; no obstante a pesar de los logros obtenidos, estalló la segunda guerra mundial, viéndose la OIT en la necesidad de trasladar su sede en Ginebra hasta Canadá, sin embargo en 1944 en medio de tal crisis, la OIT amplió y afianzó sus principios fundamentales al expedir un instrumento jurídico de gran trascendencia, la Declaración de Filadelfia; ésta disposición significó el reconocimiento de los derechos humanos de los trabajadores y su observancia y aplicación de carácter universal, al respecto la misma OIT comenta que: “La Declaración de Filadelfia, que ya anticipaba el advenimiento de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre a las cuales sirvió de pauta, es todavía en la actualidad la carta de los objetivos y principios de la OIT. Las recomendaciones contenidas en la Declaración se sitúan en la más amplia perspectiva: conciernen no sólo al mundo del trabajo sino también al ser humano en su conjunto. Sus destinatarios directos son todos los seres humanos, cualesquiera fueren su raza, credo o sexo”.⁴

⁴ <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/century/content/1944.htm>.

Es importante mencionar que el Preámbulo, y la Declaración de Filadelfia, al haber desentrañado derechos fundamentales laborales, resultaron ser obligatorios para los Estados-miembro de la OIT.⁵

Años más tarde después de terminar la segunda guerra mundial, la OIT en un acto sin precedentes se independizó de la Sociedad de Naciones, para integrarse a la nueva organización creada, es decir la ONU, con lo que reafirmó su compromiso con el derecho laboral, ya que si bien había sido parte de la Sociedad de Naciones; ello no impedía que su existencia dependiera de dicha sociedad, máxime que de ser eliminada la OIT, junto con ella también lo serían todos los objetivos y metas alcanzados hasta ese momento.

Finalmente en 1998, la OIT reconoció de nuevo a los derechos humanos laborales, mediante un escrito explícito que contiene la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. En relación con ello, actualmente la OIT resguarda un catálogo de tratados que tutelan derechos laborales de orden mundial, y que han sido denominados como los ocho convenios fundamentales, éstos son:

- 29.- Sobre el trabajo forzoso.
- 87.- Libertad sindical y protección del derecho de sindicación.
- 98.- Derecho de sindicación y negociación colectiva.
- 100.- Igualdad de remuneración.
- 105.- Abolición del trabajo forzoso.
- 111.- Discriminación (empleo y ocupación).
- 138.- Edad mínima para el trabajo.
- 182.- Las peores formas de trabajo infantil.

De lo anterior se interpreta, que el marco jurídico de los trabajadores se amplía hacia la Constitución de la OIT y éstos ocho convenios.

⁵ El Comité de Libertad Sindical de la OIT, en el caso 102 del 15º informe, el cual versa sobre una queja recibida en contra de la Unión Sudafricana por violación a la libertad sindical quién se defiende aduciendo no haber ratificado los convenios internacionales sobre la materia, mencionó que: “Cuando un Estado decide ser miembro de la Organización acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la declaración de Filadelfia, incluidos los de libertad sindical”.

Por otra parte, la OIT ostenta una naturaleza jurídica muy singular. Bajo un aspecto formal, atendiendo al contenido de su Constitución, la OIT es una persona jurídica ante la comunidad internacional. Ahora bien, éste reconocimiento se debe al objeto principal de la OIT, al ser un órgano experto en la materia consagrado a la reglamentación laboral internacional.

Actualmente la estructura de la OIT se compone de tres áreas principales:

- CIT.
- CA.
- OfIT.

Así mismo, su integración es de manera tripartita, esto es que, desde la creación hasta la observación del cumplimiento de los convenios, participan los representantes gubernamentales, patronales y de trabajadores.

La CIT está encargada de adoptar convenios, emitir recomendaciones, discutir sobre las políticas laborales que se llevan a cabo y designar al CA. Entre éstas funciones, las más importantes son la concertación de convenios y la emisión de recomendaciones, ello derivado de los artículos 19, 20 y 21 de la Constitución de la OIT, en los que se señala que, ambos productos jurídicos deben ser adoptados con la aprobación de dos tercios de los delegados presentes en la CIT; luego se otorga un plazo de 12 meses, a partir de la fecha de su ratificación, en calidad de período de tolerancia, obedeciendo a que los países puedan implementar las condiciones necesarias de una efectiva aplicación del convenio o recomendación.

Mientras que el CA, designa al Director General de la OIT, vigila el buen ejercicio de las labores del Director y de la OfIT, y participa en los procedimientos de quejas y reclamaciones; lo descrito se fundamenta en los artículos 2 c), 8, 24, 25 y 26 de la Constitución de la OIT.

En tanto que las actividades de la OfIT son compilar y distribuir los textos jurídicos adoptados y los estudios, que resulten de interés mundial en materia

laboral con sus respectivas traducciones; brindar apoyo a los países que soliciten proyectos de medidas legislativas para la aplicación de convenios y recomendaciones; así como desempeñar las tareas expresamente encomendadas en relación a la aplicación de los instrumentos jurídicos ratificados.

El titular de la OIT, según el artículo 10 de su Constitución, es el Director General, de conformidad con ello, es importante mencionar que la norma constitucional expresamente les exige a los Estados-miembro, respetar el carácter internacional del Director General y de los integrantes de la OIT, para evitar alguna injerencia por parte de un Estado dentro del funcionamiento de la OIT.

Por otra parte el marco jurídico de la OIT, se compone principalmente de:

- Constitución.
- Convenios.
- Recomendaciones

Los derechos fundamentales laborales establecidos en la Constitución y sus declaraciones, son vinculantes en todo momento, por lo que los ocho convenios fundamentales que se encuentren desentrañando dichas prerrogativas siguen la misma suerte; incluso en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998, se recalca que, no obstante, no se haya ratificado algún convenio fundamental, los Estados-parte deben cumplir con el instrumento jurídico, ya que quedan obligados desde el momento en que forman parte de la OIT y se someten a la multicitada Constitución de la OIT.

Al respecto, la Conferencia Internacional del Trabajo, considera que: “Los Estados-miembro, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la

Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios...”.⁶

En lo que concierne a los restantes convenios, es decir a los que no forman parte del grupo de los ocho fundamentales, aun así tienen fuerza vinculante al considerárseles como tratados internacionales en el entendido de que al ratificarlos, los Estados-miembro aceptan y se obligan de buena fe al cumplimiento de cada cuerpo normativo adoptado (*pacta sunt servanda*).

Por último, las recomendaciones pueden ser convencionales o extra convencionales, esto es, las primeras son nombradas así porque desentrañan el sentido de los convenios, y por ende hacen más efectiva su aplicación, mientras que las segundas surgen a partir de reclamaciones o quejas.

En éste sentido, a manera de favorecer y respaldar el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales, la OIT instauró en los artículos 22 al 34 de su Constitución, un sistema de control sobre la aplicación de los convenios y las recomendaciones.

El sistema contempla dos procedimientos:

- Revisión periódica a los Estados-parte, durante las conferencias anuales, a través de informes denominados “memorias”, que los Estados-parte están obligados a rendir, acerca de las medidas que se han tomado para el cumplimiento de los convenios y recomendaciones así como su aplicación.
- Procedimientos especiales, los cuales se dividen así mismo en queja o reclamación.

La revisión periódica tiene dos etapas, la presentación de los informes sobre el cumplimiento de convenios y recomendaciones por parte de los Estados-parte ante la CIT, y el examen de tales memorias, dicha evaluación es realizada imparcialmente por dos comisiones, la de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y la Comisión Tripartita de Convenios y Recomendaciones

⁶ <http://ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>

de la CIT; los resultados de ésta evaluación se ven reflejados en los informes anuales emitidos por ambas comisiones, muestran si ha existido un avance gradual, en cuanto a las acciones tomadas por los países miembros, para lograr el acatamiento de las obligaciones contraídas. En el caso de un incumplimiento evidente o en la existencia de deficiencias graves respecto a los instrumentos jurídicos, la CIT está facultada para hacer solicitudes directas a los Estados para que aclaren y rectifiquen dichas situaciones.

En cambio los procedimientos especiales, son generados a partir de una denuncia contra algún Estado-miembro, que haya transgredido algún convenio o una recomendación, sobre todo al tratarse de aquellos que regulan derechos laborales fundamentales. La única diferencia entre la reclamación y la queja consiste, en que la formulación de una reclamación puede efectuarla cualquier delegado, mientras que, la queja es presentada sólo por un país miembro.

3. Derechos fundamentales.

Para referirnos a los derechos fundamentales, es necesario hablar acerca de los derechos humanos. Suele decirse que éstos dos términos son similares, incluso en los instrumentos jurídicos internacionales se optó por el término “derechos humanos”, sin embargo, en la doctrina jurídica ello no opera así, puesto que se ha esclarecido que dichas definiciones son distintas entre sí; ésta diferencia se basa principalmente en la naturaleza que ambos conceptos sostienen.

Los derechos humanos son identificados por muchas corrientes como prerrogativas dictadas por los intereses de sus propios titulares. Desde la antigüedad, los seres humanos basándose en un raciocinio valorativo se auto-prescribían normas morales, las cuales contenían derechos que el hombre concibió inherentes a su ser,⁷ obviamente atendiendo lo que su razón le dictaré y en base a su dignidad; no obstante, los derechos humanos, al consignarse tan sólo en normas de conducta moral, no resultaban ser eficazmente protegidos,

⁷ Entre éstos derechos los más representativos son el derecho a la libertad y la seguridad.

es por ello que los individuos consintieron en la protección de dichos derechos, ya no obviamente por medio de simples prescripciones morales sino, a través de normas jurídicas vinculantes, derivadas de un proceso legislativo plenamente regulado en una Carta Fundamental.

Conforme a lo anterior, las normas jurídicas que reconocen derechos humanos, están desde el momento de su creación conteniendo derechos humanos positivizados. En éste sentido, los derechos humanos tutelados son denominados “Derechos Fundamentales”,⁸ así pues, implican derechos humanos reconocidos formalmente, ya sea en un ámbito jurídico internacional o en uno nacional.⁹ De lo ejemplificado se afirma que todos los derechos fundamentales son derechos humanos, sin embargo no todos los derechos humanos son fundamentales.

Así mismo, es preciso recalcar que los derechos humanos denotan una connotación más genérica a diferencia de los derechos fundamentales, porque los primeros implican una naturaleza abstracta, en cambio, los segundos una vez reconocidos y por ende identificados son susceptibles de una protección y aplicación más efectiva a favor de las personas; verbi gracia, la Declaración referente a los Fines y Objetivos de la OIT de 1944, que reconoció derechos humanos de los trabajadores mucho antes que la DUDH de 1948, es decir fueron identificados en su carácter de derechos laborales. En uno de los párrafos de ésta declaración se menciona que: “La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la OIT, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, afirma que: a) Todos los seres humanos, sin

⁸ Si bien se expuso la diferencia entre los términos “derechos humanos” y “derechos fundamentales”, en ésta tesis se hará uso indistinto de ambos conceptos para efectos de poder contar con un vocabulario amplio.

⁹ Para comprender mejor la definición, existe por ejemplo, el caso del derecho electoral de las mujeres de votar y ser votadas; con anterioridad únicamente se tenía el reconocimiento de ese derecho a favor de los hombres, lo cual no excluía el hecho de que éste también se encontrase destinado a las mujeres, sobretodo basándonos en su calidad de individuos, hasta aquí entonces dicha prerrogativa era un derecho humano, que si bien las mujeres ya lo podían concebir como tal, éste aún no se encontraba identificado por el sistema normativo, ahora bien, después de efectuar una serie de luchas y movimientos sociales, se llegó al reconocimiento formal de éste derecho, a través de una legislación que, regulara el derecho al voto a favor de las mujeres, por lo que instantáneamente lo convirtió en un derecho fundamental.

distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades...”.

Durante mucho tiempo la doctrina y los operadores jurídicos han tratado de desentrañar el concepto y la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales, lo cual nunca ha sido una tarea fácil, dentro de la doctrina jurídica hay corrientes muy divergentes sobre el concepto de derechos fundamentales. En éste sentido ésta tesis se basa en la argumentación del Poder Judicial Federal, a través de un criterio de jurisprudencia, en el que interpreta que los sujetos son titulares de derechos subjetivos o de intereses.¹⁰ No obstante, aunque en ésta jurisprudencia no se señala la diferencia entre los conceptos “derecho” e “interés”, el Poder Judicial determina que los intereses implican una titularidad de derechos subjetivos: “Interés. En principio, la referencia a intereses –sean difusos, colectivos o legítimos– es para conectar y correlacionar vinculatoriamente de manera indisoluble y funcional, a ciertos derechos prerrogativas, privilegios, status o pretensiones, con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática”.¹¹

Derivado de lo dispuesto, se entiende que el interés representa la titularidad del individuo sobre el bien tutelado, es decir sobre el propio derecho humano. Conforme a la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, el interés puede ser de dos tipos: jurídico o legítimo.

La diferencia entre ambos intereses radica en que el sujeto ostenta un interés jurídico cuando la norma establece una relación directa entre la obligación a cargo de la autoridad y el derecho fundamental a su favor, mientras que en el interés legítimo, si bien existe una titularidad de un derecho fundamental reconocido en el orden jurídico, la obligación que le correspondiera no se

¹⁰ Anexo I. Jurisprudencia no. 2003293, Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Tomo 3, p. 1807, abril de 2013, Materia Común. INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTICULO 107 FRACCION 1 CONSTITUCIONAL DE 6 DE JUNIO DE 2011.

¹¹ <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>

encuentra específicamente ligado a éste derecho, esto es, la ley prescribe obligaciones hacia el Estado, más dicha disposición no establece expresamente una relación directa entre la obligación y el derecho fundamental.¹²

En ese sentido finalmente se concluye que los intereses representan la titularidad sobre los derechos fundamentales; una vez aclarado esto, es necesario explicar la naturaleza jurídica de tales derechos, al respecto el profesor Ferrajoli los identifica bajo el concepto de derechos subjetivos públicos, aduciendo que: “Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de éstas”.¹³

De la definición anterior, se interpreta entonces que los derechos fundamentales están destinados universalmente a todo individuo debido a su propia naturaleza humana. No obstante, actualmente en nuestro sistema jurídico no sólo las personas físicas, sino también las personas morales son titulares de derechos fundamentales.¹⁴ En cuanto a su asimilación como derechos subjetivos, se entiende que éstos pueden incluir dos expectativas: positivas y/o negativas.

Las expectativas positivas se refieren a prestaciones establecidas a favor de la persona para poder disfrutar del derecho, por ejemplo, el derecho del pleno

¹² Anexo II. Tesis Aislada no. 2005078, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Tomo II, p. 1182, Diciembre de 2013, Materia Común. INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS.

¹³ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/120/art/art6.htm#N11>

¹⁴ Anexo III. Tesis Aislada no.2005521, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo I, p. 273, Febrero de 2014, Materia Constitucional. PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE.

empleo recubre una expectativa positiva, porque implica que se haga todo lo posible para que las personas cuenten con un empleo adecuado.

Mientras que la expectativa negativa, consiste en que no se impida o niegue el ejercicio pleno de un derecho humano, verbi gracia el derecho de acceso a la justicia, por medio del cual se solicita la resolución de un conflicto ante los órganos judiciales, es decir se debe de abstener cualquier acción que impida el disfrute de éste derecho.¹⁵ Agregado a lo anterior, es importante señalar que en los derechos fundamentales concurren simultáneamente expectativas positivas y negativas.

Por otra parte, el artículo 38 del estatuto de la CIJ, es una disposición importante, porque enuncia las principales fuentes del derecho internacional, lo que resulta aplicable también para el Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos, estas son:

- Las convenciones internacionales.
- La costumbre internacional.
- Los principios generales de derecho.
- Los medios auxiliares: Las decisiones judiciales y los criterios de los publicistas de mayor reconocimiento.

El concepto de convenciones internacionales, se refiere a los tratados que contengan derechos humanos, no obstante, mucho se ha discutido acerca de si la DUDH, los pactos emanados de ella y los instrumentos jurídicos internacionales de los sistemas regionales, son considerados tratados o si tan sólo deben aceptarse como resoluciones de la AG; pues bien por lo que concierne a la DUDH, a ésta se le ha asimilado a un tratado pero también a otras fuentes internacionales, sin embargo, hasta el momento no se ha dado un criterio uniforme.

¹⁵ Mucho se le criticó a Ferrajoli el haber utilizado el término “expectativa” sin embargo el aclaró que no es sinónimo de pretensión sino que, expectativa, es una figura deóntica a la que corresponde una obligación o prohibición correlativos.

Por otro lado, en lo que corresponde a los otros instrumentos jurídicos internacionales, es importante, decir que se les ha comprendido como tratados internacionales, esto se puede observar derivado de la interpretación de algunos artículos, por ejemplo el artículo 48 del PIDCP determina que: “Artículo 48 1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. 5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión”.

Apoyando lo anterior se puede hablar acerca de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, la cual se encarga de regular lo relacionado con los tratados internacionales, ésta en su artículo 2 determina que un tratado es: “...un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito, entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Además una de las características primordiales de todo tratado es la ratificación, al respecto la Convención de Viena dispone en su artículo 2 que: “Se entiende por ratificación el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”.

En conclusión los pactos más importantes en materia de derechos humanos, representan un sistema normativo que tutela derechos fundamentales y que en éste sentido, al ser firmados por un conjunto de Estados soberanos, estos últimos de buena fe se comprometen a observarlos, ello se traduce en que son acuerdos escritos plenamente válidos, regidos por el derecho internacional. Reafirmando lo anterior también existe la adhesión de los países a los sistemas normativos regionales de derechos humanos y a los convenios acordados en la OIT.

Respecto a la costumbre internacional es preciso decir que dicha figura se refiere a una práctica generalmente aceptada como derecho. Por práctica el DRAE nos menciona que: “Práctico, ca. (Del lat. *practicus*, y éste del gr. *πρακτικός*) 9. f. Uso continuado, costumbre o estilo de algo”.¹⁶ Conforme a lo anterior, podemos decir que los países que integran la ONU, han ejercido dicha acción a través del reconocimiento de los derechos fundamentales adhiriéndose a los tratados en materia de derechos humanos.

Así mismo, por lo que se refiere a una práctica generalmente aceptada como derecho, se está hablando de la *opinio juris*, la que consiste en una conducta reiterada y demostrable, manifestada por un Estado, reflejando el acatamiento a una obligación, lo cual se demuestra al aceptar los derechos fundamentales en las normativas internas de cada país, por lo que los Estados se encuentran obligados conforme a derecho a aplicarlos y procurarlos.

En cuanto a los principios de derecho, existen algunas interpretaciones por parte de la CIJ que, argumentan que los derechos humanos entran dentro de dicho rubro, esto se refleja en la sentencia sobre el caso “Personal Diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán”; acerca de éste conflicto la CIJ expresa que: “Por un lado el reconocimiento del carácter fundamental del principio de la inviolabilidad, estableciendo que hasta en el caso de un conflicto armado o en el caso de una violación de las relaciones diplomáticas, esas

¹⁶ <http://lema.rae.es/drae/?val=pr%C3%A1ctica>.

normas requieren que tanto la inviolabilidad de los miembros de la misión diplomática como de los locales, propiedades y archivos de la misión, deben ser respetados por el Estado receptor (C.I.J. 1980: PÁRRAFO 86). Por otro lado, que la privación abusiva de la libertad a los seres humanos y someterlos a condiciones penosas son en sí mismas manifiestamente incompatibles con los principios de la Carta, así como con los principios fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (C.I.J. 1980 PÁRRAFO 91)".¹⁷

Finalmente la jurisprudencia y las opiniones consultivas, aunque son medios auxiliares, no por ello se les resta trascendencia, sobretodo porque las resoluciones jurisdiccionales son interpretaciones del derecho internacional provenientes directamente de los órganos jurisdiccionales competentes; lo cual se confirma en la CADH en su artículo 64; ya que ésta disposición determina que se puede acudir ante la CoIDH para solicitar cualquier opinión consultiva respecto a la interpretación de la CADH o cualquier otro instrumento de protección de derechos humanos. En tanto que en el artículo 68 se establece que una vez que los países hayan aceptado la competencia de la CoIDH, se comprometerán a observar las sentencias de los juicios en los que hayan sido parte.

Por otro lado para una interpretación y aplicación adecuada de los derechos fundamentales existe un conjunto de criterios el cual las autoridades estatales tienen que atender para poder tutelar eficazmente los derechos humanos.¹⁸

Estos principios son cinco:

- Universalidad.
- Pro-persona.

¹⁷ CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco, *La protección Internacional de los derechos humanos laborales*, 1ª ed., Publicaciones Universitat de Valencia, Valencia, 2008, pp.44 y 441.

¹⁸ Anexo IV. Tesis Aislada no. 2000630, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro VII, Tomo 2, p. 1838, Abril de 2012, Materia Constitucional. PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.

- Interdependencia.
- Indivisibilidad.
- Progresividad.

El principio de universalidad parte de la propia naturaleza jurídica de los derechos fundamentales, puesto que dichos derechos al ostentar la característica de ser subjetivos siempre están destinados a los individuos. El argumento principal para que dichos derechos se consideren tutelados universalmente es el consistente en la calidad de “persona” en base a su “dignidad humana” la cual se interpreta como una aspiración inherente al ser humano. Lo anterior se refleja por ejemplo, cuando en las disposiciones sobre derechos humanos se establece que, tales prerrogativas son inalienables e imprescriptibles, es decir ya forman parte del mismo individuo. Derivado de ello, éstos derechos deben ser observados no importando el contexto social, político, ideológico o religioso en que se desenvuelva la persona.

La SCJN interpretó éste principio aduciendo que: “Universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en ésta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona”.¹⁹

En cambio el principio pro-persona, implica que a las autoridades dentro de sus facultades les corresponde interpretar o aplicar de la manera más amplia y favorable, los tratados internacionales y las normas del sistema jurídico que contengan derechos humanos, en favor de la persona. Esto surge con motivo de que en la práctica suele acontecer que dos normas se contradigan, por ello con éste principio se busca tutelar a la persona lo mejor posible eligiendo la norma que entre las dos resulte ser la más protectora. Además la observancia a

¹⁹ <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

éste principio obedece al artículo 1 constitucional y los instrumentos internacionales, la CADH en su artículo 29 y el PIDCP en su artículo 5, en los cuales se reconoce dicho principio.

El principio de indivisibilidad implica que los derechos humanos no serán comparados jerárquicamente ni interpretados separadamente, éste principio es fundamental para entender el funcionamiento de los derechos humanos. Ha sido un grave error por parte de algunos autores considerar que los derechos civiles y políticos son más importantes o eficaces que los DESC, ello por lógica no opera de esa manera, ya que al ser derechos subjetivos, reflejo de la expresión misma de la dignidad humana, simplemente no pueden ser fraccionados arbitrariamente. La SCJN al respecto menciona: “que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados”.²⁰

Por otra parte el principio de interdependencia, es la que refiere que los derechos fundamentales no son totalmente eficientes unos sin los otros, puesto que los derechos humanos para operar de una manera verdaderamente eficaz, dependen entre sí, por eso mismo su relación siempre es concatenada. Todos los derechos fundamentales son co-dependientes, ya que se insiste la dignidad sólo es una, el individuo ostenta una esfera jurídica de prerrogativas la cual no debe quedar incompleta , reforzando éste argumento la ONU en su resolución general 327/130 titulada “Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las naciones unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales” emitido por la AG dispone que: “Debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente”.

²⁰ Anexo V. Tesis Aislada no. 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro XIX, Tomo 3, p. 2254, Abril de 2013, Materia Constitucional. PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN.

Finalmente el principio de progresividad determina que la efectividad de los derechos fundamentales no será inmediata, sino que se debe fijar la obligación a cargo de los Estados sobre el planteamiento de metas a corto, mediano y largo plazo gradualmente, es decir que la protección y tutela de los derechos sea ascendente y nunca regresiva.

Este principio suele ser identificado con los DESC, precisamente por el argumento incorrecto respecto a la supuesta ineficacia de éstos derechos. Al respecto la autora Sandra Serrano argumenta: “Tradicionalmente se ha relacionado al principio de progresividad con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, dando a entender que los derechos civiles, y políticos, deben realizarse de una vez. Si bien existen normas que son de exigibilidad inmediata y otras que son de exigibilidad progresiva, es importante no cometer dos errores confundir la exigibilidad con la auto-ejecutabilidad de la norma y dar por hecho que las obligaciones inherentes a los derechos civiles y políticos son siempre de exigibilidad inmediata y las de los derechos económicos sociales y culturales son siempre de exigibilidad progresiva”.²¹

La progresividad tal como su propia palabra lo indica nunca puede ir en regresión, ello es así por qué esto equivaldría a una clara afectación a los derechos fundamentales. Al respecto el Poder Judicial aduce que se entiende por progresividad: “...el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, éste principio exige que a medida que mejora el nivel

²¹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>

de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales”.²²

Por otra parte para un mejor estudio, la normatividad internacional y la doctrina jurídica suelen clasificar a los derechos humanos, en dos generaciones. La primera generación, está integrada por los derechos civiles y políticos, mientras que la segunda consiste en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.²³

Metodológicamente ésta distinción atiende a dos perspectivas: histórica e ideológica. La histórica considera que los derechos humanos se han reconocido en un orden cronológico, supuestamente primero los derechos civiles y políticos, posteriormente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En cuanto a la ideológica, dicha postura se basa en dos corrientes; la liberal y la social, por ejemplo el derecho a la libertad de prensa se encuentra la primera generación, en cambio el derecho a la educación pertenece a la segunda.

Por otra parte, existe otro enfoque distinto que considera que la clasificación en generaciones se basa en la efectividad de los derechos fundamentales; se ha sostenido que los derechos de la primera generación, como el derecho a libre manifestación, son tutelados de una manera más efectiva, ya que para que puedan operar les corresponden obligaciones de omisiones o abstenciones a cargo del Estado, y que en cambio los derechos de segunda generación, es decir los DESC, verbi gracia el derecho a la educación, al estar frente a obligaciones de dar o hacer a cargo del Estado, resultan ser más difíciles de garantizar, por ejemplo llevar a cabo políticas económicas favorables.

Sin embargo, lo anterior no opera así, porque los derechos humanos, al ser un derecho subjetivo, son una relación jurídica en la cual suelen existir simultáneamente prestaciones o expectativas positivas, esto es obligaciones de

²² <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

²³ Sin contradecir a los principios de interdependencia e indivisibilidad, la clasificación de los derechos humanos en generaciones se menciona simplemente con el fin de una mejor comprensión.

hacer o de dar, y obligaciones de impedimento, de defensa u omisión, el no hacer o abstenerse, todas a cargo del Estado, por ejemplo, la ejecución de una sentencia judicial perteneciente al derecho de acceso a la justicia , aquí no se da la obligación de abstención, sino todo lo contrario el Estado debe efectuar todas las medidas a su alcance para que se cumple con la resolución judicial. Así mismo en relación a los DESC, la protección de un medio ambiente sano implica que el Estado se abstenga de realizar una política económica que genere afectaciones al medio ambiente.

Concerniente a los derechos civiles y políticos, los primeros antecedentes, fueron el Bill of Rights (Carta de Derechos) signado en 1689, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 en Francia. Todos estos derechos nacen con el fin de ser una limitación a los regímenes absolutistas, los cuales muchas veces infringieron violaciones políticas y civiles en contra de sus gobernados.

Actualmente, comprenden derechos políticos, entre los más conocidos: El derecho a votar y ser votado, al asilo, a la nacionalidad, al libre pensamiento de religión y tendencia política, derecho al acceso a las funciones públicas del país, a la libertad de opinión y expresión.

Mientras que los derechos civiles son: El derecho a la igualdad, el derecho a un nombre, el derecho de petición, al reconocimiento de una personalidad jurídica, el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita, y el derecho a un recurso efectivo, entre otros. Se observa que los últimos tres son derechos de carácter procesal, por ende, a todo individuo que comparezca ante una autoridad jurisdiccional se le deben respetar esta clase de derechos, en virtud de que tutelan una adecuada defensa ante los actos de molestia o privación de la autoridad.

Todos los derechos anteriores han sido reconocidos por: La DUDH, el PIDCP, la DADDH, la CADH y la CPEUM. Mientras que los órganos encargados de su

protección son: El CDH'S, la CoIDH, la CIDH, los órganos jurisdiccionales locales y federales competentes, la CNDH y las CDHE'S.

Por otra parte los DESC, surgen a partir de un reconocimiento internacional previo a la DUDH, esto es, que la obligación de proteger y regular éste tipo de derechos fue sometido por primera vez a la comunidad internacional en 1919, como consecuencia de la creación de la OIT.

Este tipo de derechos busca la igualdad entre los distintos sectores que integran la población, a través de una intervención por parte del Estado para efectos de que las políticas económicas y sociales sean lo más equitativas posibles. Su origen en la etapa moderna se remonta a partir de la Revolución Industrial, los primeros movimientos sociales fueron, el famoso caso de la Great Trade Union (Unión de Sindicatos) y el Movimiento Cartista, que buscaban mejores derechos laborales para los obreros, en relación a lo anterior entre sus exigencias, se encontraba el derecho al sufragio, lo cual significaba el deseo de la clase obrera de participar en las decisiones de la vida política de la Gran Bretaña, con el propósito de que se pudieran representar sus intereses laborales en las políticas económicas.²⁴

Los DESC son prerrogativas a favor del ser humano que buscan brindarle una calidad de vida digna, en todos los ámbitos posibles. La Constitución de la OIT, señala que: "Se considera que la paz universal y permanente sólo puede basarse en una justicia social". De lo cual se puede interpretar que a su vez para alcanzar una justicia social es indispensable el reconocimiento y la protección de los DESC. Entre este tipo de derechos, los más conocidos son, el derecho a una rectoría económica soberana e independiente, el derecho a la educación, el derecho a un medio ambiente adecuado, así como los derechos humanos laborales,. Los últimos se integran primordialmente por:

- Derecho a un empleo digno.
- Derecho a una estabilidad laboral.

²⁴ Ello remarca la relación concatenada entre los derechos civiles y políticos y los DESC.

- Derecho a un salario.
- Derecho a la seguridad social.
- Derechos colectivos: El derecho a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la libre manifestación.

Por su trascendencia laboral, estas prerrogativas son común denominador en toda relación laboral independientemente del tipo de empleo. Actualmente están tuteladas por el derecho internacional, a través del marco jurídico conformado por: La DUDH, la Constitución y los Convenios de la OIT, el PIDESC, el PFPIDESC, la CADH, la CPEUM. Mientras que los órganos encargados de su protección son: El CDESC, la OIT, la CoIDH, la CIDH, la JFCA, el TFCA los órganos judiciales federales en materia laboral, la SCJN, la CNDH y sus correspondientes las CDHE'S en las entidades.

4. Garantías individuales.

Aunque en muchas ocasiones las garantías individuales suelen ser confundidas con los derechos humanos o con los derechos fundamentales, ello en el ámbito jurídico no opera de esa manera. Las garantías individuales de acuerdo a la interpretación del Poder Judicial y a la doctrina jurídica, son las relaciones jurídicas de supra subordinación establecidas entre los gobernados y el Estado, a través de las cuales se tutelan los derechos humanos dentro del territorio mexicano.

Estas garantías tienen su origen a partir de los principios de seguridad jurídica, el principio de legalidad y el principio de Estado de derecho, ya que las personas requieren de herramientas que garanticen su esfera jurídica de cualquier acto de molestia o privación que pretendan llevar a cabo las autoridades.

Su fundamentación constitucional se encuentra en el artículo 1: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo

ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Así mismo dichas garantías están reguladas, en los artículos 1 y 2 de la CADH, los que disponen: “Artículo 1. Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de ésta Convención, persona es todo ser humano. Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de ésta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

La naturaleza jurídica de las garantías consiste en que son relaciones de supra subordinación, lo cual quiere decir que siempre se van a establecer entre dos sujetos, el Estado y el gobernado, por lo que, éste tipo de relaciones jurídicas siempre se genera a causa de un acto u omisión de autoridad, cuyo fin sea irrumpir en la esfera jurídica del gobernado.²⁵ La garantía individual se compone de tres elementos esenciales, el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto. Los sujetos son: El gobernado como sujeto activo, y como sujeto pasivo el Estado.

El sujeto activo, es el titular de los derechos humanos que integran su esfera jurídica, por lo que debe ser respetado por el sujeto pasivo; ahora bien para que sus derechos sean garantizados deben estar previamente reconocidos en la

²⁵ Existen otros dos tipos de relaciones aparte de la comentada, éstas son las de supra ordinación y de coordinación, la última, consiste en la relación establecida entre los particulares. En caso de que el Estado llegue a intervenir en una relación de coordinación, lo hace no como autoridad, sino desde un carácter privado justo al mismo nivel que un gobernado.

Carta Fundamental. Tales prerrogativas pueden ejercerse plenamente sin que ninguna persona se oponga a su goce y ejercicio, siempre y cuando no se afecte a otros. En contra posición al sujeto activo, está el pasivo, el Estado, quién en base a la CPEUM, está obligado a abstenerse de cualquier acto u omisión de molestia o privación, que afecte la esfera jurídica de los gobernados de forma arbitraria.

Mientras que el objeto de protección de las garantías individuales son los derechos fundamentales. Los derechos humanos en éste caso al ser derechos subjetivos implican, expectativas positivas y negativas adscritas a favor del gobernado por una norma jurídica. Se debe agregar que una vez que los derechos fundamentales se han tutelado por medio de las garantías individuales, esto genera que se especifique claramente cuáles son esas expectativas y ante quienes resultan exigibles, es decir las autoridades. Siendo así que el Estado tiene como máxima que cualquier acto u omisión que pretenda producir efectos sobre la esfera jurídica de sus gobernados, tendrá que observar el principio de legalidad.

Dicho principio representa el filtro por el que todo acto u omisión de parte del Estado debe pasar para efectos de que éstos sean plenamente válidos, atendiendo a dos elementos esenciales la fundamentación y motivación adecuadas.

5. Violación de derechos humanos.

Tanto la doctrina jurídica nacional como la internacional, se han encargado de desentrañar la definición del fenómeno jurídico de la violación a los derechos humanos.

En nuestro sistema jurídico el concepto de violación de derechos fundamentales se encuentra previsto en los artículos 103 fracción I constitucional y 1 fracción I de la Ley de Amparo vigente, al hacerse alusión a: "Normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por ésta Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

En cambio la doctrina internacional entiende por violación de derechos humanos: “Cuando un gobierno viola las leyes nacionales o internacionales con relación a la protección de los derechos humanos”.²⁶

El manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos, aduce en términos generales que los atropellos se dan porque el Estado infringe la obligación de respetar los derechos fundamentales, mediante acciones u omisiones de cualquier servidor público o particular.²⁷

Se debe agregar que la vulneración de los derechos humanos, es efectuada ya sea por un agente público o particular (investido con autoridad) que, por medio de acciones o abstenciones, impide directa o indirectamente el goce u ejercicio de los derechos fundamentales consignados en el derecho interno y en los tratados internacionales.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que para denunciar las violaciones y reclamar su reparación existen procedimientos y principios tanto en el sistema jurídico mexicano, así como en el ámbito internacional, y que el primero deberá ser agotado previamente a acudir al segundo. Dentro del Estado Mexicano las herramientas de protección y reparación de violaciones a derechos humanos son, los medios de control constitucional, entre ellos el juicio de amparo y el procedimiento de queja ante las Comisiones de Derechos Humanos. Mientras que a nivel internacional se encuentran los procesos llevados ante: La CoIDH, la CIJ y la CPI.

Los agentes que en todo caso son susceptibles de cometer violaciones a los derechos humanos, están señalados en el artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo. En dicha disposición se indica que se considerará autoridad

²⁶ <http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/biblioteca/biblioteca-tesauro>

²⁷ Coordinador José Luis Soberanes Fernández, *MANUAL PARA LA CALIFICACIÓN DE HECHOS VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS*, 2ª ed., Porrúa, México, 2009, p. 1.

responsable, al agente en el cual convergen facultades de dictar, ordenar, crear, o tratar de ejecutar actos que crean, modifiquen, transmitan o extingan situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria; dicha autoridad puede ser un funcionario público o un particular, al cual se le envistió de las facultades anteriormente nombradas y que además tales funciones se encuentren previstas en una norma general: “artículo 5º.-...Para los efectos de ésta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de ésta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”.

Como se mencionó reiteradamente, los individuos ya sean personas físicas o personas morales suelen verse afectados en su esfera jurídica a causa de la inobservancia de los tratados internacionales, así como de las propias disposiciones de nuestro sistema jurídico que reconozcan y regulen derechos fundamentales. En el artículo 5 fracción I de la Ley de Amparo se describe claramente la posición del individuo, denominándolo el “Quejoso”, el cual es: “artículo 5º.- I...el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1 y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”. En efecto la característica primordial que deben cubrir las víctimas consiste en ser titulares del derecho subjetivo violado o del interés jurídico o legítimo correspondiente.

Las violaciones a los derechos humanos, implican que las contravenciones a los derechos fundamentales se cometen necesariamente a través de acciones y omisiones ilícitas. Como se menciona en temas anteriores, en los derechos fundamentales existen expectativas positivas y expectativas negativas, es decir las acciones que debieran hacer los sujetos pasivos o los límites de interferencia frente al individuo, mientras que en las garantías individuales, se detallan tales obligaciones. En éste entendido si el acto u omisión de autoridad,

no se adecua a las obligaciones que establecen los tratados internacionales y las garantías individuales, nos estaremos enfrentando a una violación notoria.

Por eso es preciso, que en el sistema interno las normas regulen eficazmente las garantías que tutelan derechos fundamentales, justamente para prevenir las violaciones o, una vez configuradas éstas, poder comprobar si se cometió o no dicha violación.

Por otra parte, la doctrina jurídica actualmente señala que existen dos tipos de violaciones, las violaciones graves y las violaciones manifiestas. Las violaciones graves son las comprendidas en el catálogo de delitos del Estatuto de Roma, y pueden ser cometidas ya sea por Estados o por particulares. Estas violaciones pues son los actos u omisiones que llegan a infringir principios universales contenidos en las normas imperativas del derecho internacional (*Ius Cogens*); entre uno de los ejemplos se encuentra la desaparición forzada, los crímenes de lesa humanidad, la tortura, entre otros. Dichas violaciones son reguladas por el llamado derecho internacional humanitario, reflejado en un sistema de tratados dirigidos específicamente a los delitos mencionados.

En cambio las violaciones manifiestas hablan acerca de las violaciones cometidas en contra de lo estipulado en tratados de derecho internacional público, que si bien no son derivadas de tratados internacionales de carácter penal, si contravienen derechos fundamentales reconocidos en los demás tratados internacionales.

6. Responsabilidad internacional.

La figura jurídica de la responsabilidad ha sido empleada en varias materias: civil, penal y lógicamente internacional.

La responsabilidad internacional, es determinada a partir de la investigación y comprobación de la existencia de una violación en contra de disposiciones internacionales, cometida por un Estado o por personas físicas en perjuicio de las víctimas, lo que tendrá como efecto que se establezca una obligación a

cargo del responsable, consistente en reparar los daños, cubrir los perjuicios efectuados, y garantizar el principio de no repetición del acto u omisión ilícitas.

Se entiende por responsabilidad: "...la institución de derecho internacional, por medio de la cual se establece que cualquier violación de un compromiso contenido en una norma internacional trae por consecuencia una obligación de efectuar una reparación moral o material".²⁸

En éste caso el responsable es el Estado ya sea de manera directa o indirecta es decir a través de particulares, mientras que la víctima es aquella persona titular de los derechos fundamentales vulnerados, además si la víctima es una persona de la cual dependen otras personas y las violaciones afectan a éstas últimas también se les considera víctimas.

La AG en una de sus resoluciones titulada "Principios y directrices Básicos sobre el derecho de la Víctimas de las Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", dispuso lo que se debe comprender por el término víctima mencionando que: "8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización".

²⁸ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1911/12.pdf>

Como se argumentó anteriormente las violaciones al ser cometidas tanto por los Estados e individuos, conllevan entonces a que las responsabilidades sean imputables a éstos dos agentes, por lo anterior el derecho internacional establece que para calificar la responsabilidad proveniente de las personas físicas el organismo competente es la CPI, mientras que para los Estados, quienes son competentes son los organismos jurisdiccionales internacionales, tales como: La CoIDH, la Corte Africana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

Una vez calificada la responsabilidad internacional, la víctima tiene el derecho a una reparación plena y efectiva por:

- Restitución.
- Indemnización.
- Rehabilitación.
- Satisfacción.
- Garantías de no repetición.

El marco jurídico universal reconoce el principio de reparación a la víctima en el artículo 8 de la DUDH, el artículo 2 del PIDCP, y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer Recursos y obtener Reparaciones.

La restitución consiste, siempre que sea posible, en restablecer a la víctima en la situación anterior a la violación de sus derechos fundamentales, por ejemplo en la revocación del acto de privación o molestia ilícito, en cuanto a omisiones ilícitas el responsable deberá efectuar los actos a los que se obligó previamente.

La indemnización, en cambio se refiere a todas las prestaciones que en especie o en dinero se deben efectuar para cubrir los perjuicios y daños generados por las violaciones a los derechos fundamentales de las víctimas, sobre todo se

hace énfasis en los perjuicios económicos que se hayan producido como efecto de la violación.

En cuanto a la rehabilitación ésta consiste en atención médica, psicológica, social y jurídica a las víctimas.

Por lo que corresponde a la satisfacción entre las acciones principales se encuentran: La expedición de medidas eficaces para que no continúen las violaciones y el proceso de carácter sancionatorio en contra de los responsables de las violaciones.

Finalmente las garantías de no repetición tienen una naturaleza de prevención sobre la continuación en las violaciones denunciadas, por ende entre las más importantes están:

- La expedición de normas que garanticen que en los procesos civiles y militares, se observen siempre derechos fundamentales de carácter adjetivo, entre ellos la equidad y la imparcialidad.
- El fortalecimiento y la garantía de la independencia de los órganos judiciales.
- La difusión sobre el respeto a los derechos humanos entre la población, y la capacitación sobre la aplicación de dichos derechos a todos los funcionarios públicos.
- La revisión y reforma de las leyes que contribuyen o permiten las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho humanitario.

En congruencia con lo anterior, encontramos el ya mencionado caso Radilla Pacheco, en el cual al haberse violentado derechos humanos, el Estado Mexicano resultó ser responsable y por ende condenado a efectuar las reparaciones pertinentes en favor de la víctima. Al respecto la CoIDH argumentó: “El Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quien ha sido declarado víctima de la violación de algún derecho consagrado en la misma. Las víctimas en el

presente caso son el señor Rosendo Radilla Pacheco, y sus hijos Tita, Andrea y Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez (supra párr. 111), por lo que serán considerados beneficiarios de las reparaciones que ordene esta Corte. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal exhorta al Estado a que, en atención al reconocimiento de responsabilidad internacional realizado en el presente caso, a la recomendación 026/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las exigencias de justicia, considere otorgar de buena fe una reparación adecuada al resto de los familiares del señor Rosendo Radilla Pacheco (suprapárr. 111) sin que sea necesaria acción judicial por parte de éstos, tomando en consideración lo establecido en éste Fallo”.²⁹

7. Gobierno-patrón.

La definición de Gobierno-patrón nace a partir de los sujetos vinculados a la relación laboral burocrática, esto es, la relación establecida entre los titulares de los Poderes de la Unión y los trabajadores bajo su servicio. Para comprender el concepto, resulta necesario analizar su naturaleza jurídica; el término “Gobierno”, es, no sólo desde el aspecto jurídico sino en general de todas las ciencias sociales, uno de los elementos integrantes del Estado, encargado de representar a su mandante (la sociedad) respecto a la dirección que los lleve hacia un fin común. El diccionario jurídico mexicano al respecto nos dice: “Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos el gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado y en verdad algo de todo esto configura el gobierno. El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado”.³⁰

²⁹ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

³⁰ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1171/13.pdf>

Derivado de éste concepto se interpreta que el gobierno es un elemento trascendental al ser el encargado de ejercer el poder y dirección dentro del Estado.

Aristóteles afirmó que existen varias formas de gobierno puras, una de ellas es la democracia “el gobierno del pueblo”, y precisamente el Estado Mexicano se encuentra conformado bajo éste tipo de gobierno al ser una República Federal, Democrática y Representativa, quien actúa a través de tres poderes: El Ejecutivo , el Legislativo y el Judicial. Estos tres poderes son a su vez representados por titulares, quienes están encargados del buen funcionamiento de los órganos que representan, sin embargo para que dichos órganos puedan llevar a cabo sus funciones se requiere de recursos materiales y de recursos humanos, formando parte de éstos últimos los empleados burocráticos por lo que precisamente en éste punto surge la figura del Gobierno-patrón.

En congruencia con lo expresado la relación laboral burocrática es interpretada como una relación de coordinación, puesto que el Estado a través del gobierno funge como un patrón, es decir, se supone que actúa y tiene el status de particular frente a sus trabajadores: “Por ello conviene distinguir las relaciones jurídicas de coordinación, supra a subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas (tales como los del derecho civil, mercantil y laboral, entre otros). Su característica distintiva es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación”.³¹

Según la LFT en su artículo 10: “Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

³¹ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/11002530.004.doc>

Mientras que la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional apartado B, en sus artículos 1 y 2 nos dice que: “Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”.

En éste sentido se puede identificar al Gobierno-patrón como: Los órganos públicos federales y locales del Distrito Federal, quienes utilizan bajo su subordinación los servicios prestados, de manera libre y personal, por los trabajadores burocráticos mediante una remuneración.

Los titulares al representar a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son individuos por medio de los cuales el gobierno manifiesta la voluntad de entablar la relación laboral burocrática con sus trabajadores, lo cual quiere decir, que representan al gobierno en su carácter de Patrón por lo que lo obligan en todas las actuaciones que realicen, para con sus trabajadores. Por ende se interpreta que la titularidad de un órgano público: “Constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la

representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral”.³²

Por parte del Poder Ejecutivo conforme al artículo 1 de la LFTSE, los titulares son: El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios de las Dependencias de la Federación y del Distrito Federal, al igual que el Procurador General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.³³

Respectivo a las relaciones laborales en la Banca Nacional de Desarrollo, los titulares son las instituciones bancarias, de acuerdo al artículo 2 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII BIS del Apartado B del artículo 123 constitucional.

En cuanto al Poder Legislativo derivado de lo dispuesto en los artículos 50 constitucional, artículo 123 constitucional apartado B, artículos 1 y 2 de su Ley Reglamentaria, y los artículos 17, 20, 23 inciso I), 62, 66 y 67 inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los titulares de éste poder son las Mesas Directivas de ambas cámaras como órganos colegiados, cada una de ellas presidida por un presidente. En el ámbito del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, también cuenta con una Mesa Directiva presidida por un presidente, ello en base a los artículos 31 y 32, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dentro del Poder Judicial de la Federación, acorde con los artículos 94 y 123 apartado B constitucionales, 9 ,68 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el artículo 1 de las Condiciones Generales de Trabajo de la SCJN, el artículo 4 de las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial

³² MAGINO MENÉNDEZ, León, *DERECHO BUROCRÁTICO*, 2ª ed., Porrúa, México, 2011, p. 227.

³³ En cuanto a los organismos descentralizados existe un conflicto de normas porque si bien se dice en el artículo 1 de la ley reglamentaria, que los vínculos entre los titulares de dichas entidades y sus trabajadores se considerarán como parte de las relaciones burocráticas laborales, también es cierto que el artículo 123 constitucional apartado “A” en su fracción XXXI b), dispone que las relaciones laborales referentes a los trabajadores de los organismos mencionados, serán regulados bajo las disposiciones del apartado “A” y de su ley reglamentaria en éste caso la LFT. Al respecto es importante decir que el artículo 123 constitucional detenta un carácter de supremacía constitucional, por lo que atendiendo a ello es evidente que se aplica éste artículo en favor de los trabajadores de los organismos descentralizados.

de la Federación, son titulares; el Pleno de la SCJN, el Consejo de la Judicatura Federal a través de los titulares de los órganos jurisdiccionales en éste caso los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito y los titulares de sus unidades administrativas. Mientras que en el Distrito Federal, en el artículo 1 y 2 fracción IX de las Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se establece que la relación se entiende con el titular, es decir, su presidente.

Por lo que toca a los tribunales administrativos y laborales que si bien formalmente forman parte del Ejecutivo pero ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el titular es su presidente con fundamento en el artículo 2 fracción II de sus Condiciones Generales de Trabajo, en cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el titular es su presidente conforme al artículo 19 su Ley Orgánica. En el TFCA, el titular es su presidente, ello de acuerdo al artículo 3 fracción II de sus Condiciones Generales de Trabajo. Ahora bien dichas Dependencias y órganos, en atención a su carácter de titulares y obedeciendo a lo regulado en el artículo 123 constitucional, las leyes reglamentarias del artículo 123 apartado B, los estatutos y leyes orgánicas de cada órgano, así como las condiciones generales que se hayan pactado, están obligados a respetar un mínimo de derechos y cumplir con aquellos extralegales que hayan sido convenidos.

Las obligaciones que expresamente corresponden a los titulares están contempladas en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado B constitucional, y son:

- Preferir conforme al derecho de igualdad, atendiendo a las condiciones, cualidades, conocimientos y antigüedad, entre los trabajadores que no estén sindicalizados y los que lo estén; a aquellos que acrediten ser la única fuente de ingreso para su familia, a quienes comprueben tener mejores derechos de escalafón, y a quienes hayan prestado sus servicios anteriormente, y en caso

de que existiesen, a los veteranos de la Revolución y sobrevivientes de la intervención norteamericana de 1914.

- Realizar todas las medidas de prevención de accidentes e higiene en el centro de trabajo.
- Efectuar la reinstalación de los trabajadores que hubiesen sido separados injustificadamente, y cumplir con el pago de los salarios caídos de acuerdo con lo que haya ordenado el laudo previamente ejecutoriado. En caso de alguna supresión de la plaza, el titular está obligado a sustituirla con una plaza equivalente en categoría y sueldo. Si el trabajador optó por la indemnización, el patrón, conforme a las partidas destinadas al presupuesto, debe entregar en una sola exhibición el pago de los salarios caídos, así como el aguinaldo, primas vacacionales, primas dominicales, y quinquenios conforme a las determinaciones establecidas en el laudo.
- Proporcionar los útiles y herramientas necesarios a sus empleados para realizar los servicios encomendados.
- Cubrir las aportaciones de seguridad social ante el ISSSTE para efectos de que los empleados puedan gozar de los beneficios de ésta, ya sea tanto para riesgos de trabajo, maternidad, invalidez, o incluso contar con créditos que les permita adquirir habitaciones cómodas e higiénicas. El resto de los empleados que no se encuentre bajo éste régimen, deberán gozar de éste tipo de prestaciones de conformidad con las leyes y reglamentos expedidos.
- Otorgar licencias a los trabajadores bajo los supuestos establecidos en la ley y sus respectivas condiciones generales de trabajo, sin que se menoscabe el derecho de antigüedad de aquellos.

8. Trabajadores al servicio del Estado.

Durante mucho tiempo en la historia del hombre, no ha existido una clase tan desprotegida e ignorada en sus derechos, como lo ha sido la correspondiente a los empleados públicos, mucho de esto, debido al tipo de funciones que realizan, y a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre éstos

trabajadores y su patrón el Gobierno.³⁴ No obstante, México al consignar en su Constitución Social, el artículo 123, instauró un punto de partida que serviría posteriormente para la formulación del apartado B, y para la configuración de un nuevo abanico de derechos destinado exclusivamente a los trabajadores burocráticos.

Actualmente el artículo 123 constitucional en su apartado B, reconoce la relación entre el Gobierno-patrón y sus trabajadores, así mismo en su Ley Reglamentaria en el artículo 3 se dispone que se entiende por trabajador a: "...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".

Derivado de ésta disposición se interpreta que, los trabajadores burocráticos son aquellas personas que prestan sus servicios, de cualquier tipo ya sea intelectual o físico, a favor del Gobierno-patrón en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya, sin embargo a la definición le faltan dos elementos característicos de cualquier relación laboral, ellos son el aspecto personal y la subordinación. La LFT en su artículo 8 estipula que por trabajador se entiende: "Artículo 8o.-... la persona física que presta a otra moral o física, un trabajo personal y subordinado".

Por lo anterior se puede establecer que el concepto de trabajadores al servicio del Gobierno-patrón, consiste en que son personas que prestan un servicio personal, de cualquier especie, ya sea físico o intelectual, y subordinado en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya, en favor del Estado.

Ahora bien como se especifica en el artículo 4 de la ley en comento, se configuran dos tipos de trabajadores los de confianza y los de base. Los

³⁴ Aunque sean denominados Trabajadores al Servicio del Estado, este término no es el adecuado, ya que el concepto Estado implica no sólo el elemento gobierno, sino también el de población, y ello estrictamente es imposible, debido a que los trabajadores establecen su relación laboral directamente con los titulares de los órganos de poder, y no con la población.

trabajadores de confianza son los que dentro de los Poderes de la Unión de la Federación y del Distrito Federal, prestan servicios de; dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, autorización del ingreso, salida y destino de los bienes que contengan los almacenes e inventarios. En tanto que los de base, por exclusión, son todos aquellos que ejercen funciones ajenas a las anteriores.

Una de las particularidades de éste tipo de relación laboral, es que el Gobierno-patrón sólo reconoce como sus trabajadores a los de base y no así a los de confianza, por lo que en el artículo 123 constitucional apartado B y en su Ley Reglamentaria, se estipula que los trabajadores de confianza, a diferencia de los de base, únicamente gozan de normas protectoras de su salario y seguridad social.³⁵

En efecto, derivado del artículo 2 de la LFTSE, se entiende que la relación laboral burocrática se constituye únicamente entre el Gobierno-patrón y sus trabajadores de base. Ahora bien el artículo 1 de la LFTSE determina que, éstos trabajadores de base prestan sus servicios dentro de los tres Poderes de la Federación y del Distrito Federal.

Dentro del marco jurídico laboral burocrático instaurado por el artículo 123 constitucional apartado B, así como en sus leyes reglamentarias, se prevén un conjunto de derechos laborales mínimos en toda relación laboral burocrática. Estos derechos son:

- Establecimiento de una jornada de ocho horas para las labores diurnas y siete horas para las nocturnas.
- Un día de descanso por cada seis días, incluido el salario íntegro.
- Vacaciones por un mínimo de 20 días.

³⁵ Es lamentable la falta de protección para éste tipo de trabajadores, sin embargo tanto en la LFT como en la LFTSE, se legisla de ésta manera debido al tipo de funciones que desempeñan para el Patrón, no obstante, es importante decir que en muchas ocasiones los trabajadores supuestamente de “confianza” reciben nombramientos que no corresponden a la naturaleza de las funciones que realmente desempeñan, por lo cual, es necesario que se les reconozca su base para que así puedan ampliar su marco jurídico.

- Salarios fijados por medio del presupuesto correspondiente sin que el monto pueda ser disminuido durante la vigencia del ejercicio presupuestal, sujetándose todo esto al artículo 127 constitucional. En ningún caso los salarios serán menores al fijado para los trabajadores en general en el Distrito Federal y las entidades federativas. Sólo es procedente hacer retenciones, deducciones, embargos o descuentos al salario en los casos previstos en las leyes.
- El principio consistente en que a trabajo igual corresponderá salario igual. Derecho al escalafón, en igualdad de condiciones basándose en aptitudes, conocimientos y antigüedad de los trabajadores que deseen ascender. La única excepción será en el caso de que el trabajador sea la única fuente de ingresos para su familia.
- Los trabajadores únicamente deben ser suspendidos o cesados por causa justificada en términos de ley. En caso de despido injustificado tienen el derecho de escoger entre la indemnización correspondiente o la reinstalación, previo el procedimiento legal. Si las plazas solicitadas están suprimidas, la ley le concede al trabajador optar entre una plaza equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.
- Derecho a la asociación sindical para la defensa de sus intereses.
- Seguridad social la cual se encargará de que los trabajadores y sus familiares cuenten con seguros médicos en caso de enfermedades o accidentes de trabajo, viviendas cómodas e higiénicas, jubilaciones y pensiones.
- Derechos procesales ante la posibilidad de algún conflicto laboral contando con el TFCA como el órgano material jurisdiccional competente.

Existen algunas teorías que consideran que los derechos anteriormente nombrados son los únicos que tutelan a los trabajadores burocráticos, es decir, que su marco jurídico se limita únicamente a lo que se legisle en su derecho interno, dichos criterios no son procedentes porque, los empleados públicos al estar contemplados dentro del artículo 123 constitucional, también son destinatarios de normas internacionales de corte laboral, por ende gracias a la universalidad de los derechos fundamentales laborales, los trabajadores

burocráticos, pueden gozar de la protección de éstos derechos a partir de las fuentes de derecho internacional a las cuales se haya adherido México.

De acuerdo con el argumento mencionado se afirma que su marco jurídico se amplía a: La Carta Internacional de Derechos Humanos, la CADH, la jurisprudencia de la CoIDH, la CPEUM, las Declaraciones y los Convenios de la OIT; así mismo las instancias se expanden a los organismos internacionales competentes, entre los principales están el CDH, el CDESC, la CoIDH, CIDH, la CNDH y la OIT.

9. Laudos condenatorios.

Para comprender mejor el concepto de laudo, es necesario mencionar primero a la figura jurídica procesal denominada “Arbitraje”. El arbitraje es analizado como un medio alternativo de solución a las controversias, previamente acordado por las partes de plena voluntad, con el objeto de que un tercero experto en la materia del conflicto, por lo regular denominado árbitro, resuelva la controversia planteada dictando un fallo denominado laudo.

El arbitraje fue utilizado en un principio por los comerciantes, sin embargo se fue ampliando su uso hasta llegar a la materia laboral. En éste entendido el arbitraje empleado en la materia civil, laboral o del consumidor, nunca opera de la misma manera debido a las distintas naturalezas jurídicas de las materias, por ende también los laudos resultantes de estos arbitrajes no contienen las mismas características.

El laudo laboral deviene de controversias laborales resueltas por órganos materialmente jurisdiccionales y previamente designados por ley, no así elegidos libremente por las partes, los cuales son: La JFCA, la JLCA correspondiente, el TFCA y los Tribunales Estatales de Conciliación y Arbitraje.

El concepto de laudo laboral es interpretado por la SCJN de la siguiente manera: “Laudo en los conflictos obrero-patronales es la resolución que pone fin a la contienda decidiendo en cuanto a las cuestiones debatidas de acuerdo con

el procedimiento a que se contraen las disposiciones que se refieren a los conflictos de orden jurídico y económico que previene la ley laboral”.³⁶

Para Trueba Urbina el laudo laboral es: “...la resolución ipso iure pronunciada por la Juntas de Conciliación y Arbitraje en el proceso que decide definitivamente el fondo de los conflictos de trabajo”.³⁷El profesor acierta respecto al término, sin embargo hay que recalcar que únicamente se refiere a la JFCA y JLCA, es decir excluye a los órganos jurisdiccionales burocráticos, siendo esto así, se reitera entonces que los laudos laborales si bien se refieren a una misma materia, cada cual es emitido por distintas autoridades jurisdiccionales laborales.

En base a lo anterior dentro del derecho laboral burocrático, el órgano material jurisdiccional que se encargará de resolver los conflictos surgidos entre el Gobierno-patrón y sus empleados, es el TFCA, y sólo por exclusión lo son el pleno de la SCJN, la sala superior del Tribunal Federal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal. De ésta forma se tiene que, los laudos dictados por el TFCA son aquellas resoluciones definitivas, que resuelven las controversias surgidas entre el Gobierno-patrón y sus trabajadores, y que una vez que han causado estado, a diferencia de los laudos civiles, no necesitan de homologación ante un juez, por lo cual instantáneamente se tornan vinculantes para las partes contendientes y por ende tienen como efecto una aparejada ejecución.

La LFTSE establece los requisitos de fondo que los laudos deben cubrir para que ser plenamente válidos y así las partes no sean vulneradas en sus prerrogativas. Los requisitos de fondo de los laudos, se refieren a todos los elementos sustanciales y principios de derecho, que la autoridad jurisdiccional debe tomar en cuenta al momento de la resolución. Estos principios son los de equidad, la verdad sabida y la buena fe guardada, la fundamentación, la

³⁶ <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/387/387910.pdf>

³⁷ TENOPALA MENDIZABAL, Sergio, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 1ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 613.

motivación, la congruencia y la exhaustividad, regulados en los artículos 840, 841 y 842 de la LFT, el artículo 137 de la LFTSE, y en las jurisprudencias emanadas del Poder Judicial.

El principio de equidad se remonta hasta la antigua Grecia con el filósofo griego Aristóteles quien entendía por equidad “una rectificación de la Ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general”,³⁸ en éste mismo sentido el diccionario jurídico mexicano afirma que Aristóteles la concibió como la prudente adaptación de la ley general al caso concreto. En materia laboral encontramos que las autoridades jurisdiccionales se encuentran obligadas a observar el principio de equidad al momento de resolver sus laudos, en éste sentido el profesor Mario de la Cueva interpretó a la equidad aduciendo que es “una fuente subsidiaria de la ley”,³⁹ por otra parte el investigador Néstor de Buen Lozano nos menciona que la equidad es “un instrumento de quien debe aplicar la ley, un facultamiento para crear normas especiales”.⁴⁰

La equidad aplicada en el derecho laboral atiende a que los laudos deben fundarse tanto en las leyes laborales previamente establecidas, como en las circunstancias del caso concreto, debido a que la ley, por su propia abstracción se ve limitada en regular circunstancias específicas (económicas y jurídicas).

Para que el principio de equidad sea eficazmente aplicado, éste encuentra un punto de apoyo en dos aspectos primordiales, la verdad sabida y la buena fe guardada. El legislador en la exposición de motivos de las reformas a la LFT de 1980 dispuso que: “La verdad sabida y la apreciación de los hechos en conciencia son dos conceptos complementarios: se relacionan con la libertad que se otorga a las Juntas para allegarse de todos los elementos que les puedan aproximar mejor al verdadero conocimiento de los hechos sin necesidad de sujetarse a formalismos y a aceptar rígidamente el valor atribuido

³⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art5.htm#P95>

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

previamente a las pruebas desahogadas durante la secuela del procedimiento”.⁴¹

Por lo argumentado se concluye entonces que, el juzgador en los conflictos laborales está obligado por ley a analizar y preferir los aspectos sustanciales, por sobre el rigor de la formalidades.

La buena fe, es otro principio consistente en que la autoridad jurisdiccional debe tener la determinación y plena disposición de descubrir los sucesos verídicos en torno al conflicto, así como la obligación de excluir los razonamientos insidiosos o tendientes a encubrir posibles engaños.

Por otra parte el artículo 137 de la LFTSE, hace referencia a que al TFCA, le corresponde detallar las consideraciones en que fundo su laudo, es decir, se refiere a la fundamentación y motivación. En torno a estos requisitos el Poder Judicial ha confirmado que si bien el proceso laboral no es formal, esto, no impide que el juzgador al momento de dictar su resolución exponga los motivos y fundamentos legales que lo llevaron a emitir dicho laudo.

Aunado a los elementos mencionados los laudos también deben emitirse en base a los principios de congruencia y exhaustividad. La congruencia es la concordia y armonía que guarde el laudo en relación a la litis planteada, así como que dicho laudo no resulte contradictorio entre sus partes componentes. Por otro lado la exhaustividad es la característica de la resolución que se encarga de que el juzgador se pronuncie sobre todos los puntos controvertidos que hayan sido expuestos durante el proceso. Derivado de lo anteriormente expuesto, se debe afirmar que un laudo es plenamente válido, cuando en el convergen todos los requisitos de fondo, por lo que una vez que haya causado estado producirá efectos vinculantes hacia las partes para que finalmente sea ejecutado.⁴²

⁴¹ TENOPALA MENDIZABAL. Sergio, Op. cit., p.625.

⁴² Anexo VI. Tesis Aislada no.162098, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXIII, p., 1207, Mayo de 2011, Materia Laboral.

Así mismo el laudo contiene aspectos formales, los cuales son los datos que hacen identificable al juicio laboral, éstos requisitos si bien no se encuentran dispuestos en la ley aplicable, si lo están dentro de la ley supletoria en su artículo 840, específicamente en sus fracciones I,II,III y V, haciendo referencia al; lugar, fecha y sala en que se expidió el laudo, nombres y domicilios de las partes y sus representantes, extracto de la demanda y su contestación, sus réplicas, contrarréplicas, la reconvencción que se hubiere presentado, y los alegatos que ambas partes exhiban.

Los laudos atienden a cuatro clasificaciones principales, la primera de ellas consiste en el carácter individual o colectivo de los derechos afectados, es decir existen laudos individuales así como colectivos.

Una segunda clasificación se refiere a los laudos declarativos y constitutivos. Los primeros son los fallos que reconocen una relación jurídica o la validez de algún documento, en tanto que, los segundos están encargados de constituir derechos extralegales para las partes, por ejemplo cuando se emiten nuevas condiciones en el contrato colectivo. La tercera categoría depende del resultado al que llega el laudo respecto al sujeto pasivo procesal, es decir, si resulta absolutorio o condenatorio para éste.

Y por último existen los laudos que, atendiendo a la instancia en la cual se hayan emitido, son definitivos o firmes. Los primeros son aquellos fallos que han recaído a la controversia planteada y que aún pueden ser modificados por un juicio extraordinario posterior, en cambio los firmes hacen referencia a los laudos inmutables por haber causado estado. Los laudos firmes adquieren una característica muy importante consistente en que se consideran cosa juzgada.

La cosa juzgada es aquella figura procesal que deviene como efecto inmediato de las sentencias firmes, las cuales adquieren dicha característica, ya sea porque la parte interesada no haya interpuesto el juicio de amparo, o por qué la sentencia de amparo las haya confirmado. La muy conocida res iudicata otorga

LAUDOS. FACTORES DE DECISIÓN QUE DEBEN OBSERVARSE EN SU DICTADO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 841 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).

plena seguridad jurídica a los fallos firmes, esto quiere decir que los laudos se vuelven inmutables y por ende obligatorios para las partes. Bajo éste entendido el TFCA, como autoridad jurisdiccional, al emitir su laudo debe cerciorarse de su cumplimiento , puesto que los laudos al causar estado se convierten en mandato de autoridad para ambas partes contendientes.

El Poder Judicial habla de una cosa juzgada formal y otra material. La cosa juzgada formal hace referencia a que el fallo firme se vuelve inalterable, dentro del proceso en el que se emitió, debido a que las partes han agotado todas las instancias existentes. En cambio la cosa juzgada material es el reflejo de la firmeza del laudo hacia el exterior, esto es que sea oponible ante otros procesos que se intenten seguir en el cual converjan idénticas partes y prestaciones, que en el caso anterior.

El artículo 17 constitucional en su quinto párrafo hace alusión a la cosa juzgada, al prever la ejecución de las sentencias, ya que se interpreta que para que exista una ejecución fue necesario que anteriormente el fallo haya causado estado; de igual forma la LFTSE determina en sus artículos 150 y 151 la ejecución de los laudos firmes, mientras que en los tratados de derechos humanos por ejemplo se tiene que en el PIDCP, el artículo 2 en su punto número 3 nos habla de la oportunidad que todo individuo tiene de poder interponer un recurso y que la resolución expedida en dicho proceso, es obligatoria para todas las autoridades, esto es, se encuentra protegiendo a la figura de la cosa juzgada.

CAPITULO II.

MARCO HISTORICO.

Muchas normas admiradas a lo largo del mundo, verbi gracia la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, han sido producto de revueltas sociales. Todas estas normas buscaban reivindicar los derechos humanos, teniendo como base, la soberanía nacional. En nuestro sistema jurídico, la Constitución de 1917 forma parte de esas normas precursoras, sobre todo porque es la primera en integrar los aspectos liberales y sociales en favor de su nación, confirmando lo anterior el profesor Mario de la Cueva mencionó que nuestra Carta Fundamental es “El primer brote universal en favor de la justicia social”.

1. Fuentes de la Constitución de 1917.

El porfiriato, período histórico que comprende del año 1876 a 1910, consistió en el régimen dictatorial de quien entonces representaba al Poder Ejecutivo, el general Porfirio Díaz. Si bien, en dicho período México se desarrolló tecnológicamente, esto tuvo como consecuencia el aumento de la miseria y pobreza de su población; por lo cual, siendo que el principio de “orden y progreso” benefició a unos cuantos y que en cambio se perjudicó a la mayoría, ésta etapa puede ser resumida en dos palabras: desigualdad social.

Durante la dictadura, la violación sistemática y grave, de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de 1857, era ya un fenómeno con el que los individuos lidiaban continuamente, los sectores más dañados fueron los más vulnerables de la sociedad, los campesinos y la clase obrera. Derivado de ello, a principios del siglo XX, sobrevinieron dos manifestaciones sociales provenientes de la clase trabajadora, las cuales fueron unas de las fuentes reales en la elaboración de la Constitución de 1917, las huelgas de Cananea y Río Blanco.

La huelga de Cananea, ocurrió en el Estado de Sonora, bajo un escenario desolador que dejó como resultados 23 muertos y 22 heridos. Esta huelga surgió, porque el patrón, la Cananea Consolidated Copper Co., S.A., era una empresa extranjera que solía brindar mejores condiciones laborales a sus connacionales que a los empleados mexicanos, sobre todo en lo referente a los descansos y montos salariales.

Fue en vista de lo anterior junto con el despotismo de los capataces extranjeros, que los obreros formaron una asociación denominada Unión Liberal Humanidad⁴³, para efectos de defender sus intereses y derechos laborales. Una vez conformada dicha agrupación y ante las pésimas condiciones laborales, los empleados estallaron en huelga el 1 de junio de 1906 en la mina nombrada Oversight, sin embargo, el gobierno coludido con el patrón mencionado, comenzó a abatir la huelga haciendo uso de la violencia de forma injustificada. Todo éste movimiento se desarrolló en una gran escala de violencia, hasta que finalizó con la intervención militar abatiendo a los obreros, violándose todos sus derechos fundamentales.

La huelga de Río Blanco, ocurrió en el Estado de Veracruz, puesto que en ese entonces, dicha entidad fue perjudicada en su sector obrero textil, por una disposición normativa que había afectado a las zonas de Orizaba, Santa Rosa y Río Blanco. Derivado de lo anterior los obreros comenzaron a realizar manifestaciones, bajo la representación del “Círculo de Obreros Libres”,⁴⁴ solicitando primordialmente mejores condiciones laborales, aumento de salarios, días de descanso, así como, que el presidente Porfirio Díaz fuera designado árbitro, para dirimir la controversia sobre la abrogación de tal reglamento.

En atención a lo mencionado, el presidente aceptó fungir como árbitro, no obstante, posteriormente expidió una resolución que resultó desfavorable para

⁴³ Como se puede ver bajo la influencia de corrientes liberales de carácter social.

⁴⁴ Dicha asociación laboral se formó con la ayuda de delegados del partido liberal, encabezado por los hermanos Flores Magón.

el sector obrero, dicho fallo se notificó a los trabajadores el 6 de enero de 1907, por lo que al siguiente día, el 7 de enero, los empleados de la zona de Orizaba se negaron a continuar con sus labores en el centro de trabajo, causando ello que un encargado de la tienda de raya asesinara a un obrero, lo cual provocó que los demás se amotinaran, mataran a dicho encargado y continuaran su marcha hasta el ayuntamiento liberando presos políticos. Ante estos sucesos, finalmente el gobierno autorizó el uso de la fuerza militar, asesinando a los líderes de tal movimiento así como a los manifestantes.

Además de éstas revueltas sociales, se encuentran también los testimonios contenidos en investigaciones periodísticas, como “México Bárbaro”,⁴⁵ que describieron las pésimas e infrahumanas condiciones vividas por los jornaleros del campo, prácticamente unos esclavos, condenados por deudas interminables controladas desde las tiendas de raya.

Fue así, que a partir de estos eventos, comenzaron a surgir movimientos sociales con ideas innovadoras, como el de los hermanos Flores Magón con su partido Liberal Mexicano, o los encabezados por líderes como; Madero, Zapata y Villa, lo que finalmente, integró el alzamiento revolucionario de 1910. Aunque, cada grupo persiguió fines distintos, sus planteamientos reflejaron las necesidades que en común demandaba la nación, por lo cual, dichos proyectos también fueron fuentes reales, que los constituyentes tomaron en cuenta para la formulación de nuestra Constitución.

La propuesta normativa más completa, fue el plan del Partido Liberal Mexicano, elaborado por los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, ya que armonizó disposiciones de carácter político, laboral, social, y económico, planteadas en base a la realidad social de aquellos tiempos.

En relación al aspecto político, éste documento reconoció la legitimidad y legalidad de la Constitución de 1857, sin embargo, rechazó las reformas

⁴⁵ Aunque fue un texto emitido por un reportero estadounidense, cuyo fin era el de evidenciar a México y así justificar una intervención norteamericana, todo lo allí descrito sobre la situación social de México no dejaba de ser cierto.

constitucionales hechas por el dictador, puesto que estaban en contra del espíritu de la norma fundamental. Así mismo reguló derechos de carácter civil y político, como por ejemplo, gozar de una justicia pronta y expedita ordenando que los procedimientos judiciales fueran simplificados, la abolición de los delitos de imprenta, el derecho a una libre manifestación de ideas, entre otros.

La aportación más importante, fue la de carácter laboral, por lo que se propuso la regulación de un conjunto de principios y derechos laborales, los cuales fueron: La jornada máxima de ocho horas, seguridad e higiene en los centros de trabajo, un pago de salarios mínimos establecidos por áreas geográficas, indemnizaciones por accidentes de trabajo, anulación de las deudas contraídas por los jornaleros, habitaciones higiénicas a los trabajadores, regulación de trabajos especiales del servicio doméstico y trabajo a domicilio; en cuanto a los extranjeros, se determinó la obligación de que éstos no ganaran más que los mexicanos estando en un mismo puesto (a trabajo igual salario igual); así como una amplia y rigurosa protección al salario, que el pago fuese únicamente en efectivo, la prohibición de su retardo, multas o descuentos; finalmente también previó el derecho a una indemnización, en caso de la separación del trabajador.

No obstante aún con todas éstas propuestas, desgraciadamente el partido liberal no prosperó, debido a las represiones ordenadas por el dictador, sin embargo, todas sus regulaciones laborales, fueron un precedente sumamente importante, para lo que después sería el artículo 123 constitucional.

Otro antecedente, fue el Plan de San Luis expedido en 1910 por Francisco I. Madero, cuyo propósito principal consistió en anular las elecciones calificándolas de fraudulentas y así desconocer el gobierno de Díaz. Bajo tal contexto, dicho plan formuló sobre todo derechos de tipo civil y político, más que de carácter económico y social. Por ende, la regulación del agro mexicano, se hizo de forma muy acotada, ya que únicamente previno la restitución de las tierras, y en caso de haberse perdido tales propiedades ante terceros, éstos simplemente debían dar una indemnización a favor de quienes se habían visto despojados, en cuanto al aspecto educativo y laboral no se emitió ninguna

disposición. No obstante, es curioso ver que en su artículo 11, se dispuso que se continuara cubriendo gastos para la administración pública, lo que hace creer que dentro de ésta disposición se protegieron los salarios de los burócratas.

Una vez derrocado Porfirio Díaz, se lanzaron fuertes críticas en contra del presidente electo Madero, debido a su falta de interés en torno a las problemáticas que habían dado causa a la revolución mexicana, es decir a las represiones que habían sufrido el sector agrario y laboral. Lo anterior se reflejó en el levantamiento de Zapata, proclamado en el Plan de Ayala.

Así como el Plan del Partido Liberal Mexicano fue clave para la configuración del artículo 123, el Plan de Ayala fue esencia del artículo 27 constitucional. En cuanto al aspecto laboral, éste plan al provenir netamente de personas rurales, obviamente no propuso regulación alguna.

Finalmente aunque todos los proyectos anteriores tuvieron diferencias muy importantes, las coincidencias entre ellos fueron tres; la primera fue que todos consintieron que la soberanía siempre debía estar garantizada por la legitimidad que ostentaran los mandatarios elegidos; la segunda consistió en que se respetara la República Federal Democrática como forma de gobierno elegida por el pueblo, determinando que la herramienta esencial para asegurarla era el principio del equilibrio entre los poderes públicos al igual que el respeto entre los fueros federales y locales; mientras que la tercera coincidencia fue el reconocimiento de la legalidad y legitimidad de la Constitución de 1857, más no así de las reformas impuestas por el General Díaz.

La Constitución de 1857, promulgada durante el gobierno de Benito Juárez, fue una norma fundamental de carácter liberal, tal vez no tan desarrollada como su sucesora, pero aun así innovadora, por ende fue una de las fuentes formales de las reformas de 1917.

En materia de derechos humanos, su artículo 1 constitucional determinó que: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el

objeto de las instituciones sociales”.⁴⁶ Esto fue muy importante, ya que al haberse utilizado la palabra “reconoce”, dicha Carta Fundamental afirmó que los derechos del hombre eran principio y fin del Estado, desgraciadamente ésta disposición fue desechada por su predecesora.

Otras regulaciones importantes fueron las sociales, como la libertad de trabajo vertida en el artículo 5 constitucional o la relacionada con la economía, ya que en su artículo 28, se prohibieron los monopolios, con el fin de que el liberalismo no se tornara radical, en perjuicio de los grupos más vulnerables. Debido a éstas disposiciones el constituyente de 1917 se decidió a recuperarla por medio de reformas que restablecieran su legitimidad.

El Plan de Guadalupe, otra fuente formal para el constituyente de 1917, fue expedido por el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, en la Hacienda de Guadalupe, en el año de 1911, dicho documento desconoció al gobierno de Victoriano Huerta, quien había asesinado al Ejecutivo Francisco I. Madero y su vicepresidente Pino Suárez. Dicho plan sólo tuvo efectos políticos, sin embargo, con las modificaciones posteriores fue, después del Programa Liberal, uno de los proyectos más integrales. El Plan de Guadalupe consistió en tres adiciones; las de 1914, 1915 y 1916.

La de 1914 determinó que se necesitaban reformas de carácter civil, político y una “legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias”⁴⁷, siendo así que en su artículo 2, dispuso que tales regulaciones sociales eran prioritarias para lograr una plena igualdad entre los mexicanos. También recalcó la importancia de garantizar el derecho a la justicia pronta y expedita, así como, prever recursos judiciales que protegieran plenamente los derechos sustantivos. Así mismo, ordenó que mientras se restableciera la estabilidad política, el Ejecutivo debía expedir las reformas pertinentes, y que una vez convocado y elegido el constituyente, éste último las modificaría o aprobaría.

⁴⁶ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

⁴⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH11.pdf>

La disposición de 1915, consistió en ampliar la competencia legislativa sobre materia de trabajo. Este decreto fue esencial para los trabajadores mexicanos, porque reconoció los derechos laborales desde un aspecto humanitario, es decir se les interpretó como derechos fundamentales: “La Constitución del 57 estableció, con el carácter de derechos del hombre, la libertad de trabajo, la justa retribución de él, la prohibición de pactos o convenios que tengan por objeto el menoscabo irrevocable de la libertad del hombre por causa del trabajo, y ofreció expedir leyes para mejorar las condiciones de los mexicanos laboriosos, estimulando el trabajo”.⁴⁸

Anteriormente los derechos fundamentales laborales, habían sido violados gravemente durante el porfiriato, puesto que carecieron de protecciones legales, por ende, éste documento señaló que no sólo el general Díaz fue responsable, sino también, el Poder Legislativo por sus omisiones en cuanto a la reglamentación y garantías de los derechos laborales. En éste sentido, se dispuso que era urgente emitir leyes reglamentarias de los artículos laborales, por lo que en el artículo 73 fracción X, se fijó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión: “...legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo”.⁴⁹

Finalmente en 1916, el Ejecutivo Federal expidió el decreto por el que se convocó a elecciones para conformar el Congreso Constituyente, con el propósito de que posteriormente se efectuarán las reformas constitucionales pertinentes. En éste punto, se mencionó que tales disposiciones buscaban asegurar la soberanía nacional, a través de un verdadero equilibrio de poderes, así como lograr el establecimiento de: “Una paz estable implantando de una manera más sólida el reinado de la ley, es decir, el respeto de los derechos fundamentales para la vida de los pueblos”.⁵⁰ Posteriormente con la elección y reunión de los constituyentes, el pueblo mexicano pudo ver culminado sus

⁴⁸ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH17.pdf>

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH12.pdf>

anhelos, con la formulación de la primera Constitución que armonizó pensamientos de tipo liberal y social.

2. Corrientes ideológicas liberal y social en la Constitución de 1917.

En base a las fuentes anteriormente expuestas, se conformó nuestra Constitución de 1917, sin embargo, el constituyente influenciado por distintas tendencias ideológicas decidió introducirlas en nuestra Carta Magna, estas son: la liberal y el social.

El liberalismo, desde un aspecto político, concibe las libertades del hombre como centro y fin de las instituciones hechas por éste, es decir, un Estado que desea ser liberal debe tener como fin primordial, el goce y protección de las libertades del individuo. No obstante, el capitalismo aprovecha éste argumento para priorizar el libre mercado (de aspecto económico) sobre otras libertades (de aspecto humanitario). Lo cual da pie a que los intereses privados limiten las funciones del Estado a una simple posición de observador, es decir, que se abstenga en la intervención de la actividad económica.⁵¹ En éste sentido el liberalismo en nuestro país tuvo tres etapas: La individual, la positivista y la jurídico-política.⁵²

El liberalismo individual, se originó en el artículo 1 constitucional de la Carta Magna de 1857, y fue denominado así porque concibió al ser humano como centro y fin de todas las cosas. Incluso para efectos de garantizar la protección de tales derechos fundamentales, se instauró el juicio de amparo, como un medio de control constitucional de los actos de autoridad a fin de que se respetaran los derechos fundamentales de los gobernados. La creación de éste juicio fue admirado tanto al interior como en el exterior.

⁵¹ El Estado se encontraba regido por el principio "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer dejar pasar), proveniente del pensamiento fisiócrata.

⁵² Esta postura la maneja el autor Reyes Heróles, quien plantea de una manera sencilla la evolución del pensamiento liberalista en México, a fin de que se comprenda su impacto dentro del proceso constitucional de 1857 a 1917.

Esta Constitución, a pesar de haber sido precursora para su época, con el transcurrir de los años fue criticada por los positivistas, por su supuesta ineficacia, por lo cual a ésta etapa se le denomina “liberal positivista”. Durante éste período, se determinó que el artículo 1, era una simple manifestación de “buenas intenciones”.⁵³ El máximo expositor de tales ideas fue el grupo conocido como “los científicos”, quienes bajo tales argumentos ayudaron a que, el régimen porfirista se hubiese prolongado en el poder. Algunas justificaciones fueron el lema de “orden y progreso”, y las excusas de que los derechos del hombre no eran eficaces en su aplicación.

Las consecuencias que provocaron tales argumentos fueron devastadoras, ya que el gobierno de Díaz empezó a dejar de garantizar los derechos fundamentales, así como a violentarlos de manera sistemática, muchas veces en perjuicio de los sectores más susceptibles.

Posterior a la revolución y una vez lograda la estabilidad política en el país, se desarrolló el último período, el liberalismo político y jurídico. Este fue para el constituyente una síntesis de las dos anteriores etapas, es decir, reconoció la importancia de los derechos del hombre, sin embargo debido a los vicios y actos de mala fe experimentados durante la dictadura, y temiendo que posteriormente fueran violados con facilidad, prefirió establecer y otorgar garantías individuales, en lugar de un reconocimiento expreso de derechos humanos.

Evidentemente se pueden ver claros tintes positivistas, que sin embargo, fueron complementados con el otorgamiento de las garantías individuales, con el deseo de que ésta vez se protegieran los derechos, lo anterior se comprueba con la opinión de Carranza: “Pidiendo disculpas por la probable herejía, puede decirse que el rechazo de lo abstracto y teórico también fue objetivo de los revolucionarios, Carranza al presentar su proyecto elogia a los constituyentes

⁵³ El positivismo concebía que las ciencias sociales (entre éstas el Derecho), al igual que las exactas, debían seguir procedimientos científicos que estrictamente tuviesen como objeto de estudio situaciones tangibles, y no de carácter metafísico como lo eran los derechos fundamentales del hombre, según ellos, investidos de un gran contenido axiológico.

de 1857, pero los critica, y es más desgraciadamente los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica”.⁵⁴ Es bajo tales supuestos que el constituyente procuro reparar “los vicios” del régimen dictatorial, y atendiendo a las conquistas logradas en la Constitución de 1857, reguló las garantías individuales de los mexicanos.⁵⁵

Ahora bien como se mencionó anteriormente, los derechos fundamentales civiles y políticos son de contenido liberal, por lo que en nuestra Constitución, dicha tendencia ideológica se reflejó en las garantías individuales de los artículos 1, 14, 16, 17, 103 y 107 constitucionales.

El artículo 1 instauró garantías individuales que hicieran efectivo el goce y protección de los derechos sustantivos; el artículo 14 estableció el principio de legalidad, es decir que todos los actos de autoridad debían encontrarse apegados a la ley; así mismo el artículo 16, indicó que en todo caso los mandatos de autoridad que pretendieran intervenir en la esfera jurídica del individuo, siempre se basaran en dos elementos básicos la fundamentación y motivación, y que en el supuesto que se violaran los anteriores, el artículo 17 dispuso el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita; finalmente los artículos 103 y 107 constitucionales protegen el derecho a contar con un recurso efectivo, como lo es el juicio de amparo, que tuviera como finalidad la revisión de actos violatorios.

Todos ellos establecidos con la finalidad de tutelar derechos fundamentales de primera generación, y de ser complementarios con los derechos sociales, culturales y económicos, de hecho investigadores y autores como Jesús Reyes Heróles y Emilio O. Rabasa, coinciden en que las reformas constitucionales de

⁵⁴ O. RABASA. EMILIO, *EL PENSAMIENTO POLÍTICO Y SOCIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, p.76.

⁵⁵ Algunos miembros del Constituyente confundían en general los conceptos de garantías individuales y derechos fundamentales, por ejemplo dispuso el derecho de acceso a la justicia el cual no es una garantía sino precisamente un derecho fundamental.

1917, conformaron una norma fundamental única, al contener corrientes liberales equilibradas con las sociales.

De acuerdo con lo anterior, la corriente social lo que busca es que el Estado fije las políticas económicas, constituyéndose como garante no sólo de la libertad sino de la igualdad, sin limitarse a ser un simple observador del libre mercado, sino que su actividad se torne intervencionista en favor del interés social. En éste sentido el Congreso de 1917, además de velar por los derechos de corte liberal, también tuteló derechos de carácter económico, social y cultural, siendo de ésta manera que se conformará la primera Constitución Social.⁵⁶

Carranza como Ejecutivo Federal, ya había dispuesto algunas reformas de carácter social, sin embargo, el Congreso constituyente y la población criticaron el hecho de que únicamente se habían reconocido derechos económicos y sociales, sin haber sido tutelados. Por lo que, los legisladores en un caso inédito decidieron crear títulos especiales que garantizarán los derechos sociales en los artículos 3, 5, 27, 28 y 123 constitucionales.

En un primer ámbito, se protegió el derecho a la educación en el artículo 3 constitucional, posteriormente con dicha educación el gobernado tendría el derecho a ejercer la profesión lícita que más le conviniera, esto es la libertad de trabajo tutelada en el artículo 5 constitucional, por lo que una vez inmerso en una relación laboral se establecieran las mejores condiciones laborales para éste, condiciones reguladas en el artículo 123 constitucional.

Otras garantías que, ayudaron a conquistar los derechos anteriormente nombrados, fueron los artículos 27 y 28 constitucionales, ya que representaron las obligaciones a cargo del Estado de llevar políticas de economía mixta que, procuraran una equitativa distribución de la riqueza, es decir, ejercer la soberanía geográfica y económica en beneficio del bien común. En

⁵⁶ Muchas personas confunden a la Constitución de 1917 con una norma de carácter socialista, pero ello no opera así. Porque específicamente en ésta Constitución se instaura un modelo de economía mixta, es decir respeta la propiedad privada, al mismo tiempo que el estado puede intervenir en favor de la colectividad, es decir se habla de un Estado de Bienestar Social, no Socialista.

concordancia con lo anterior, en el artículo 27 se prohibieron los latifundios, mientras que en el subsecuente se eliminaron los monopolios.

Con todo esto, se demuestra que el constituyente estaba igualando la protección entre los derechos de primera y segunda generación, es decir no los concibió de forma separada, sino indivisible.

3. Constitución de 1917.

En el apartado anterior se mencionó que la Constitución de 1917 fue la primera declaración de derechos sociales, así como, protectora de derechos de corte liberal. Sin embargo el reconocimiento de éstos derechos no fue expreso, sino indirecto, a través de la consignación de las garantías individuales.

Bajo el contexto anterior el ejecutivo y el legislador de 1917, siempre tuvieron en mente la idea de establecer la figura jurídica de las garantías individuales en nuestra Carta Magna, sobre todo en el artículo 1 constitucional. Al respecto el legislador José Natividad Macías, argumentó que: “En el fondo están reconocidos los derechos naturales del individuo, sea que éstos derechos sean de éste, o de aquel, o de cualquier otro, sea que fueran de ocho, diez, veinte o cincuenta; todos están reconocidos porque las garantías que otorga la sección primera son para respetar las diversas manifestaciones de la libertad humana. Pero tiene todavía otra ventaja el artículo, y ésta ventaja es enteramente trascendental para poder ponerla fuera de toda discusión, para que no dé lugar a confusiones peligrosas que, como dije antes, siempre redundan en perjuicio de las naciones, y es que viene a determinar de una manera clara y terminante, cuales son la garantías que pueden suspenderse en un momento dado, en cuanto sea necesario, para salvar los peligros que amenacen a la nación”.⁵⁷

En éste sentido lo que José Natividad Macías afirmó fue la existencia de derechos humanos, mediante la instauración de garantías individuales que los tutelarán. Es importante recalcar esto porque, muchas personas posteriormente

⁵⁷ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_2.pdf

comenzaron a confundir las garantías individuales con los derechos fundamentales, cuando en la realidad, las primeras venían a significar el continente, mientras que las segundas el contenido.

Además precisamente lo que se buscó con las garantías fue establecer las obligaciones a cargo del Estado Mexicano, para la protección de los derechos fundamentales. Como dice el autor Emilio O. Rabasa: "...los constituyentes de 1917 quisieron dar un paso más allá de mayor pragmatismo. Era preciso señalar "al garante" de las libertades que las haría efectivas, el verdadero obligado: El Estado".⁵⁸

Por otra parte, entre las constantes violaciones que se dieron durante el porfiriato, una de ellas fue el abuso de las autoridades ya que, aprovechándose de su facultad de imperium, realizaban actos de privación que afectaban los derechos de los gobernados. Como consecuencia de ello los artículos 14 y 16 constitucional, se convirtieron en la máxima expresión de las garantías de seguridad jurídica.

El artículo 14 constitucional reguló las formalidades esenciales del procedimiento, contempladas en la garantía de audiencia compuesta de: La notificación del acto de autoridad, la etapa probatoria, los alegatos y el dictamen de un fallo definitivo, todo ello para tutelar el derecho a un debido proceso.

Y es que ésta disposición se incluyó en las reformas por dos razones, la primera fue proteger los derechos de los gobernados y la segunda para que los órganos judiciales federales, como revisores de los a quo, pudiesen de una manera más eficiente y expedita, calificar si se había seguido un debido proceso.

⁵⁸ O. RABASA. EMILIO, Op. cit., p. 87

A lo anterior, habría que agregar otra disposición importante de éste artículo, la cual consideró que además de la ley, los principios generales del derecho y la doctrina jurídica también eran fuentes válidas para dictar sentencia.⁵⁹

Durante la 18ª sesión ordinaria referente a éste artículo constitucional y con una unanimidad avasalladora de votos por parte del Congreso, se dijo: “La generalidad con que está concebido el precepto constitucional de 57, dio cabida a la interpretación de que en materia civil no puedan fundarse los fallos sino en la ley exactamente aplicable al caso, y con esto se abrió ampliamente la puerta al recurso de amparo en negocios civiles; de tal suerte, que la administración de justicia vino a quedar centralizada y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia entorpecida bajo el peso de tantos juicios de amparo que se sometieron a su conocimiento de todas partes del país.

El proyecto de Constitución corta toda duda a éste respecto, estableciendo que en materia civil, a falta de ley expresa, deben fundarse las sentencias en los principios generales del derecho”.⁶⁰

Mientras que el artículo 16 constitucional dispuso, uno de los principios más importantes en materia de garantías de seguridad jurídica, el principio de legalidad. Este consiste en que todo acto de autoridad debe estar sujeto a la ley, operando a través de dos elementos importantes, la fundamentación y motivación. Así mismo fue instituido para efectos de garantizar un verdadero Estado de Derecho, en el cual tanto gobernantes como gobernados respeten las normas.

Ahora bien, lograr que el principio de legalidad fuese un requisito en todo acto de autoridad, no resultó fácil, ya que, durante los debates en Querétaro, algunos legisladores al igual que Carranza plantearon su aplicación únicamente en materia penal, mientras que otros criticaron severamente dicha postura, ya

⁵⁹ Lo cual a partir de ése momento permitió que las garantías individuales y derechos humanos, sean observables desde criterios nacionales e internacionales, como principios generales del derecho.

⁶⁰ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_7.pdf

que éste principio sólo protegería el derecho a la libertad y no así derechos como la propiedad, las posesiones, el domicilio o la familia. Al respecto el legislador C. Silva Herrera congruentemente manifestó: "...en ésta parte podrá redactarse de una manera más clara, más amplia, ya que tratamos, no de restringir las garantías individuales, sino de ampliarlas, si es posible, y evitar todas las dudas que surgieren y que darán lugar a infinidad de amparos. Por lo tanto, la Comisión podrá retirarlo, obrando en el sentido del proyecto del Primer jefe, redactándolo de una manera más clara y terminante, en su forma que garantizará no sólo la inviolabilidad del domicilio, sino que se consignara también la inviolabilidad de las posesiones, familia, papeles, etcétera, como lo asienta el artículo de la Constitución de 57".⁶¹

De lo anterior, se deriva que el principio de legalidad fue hecho para defender la esfera jurídica del individuo, integrada tanto por derechos de corte liberal (derechos civiles y políticos) así como derechos sociales (DESC).

Otra de las obligaciones, que fueron previstas durante la redacción del artículo, consistió en que los actos de autoridad se expidieran mediante mandamiento escrito. Al respecto la Comisión determinó que era necesario volver a retomar el requisito, sobre todo porque brindaba seguridad y certidumbre en beneficio del gobernado. Al respecto el legislador Colunga se pronunció así: "En primer lugar, el referido proyecto no expresa que la orden de arresto, que se libre para aprehender a una persona deba ser por escrito, deba motivarse y fundarse como expresa la Constitución de 57; y ésta fue la primera razón que tuvo en cuenta la Comisión para variar el proyecto, imponiendo a la autoridad judicial la obligación de dar orden escrita, motivarla y fundarla. En éste punto, la Comisión se atuvo al criterio histórico y le pareció más liberal la redacción que propuso, determinando que la autoridad judicial, no simplemente dicte la orden de aprehensión, sino que la libere por escrito, la motive y la funde".⁶²

⁶¹ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_8.pdf

⁶² Ídem.

Respecto al artículo 17 constitucional, una de las grandes preocupaciones que tuvo siempre el constituyente fue la reparación de la impartición de justicia, la cual, se había vuelto tormentosamente lenta, colocando a los individuos en una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica, ya que, estaban suspendidos en sus derechos, en tanto, se expedía el fallo definitivo. Fue por ello, que se instituyó el derecho a una justicia pronta y expedita, protegiendo de ésta forma los derechos fundamentales de los individuos.

Otro de los propósitos del constituyente de 1917, fue regular la competencia del Poder Judicial de la Federación. Esta empresa resultó importante porque los órganos judiciales federales, debían encargarse de mantener un control constitucional, por lo que, se les encomendó vigilar que los actos de autoridad se encontraran respetando la Constitución, y derivado de ello las garantías individuales y derechos fundamentales.

Así mismo, el constituyente de 1917 consideró que el hecho de otorgar garantías individuales, no bastaba para proteger los derechos de los individuos, por ende reconoció el juicio de amparo para una tutela eficaz, disponiéndolo en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Por otro lado, el congreso constituyente de 1917, nunca imaginó el alcance que su norma fundamental de carácter social tendría tanto para sus destinatarios nacionales, como para las clases sociales de todo el mundo. El profesor Tena Ramírez, a través de un estudio de derecho comparado, determinó que nuestra Carta Magna de 1917, claramente influyó sobre el Tratado de Versalles de 1919, en lo referente a su parte XIII sobre materia de trabajo. Las principales coincidencias son:

- El principio que dictamina que el trabajo humano no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.
- El derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes lo mismo para los asalariados que para los patrones.

- El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país.
- La adopción de la jornada de ocho horas o la semana de 48 horas. Como aspiración entre todos los países en que no se hayan obtenido todavía.
- La adopción de un descanso semanal de 24 horas como mínimo que deberá comprender el domingo siempre que sea posible.
- La supresión del trabajo de los niños, y en el caso de los jóvenes trabajadores, la obligación de permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.
- El principio de a trabajo igual salario igual, sin distinción de género.

Como se mencionó en el tema respectivo, éste apartado dio pie a la creación de la OIT, y junto con ello al reconocimiento de derechos fundamentales de carácter laboral, aún antes de la misma DUDH, de lo que se deriva que nuestra Constitución de 1917 también intervino en el reconocimiento de los derechos sociales integrados en dicha declaración.

Posteriormente con el transcurrir de los años surgirían otras normas fundamentales de corte social influenciadas por nuestra Carta Magna, la más conocida fue la Constitución de Weimar de Alemania de 1919.

Finalmente y derivado de lo aquí expuesto se puede ver que nuestro derecho social se convirtió en una aspiración internacional.

4. Artículo 123 constitucional.

Se reitera que, la mayoría de las constituciones, nunca hubieran sido posibles de no ser que, desgraciadamente, les haya precedido situaciones de violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales de los sectores más vulnerables. En el caso de nuestra Constitución Social, así ocurrió con los dos grupos más numerosos y desprotegidos del país: el agrario y el obrero.

Precisamente ambos sectores, al haber sido el motor principal para que estallara la revolución, fueron tomados en cuenta durante la formulación de

nuestra Carta Magna, específicamente las demandas de los obreros, en la redacción de los artículos 5 y 123 constitucionales.

Muchas fueron las expectativas en torno a cómo se reglamentarían los derechos laborales, no obstante a diferencia de lo que creyó la población, el presidente Venustiano Carranza, bajo un error político y jurídico, no dedicó la atención necesaria a la reglamentación laboral, lo que causó una serie de discusiones acaloradas entre los miembros del congreso constituyente.

Y es que el Ejecutivo se justificó, aduciendo que su proyecto (obedeciendo a un aspecto formalista) consistió en que los artículos 4 y 5 constitucionales se encargaran únicamente de reconocer y otorgar garantías laborales, mientras que, las leyes reglamentarias derivadas de éstos artículos desarrollarían los demás principios y derechos laborales.⁶³

Pocos constituyentes estuvieron de acuerdo con la postura de Venustiano Carranza, en cambio la mayoría, bajo el ideal de progresividad y de impedir una regresividad, sostuvieron que el hecho de regular todos los principios y derechos laborales en una ley ordinaria, dejaría sin protección a tales prerrogativas, ya que, si éstas no se elevaban a rango constitucional, se dejaba una posibilidad para que los legisladores futuros pudieran modificar la ley como más les conviniese.

Al respecto el C. Constituyente Manjarrez argumentó: “Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores, ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? No, señores, a mí no me importa que ésta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí

⁶³ Posteriormente el derecho a la libertad de trabajo se reguló únicamente en el artículo 5 constitucional.

no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores...”.⁶⁴

Habría que agregar que entre los constituyentes se encontraban líderes laborales quienes, a pesar de su poca instrucción, muy acertadamente decidieron consignar los derechos laborales en la Constitución, lo que fue decisivo para que se acordara que los artículos 4 y 5 constitucionales fueran destinados a reconocer el derecho de libertad en el trabajo, mientras que en otro artículo se iba a constituir un título, exclusivamente destinado a otorgar garantías, y reconocer derechos y principios laborales, el cual fue el artículo 123 constitucional.

De conformidad con lo anterior, el origen de los artículos 4 y 5, se remonta al porfiriato en el que, el derecho a la libertad de trabajo fue violado múltiples veces, puesto que se obligaba a los obreros y jornaleros del campo a permanecer en los centros de trabajo en contra de su voluntad, engañándolos con contratos leoninos como los de enganche, o ejerciendo incluso la fuerza física encadenándolos como esclavos.

En éste sentido, el artículo 4 constitucional consistió principalmente en regular y proteger el derecho a la libertad de trabajo. Esta libertad de trabajo dispuso que los mexicanos podían escoger y ejercer la profesión u oficio que mejor les conviniese, con la única condición de que fueran lícitos y que no violarán derechos de terceros o atacarán intereses de la sociedad.

Tal disposición fue complementada por las garantías consignadas en el artículo 5 constitucional, la primera prohibió obligar a cualquier persona a prestar trabajo en contra de su consentimiento o sin la justa retribución por ello; mientras que la segunda ordeno tenerse por nulos todos los contratos laborales en los que se pactará renuncia de los derechos fundamentales laborales.

⁶⁴ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_5.pdf

Entre otro de los temas reglamentados en éstos artículos, se estableció el servicio obligatorio, primer antecedente que se pudiera relacionar con las prestación de trabajos públicos. El objetivo principal fue que los pasantes otorgaran auxilio a la impartición de justicia y que los profesionistas, sobre todo los abogados, debían conducirse con honestidad y pericia al momento de brindar dichos servicios.

En tanto que el artículo 123 constitucional surgió como una necesidad de elevar los derechos laborales a un rango constitucional, el cual se encargara de proteger a la clase trabajadora.⁶⁵ El artículo llevó por título “TITULO VI DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL”. Explicando los legisladores: “Proponemos que la sección respectiva lleve por título Del trabajo y de la previsión social, ya que a uno y otra se refieren las disposiciones que comprenden”.⁶⁶ Como ahí mismo se determinó, ésta disposición regulo a partir de entonces “el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo”.⁶⁷

Las discusiones más relevantes fueron las relativas a los derechos de:

- Libertad del trabajo, incluyendo el ejercicio de derechos complementarios como los de la libre asociación y manifestación, u otros como el libre ejercicio del voto.
- El salario y su justa retribución, junto con la reglamentación de los salarios mínimos.
- La jornada máxima y la prohibición de jornadas nocturnas para mujeres y menores, el día de descanso y la seguridad social.
- La facultad de las Entidades Federativas para dictarse normas en materia laboral con apego a las bases constitucionales.

⁶⁵ Dicho precepto constitucional fue analizado desde los debates entablados en el artículo 5 constitucional, porque, como se mencionó anteriormente, muchos legisladores no querían que los derechos laborales y sus garantías se agotaran en la redacción de dicho artículo, sino que se extendiera el marco jurídico laboral en un título especial.

⁶⁶ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_7.pdf

⁶⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.

Respecto al derecho de libertad de trabajo y la garantía de que los derechos laborales no fuesen renunciables, ya se mencionó que ambos fueron plasmados en los artículos 4 y 5 constitucionales.

Por lo que toca al salario, éste fue uno de los derechos humanos laborales más debatidos por el constituyente de 1917, puesto que al ser tan amplio abarcó varios aspectos; el concepto de justa retribución, el principio “a trabajo igual salario igual”, las garantías constitucionales de instaurar los salarios mínimos, su clasificación por zona económica, y la intervención del Estado en la política económica para poder establecer sueldos suficientes.

Así mismo, los legisladores concibieron que el salario, aparte de formar parte del marco jurídico de los trabajadores, también implicaba el sustento de sus familias, es decir, el medio a través del cual todos los miembros subsistían y mantenían una vida digna.

Al respecto el constituyente Grácidias nos dice: “¿Cómo se establece el salario mínimo, señores? Juzgado de las necesidades del trabajador. ¿El trabajador ha de ser soltero, o ha de tener numerosa familia? ¿Hemos de exigir al trabajador que tenga determinado número de hijos? ¿Cómo aceptaremos el salario mínimo?

No me comprendéis, señores, o no me explico. El salario mínimo abarcará, seguramente a determinado número de hombres. ¿Qué es lo que alcanza a un hombre para subsistir y que le sobra para su alimentación espiritual?”.⁶⁸

Bajo éste tipo de valoraciones los constituyentes acordaron en reconocer un salario mínimo y otorgar las garantías constitucionales que hicieran posibles éste derecho fundamental, la primera de ellas consistió en dividir al territorio del país por zonas, con el propósito de que se determinaran los sueldos en atención a las circunstancias económicas especiales de cada área; mientras

⁶⁸ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_5.pdf

que la segunda determinó que el salario mínimo sería inembargable, prohibiendo también su descuento o compensación arbitraria.⁶⁹

Otra garantía fue la obligación de efectuar el pago únicamente con la moneda en circulación vigente, y en el centro de trabajo, eliminando la mala costumbre de hacerlo en establecimientos mercantiles o casas de juego. Se insiste que todo esto, fue debido a que los legisladores tuvieron la visión progresiva de que, en adelante no se volvieran a cometer éstas violaciones en contra de los derechos fundamentales del individuo.

En cuanto al derecho de igualdad en el salario, el diputado Grácidas fue el primero en concebir su aplicación entre todos los tipos de trabajadores, incluidos los trabajadores al servicio del Estado. En relación a ello manifestó: “Con ese criterio fue aumentando a cada sindicato todo lo que pedía de lo que se originaba que solamente los trabajadores obtuvieron aumentos, con detrimento de otras clases sociales, y entonces surgía en Veracruz aquello que se llama en lugar de talón oro, el talón plomo. ¿Por qué? Porque lastimados por causas reflejas los soldados, porque lastimados los empleados de la administración, que no podían obtener de grado ni por fuerza un aumento, sufrían las consecuencias de la elevación de salarios por nosotros iniciada, puesto que el comercio, puesto que las industrias, puesto que las empresas, al hacer un aumento a los trabajadores, aumentaban el precio a sus productos”.⁷⁰

El constituyente Castillo también abogó por los trabajadores burocráticos y la prestación del servicio obligatorio, argumentando la necesidad de brindar buenos salarios a quienes realizarán empleos públicos fundándose, en que al contar con un salario remunerador, se evitarían delitos como el de peculado: “Yo creo que cuando podamos remunerar, hasta donde sea posible y de la mejor manera al personal de la administración de justicia, entonces se podrá exigir de él toda la responsabilidad y obligarlo a que sea honrado y a que

⁶⁹ Esto bajo la razón de que en muchas ocasiones el patrón de manera totalmente arbitraria violaba el derecho del goce de éstos salarios, bajo excusas ilícitas y provocadas muchas veces con dolo, como las famosas tiendas de raya.

⁷⁰ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_5.pdf

imparta justicia honradamente. De lo contrario, el hombre que por medio de su esfuerzo propio, por medio de su aptitud ha podido crearse, por ejemplo, un presupuesto que asciende a diez pesos diarios, y nosotros lo obligamos a que vaya a desempeñar un servicio por el que recibiera tres, seguramente que los siete restantes tendrá que buscarlos de cualquier manera y entonces tendrá que abandonar sus labores, tendrá que abandonar el cumplimiento de su deber y tendrá que no administrar justicia y convertir al juzgado en una especie de mercado”.⁷¹

En base al esquema anterior, el salario llegó a consagrarse como un derecho humano de carácter laboral, protegido por la Constitución en sus fracciones V-XI del artículo 123 constitucional.

Al igual que el salario, la jornada máxima, fue otro derecho reconocido, consistente en limitar las horas de trabajo a ocho horas, ya que, durante el porfiriato muchos campesinos y obreros se habían visto despojados de su libertad, al grado de pertenecer por 12 horas, o incluso días enteros dentro de los centros de trabajo, sin contar con descanso alguno.

Además prohibieron las jornadas nocturnas para las mujeres y menores, a fin de que se tutelaran su seguridad y salud. Una explicación muy humanitaria es la que nos da el legislador Andrade: “Con respecto a la cuestión de las mujeres y los niños, desde el punto de vista higiénico y fisiológico, se ve la necesidad de establecer éste concepto. La mujer, por su naturaleza débil, en un trabajo excesivo, resulta perjudicada en demasía y a la larga esto influye para la degeneración de la raza. En cuanto a los niños, dada también su naturaleza débil, si se les somete a trabajos excesivos, se tendrá por consecuencia, más tarde, hacer hombres inadaptables para la lucha por la vida, seres enfermizos”.⁷²

⁷¹ Ídem.

⁷² http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_4.pdf

Otro derecho complementario a la jornada máxima fue el día hebdomadario, es decir, el día de descanso; derecho interdependiente e indivisible a la salud y seguridad para los trabajadores. Dicha prerrogativa apareció en aquel entonces en la fracción IV del artículo 123 constitucional.

Ahora bien, un tema no tan discutido, sin embargo de gran relevancia, fue el correspondiente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en éste debate, quien tuvo la palabra fue el señor Victoria representante obrero del Estado de Yucatán, el cual dijo, que entre una de las innovaciones en la legislación laboral yucateca, destacaba la autoridad jurisdiccional conocida como Junta de Conciliación y Arbitraje; la que se conformó tanto de representantes laborales, patronales y un tercero neutral proveniente del gobierno, con el fin de que se resolvieran de manera imparcial y especializada los conflictos laborales.

Una observación en relación a ello, la formuló el legislador Victoria considerando lo siguiente: “No son tribunales, y voy a demostrar que si se convirtieran en tribunales, será contra los obreros; pues bien, éstas juntas de conciliación y arbitraje son las que tienen a su cargo fijar el salario mínimo; éstas juntas tienen que componerse forzosamente de representantes de los trabajadores y de representantes de los capitalistas en cada rama de las industrias, porque como son muchas industrias, es necesario que haya un representante de cada una de ellas, para poder estudiar éstas cuestiones, que siempre son delicadas”.⁷³

De lo anterior se deriva, que la integración tripartita de las juntas atendió a aspectos jurídicos y materiales. En el ámbito jurídico, lo que se buscó fue la imparcialidad en la administración de la justicia, en cuanto al aspecto material éste tendía más hacia el ámbito económico, y fue precisamente por eso que se recurrió al arbitraje, como figura integrada por representantes del capital y del trabajo concedores de la materia.

⁷³ http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_5.pdf

Se debe agregar que la Ley de Trabajo de Salvador Alvarado en Yucatán, fue la fuente formal que influenció en la constitución de dichas juntas, por lo que en el considerando segundo, fijó su naturaleza jurídica: “SEGUNDO: El Ejecutivo designará a los componentes de las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en tanto se hace la Elección”.⁷⁴

En éste sentido, se dispuso que las Juntas fueran órganos materialmente jurisdiccionales y formalmente administrativos. Materialmente jurisdiccionales porque su función primordial sería resolver los conflictos laborales, formalmente administrativa debido a que el Poder Ejecutivo designaría a los componentes de las Juntas.

Aunado a lo anterior, también fue necesario determinar quién sería el encargado de expedir las leyes laborales, el legislador federal o el local; en torno a ello, ya existía un precedente legal válido, el decreto de 1914 que el C. Venustiano Carranza había emitido para reformar la fracción X del artículo 72 constitucional, en éste, se estableció que la facultad de legislar en materia laboral sería exclusiva del legislador federal.

Es interesante decir que dicha normatividad se formuló con antelación a las modificaciones de 1917, debido a que, apremiaba el hecho de reparar la omisión grave que habían cometido los legisladores del porfiriato, es decir, la abstención de pronunciarse respecto a los derechos laborales y su reglamentación.

Sin embargo, el constituyente José Natividad Macías, encargado de la redacción de éste artículo⁷⁵, explicó que la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, para legislar en relación al trabajo, no era adecuada porque en cada región estatal las condiciones económicas y sociales eran distintas, por lo cual se determinó otorgar dicha facultad exclusivamente a los Estados Federales.

⁷⁴ http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1915_210/Ley_del_Trabajo_de_Salvador_Alvarado_1371.shtml

⁷⁵ Incluso enviado a Estados Unidos con el propósito de hacer un trabajo de investigación recaudando la información legislativa en materia laboral más valiosa.

Con el tiempo se vería que las empresas abarcarían más de una Entidad Federativa, lo cual provocaría que las ramas industriales y los gremios aumentaran a tal grado, que los Estados estuvieron imposibilitados para reglamentar éste tipo de relaciones laborales. Por ende dicha facultad retornó al Congreso de la Unión.

La seguridad social, fue otro aspecto instaurado en el título respectivo, regulando derechos como el de gozar de una vivienda cómoda e higiénica, el derecho a la salud por medio de seguros médicos subsidiados por el gobierno y los patronos, el derecho de antigüedad y estabilidad así como los sistemas de pensiones y jubilaciones.

Otros derechos laborales, que no fueron tan debatidos, pero sí muy importantes son la indemnización por tres meses, o la reinstalación del trabajador en caso de haber sido víctima de un despido injustificado. Estas prerrogativas eran complementarias de otros derechos laborales, como la estabilidad del empleado y el goce de los salarios.

Las disposiciones anteriores se originaron a partir de que los legisladores acordaron que el trabajo como cualquier relación jurídica, podía ser rescindido por ambas partes, sin embargo, en el caso de las relaciones laborales, muchos patronos habían abusado de la ignorancia de sus trabajadores corriéndolos sin ninguna garantía legal, siendo así que, se acordara proteger a los trabajadores, a través de figuras jurídicas, como las causales para el despido justificado de un trabajador, o las causas para la separación por parte del empleado de su trabajo.

De lo hasta aquí señalado se analizaron derechos individuales, sin embargo, el presente título abarcó también derechos colectivos. Tales prerrogativas fueron discutidas tanto en las sesiones del artículo 5 constitucional, como en las del 123, no obstante, el goce y ejercicio de dichos derechos por parte de los trabajadores al servicio del Estado, significaron sesiones muy debatidas entre los legisladores.

Anteriormente se mencionó que Grácidas fue uno de los constituyentes que más defendió a los trabajadores burocráticos, ahora bien, respecto a los derechos colectivos narró un conflicto acontecido entre los trabajadores de una imprenta del ejército constitucionalista y el Estado, los primeros al ejercer huelga fueron abatidos violentamente por las autoridades, bajo el criterio de que al imprimir billetes del ejército aquellos debían ser asimilados a los soldados, y como en esos momentos se necesitaban sus funciones, por estar el país bajo un conflicto armado, no tenían derecho alguno a manifestarse.

Se deriva de lo anterior que, la naturaleza jurídica de las funciones militares representa una situación delicada, no obstante, el acontecimiento relatado reflejaba la actitud pasiva por parte del Estado, de reconocer los derechos colectivos de los trabajadores burocráticos, porque de la misma manera que los militares, los empleados públicos desempeñan funciones públicas necesarias para el funcionamiento del aparato gubernamental.

A pesar de lo mencionado, se llegó a un acuerdo, y en las fracciones XVII y XVIII del artículo 123 constitucional, se dispuso que el derecho colectivo de huelga estuviera también a favor de los trabajadores al servicio del Estado con la única condición de que se diera aviso 10 días antes.⁷⁶

Fue así como se conformó el artículo 123 constitucional, el cual, como se mencionó en el principio, se había establecido para regir en todo tipo de relación laboral, ello si se analiza obedece a un derecho fundamental el de la igualdad ante la aplicación de la ley, sin embargo, como desgraciadamente se ha visto con varias normas, éstos derechos no se llegarían a aplicar de la misma manera entre todos los trabajadores, con el tiempo se marcaría una gran diferencia entre los trabajadores del sector privado y los del sector público.

⁷⁶ Con excepción de los soldados y las funciones laborales de otros departamentos que fueran similares a los militares.

5. Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, 1934.

Desde la época colonial hasta principios del siglo XX, los trabajadores al servicio del Estado, a pesar de haber logrado algunas conquistas en el reconocimiento de sus derechos, en términos generales, siempre habían sido un sector rezagado. Ello provocado por dos razones principales, la primera de facto, obedecía a que los empleados públicos con cada cambio de titulares dependían de la voluntad del “nuevo” patrón, lo que los hacía vulnerables en su estabilidad laboral, la segunda de iure, debido a que los trabajadores burocráticos se encontraban regulados por el derecho administrativo mediante memorándums o acuerdos que, a diferencia de una ley, su vigencia era breve y por ende muchos derechos ya conquistados, sufrían de regresividad en perjuicio de los empleados públicos.

Así continuó éste fenómeno, hasta 1925 cuando se logran instaurar algunos órganos oficiales en favor de los trabajadores burocráticos, como la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro o el Seguro Federal del Magisterio. Estos hechos también provocaron que por primera vez el Ejecutivo, en ese entonces desempeñado por el general Abelardo L. Rodríguez, publicara el día 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”.

El acuerdo, fue la primera normatividad exclusivamente destinada a los trabajadores burocráticos, y tenía el propósito de que en adelante se respetaran las prerrogativas ya adquiridas, es decir, su objetivo fue sentar precedente para que las normas posteriores fuesen progresivas.

En la exposición de motivos del acuerdo se recalca la importancia de contar con una regulación destinada a los servidores públicos, específicamente se manifestó: “Por razones de índole doctrinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los, deberes fundamentales de los órganos políticos del Estado, una clase social laborante, la de los

servidores del Poder Público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la LFT, no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo 2 del Ordenamiento expresado dijo: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan, y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país, que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras intenciones”.⁷⁷

Dicha normatividad, se llegó a componer de ocho títulos, el primero reguló la relación laboral y determinó quienes estaban vinculados a ella, el segundo trató acerca de las Comisiones del Servicio Civil, el tercero señaló los requisitos para ingresar al servicio civil de carrera, en el cuarto se reconoció los derechos de vacaciones, licencias y permisos, el quinto fue destinado a las recompensas y ascensos, el sexto a los derechos y obligaciones de los empleados públicos, el séptimo se refirió a las sanciones, mientras que el octavo fijó las causas de separación del servicio.

Habría que decir que una de las características de éste acuerdo fue el corto lapso de su aplicación, porque sólo permaneció vigente por dos años, no obstante, dicha normatividad contenía una serie de disposiciones renovadoras para sus destinatarios.

La primera de tales innovaciones fue la inamovilidad en el empleo, ya que como se dijo en un principio, los servidores públicos nunca habían podido gozar del derecho a una estabilidad, porque sus trabajos dependían siempre de los caprichos de sus superiores, por lo que éste derecho se garantizó disponiendo que el despido, sólo sería procedente si era encuadrado en las causales que lo justificara. El Ejecutivo al respecto expresó lo siguiente: “Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está vigente, en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente la República para

⁷⁷ <http://dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=04&day=12>

nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esa facultad amplísima, la tiene el actual encargado del Ejecutivo de la Unión; pero a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después de que asumí la Presidencia de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada”.⁷⁸

La segunda consistió en determinar los sujetos que integrarían la relación laboral burocrática, el Gobierno-patrón y sus empleados, en éste caso el único patrón regulado fue el Poder Ejecutivo, lo cual implica que se reconocieran sólo como trabajadores a quienes desempeñaran funciones para las dependencias y demás órganos adscritos a éste poder, sin incluir los del Poder Judicial y Legislativo. Además dispuso expresamente la exclusión de los militares y los empleados de confianza, ello debido a la naturaleza de las funciones que desempeñaban.

La tercera disposición importante, fue la creación de las Comisiones del Servicio Civil, como antecedente del Tribunal de Arbitraje, y aunque no tenían la misma fuerza que su predecesor, éstas vendrían a ser la primera institución que regulara la aplicación de la normatividad burocrática. Sus facultades principales fueron, conocer de la separación de los trabajadores y atender las quejas que se presentaran ante casos en que creyeran se habían violado derechos laborales.

Finalmente su integración era sumamente parcial, ya que el presidente de éste órgano era el jefe de la dependencia (Gobierno-patrón), mientras que los cuatro miembros restantes se conformaban por dos de la misma dependencia y dos representantes de los trabajadores burocráticos.

⁷⁸ http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=2&seccion=0

También se reconocieron derechos como las vacaciones, los permisos y las licencias, el derecho de escalafón, el derecho a la estabilidad o inamovilidad, el derecho a la seguridad social y al goce de un salario. Estos derechos se vieron garantizados por varias disposiciones.

En lo relacionado a la estabilidad, se determinó por ejemplo que los que hubiesen laborado por más de seis meses en una vacante y bajo un nombramiento, gozaría de los derechos que le otorgará el último.

Otra disposición reguló el derecho a un goce de pensión por retiro o inhabilitación, reglamentada en ese entonces por la Ley de Pensiones Civiles y Retiro en vigor. Desafortunadamente, sólo dos prestaciones correspondientes al derecho a la seguridad social fueron reconocidas, la pensión por retiro en los artículos 42 fracción VIII y 75, y la designada por fallecimiento del empleado en el artículo 60.

A efectos de garantizar el derecho a la estabilidad, se determinó que el trabajador no pudiera ser separado de su cargo a menos que existieran causas que lo justificará. En el título correspondiente a los derechos y obligaciones de los trabajadores del servicio civil, se dispuso que los empleados públicos sólo serían separados de su cargo en los casos que expresamente fijara la ley, es decir las causas justificadas y las causas de terminación de la relación laboral. Las causas justificadas eran situaciones concretas en la cuales el trabajador incurría en alguna falta y por ende se le separaba de su base, en tanto que las causas de terminación atendían a factores externos y no humanos, es decir no conllevaban un aspecto volitivo generado por las partes, como la enfermedad o la muerte (en su mayoría con excepción de la destitución).

Ahora bien es preciso añadir que si el empleado burocrático era separado de su cargo sin causa justa, a diferencia del trabajador del apartado A, no tenía la opción de escoger entre la reinstalación o la indemnización, ya que lo único a lo que tenía derecho era a la indemnización. Sin embargo, la excepción a la regla anterior, consistió en que si separaban al servidor público por causas

presupuestales, y se llegaba a desocupar un cargo inmediatamente después, el empleado por escalafón tenía derecho a solicitar que se le reinstalará en el puesto vacante.

Por otra parte, el proceso para llevarse a cabo la destitución de un trabajador, desgraciadamente fue desprovisto de muchos derechos fundamentales de carácter adjetivo (como las formalidades esenciales del procedimiento o el recurso efectivo), que pudiesen haber sido significativos para la buena defensa del trabajador.

Entre las críticas que se hacen a la regulación en comento fue que las Comisiones eran juez y parte. Otro aspecto deficiente se basó en que el trabajador burocrático debía padecer solamente de manera escrita, lo cual implicaba un detrimento en su derecho de audiencia ya que, a diferencia de los trabajadores del apartado A, ello implicaba una formalidad más marcada.

Así mismo nunca se hizo mención sobre las resoluciones que pudieran expedir estas Comisiones, y por lo mismo mucho menos su coercitividad, a través de los medios de apremio pertinentes, violentándose gravemente el derecho de acceso a la justicia.

El goce del derecho al salario dependía de su fijación en el Presupuesto de Egresos, y se encontraría garantizado siempre y cuando el Gobierno-patrón contará con los fondos suficientes para cubrirlos, así como que las políticas fiscales fuesen las adecuadas, ya que entre una de las razones de la separación del trabajo se encontraba, la supresión del cargo por motivos presupuestales.

Por lo que respecta a los derechos colectivos, se reconoció la libre asociación, no así la libre manifestación ni la negociación colectiva. Incluso el derecho a la libre asociación, resultó parcial porque las Comisiones del Servicio Civil eran las encargadas de calificar la procedencia de la constitución de los sindicatos de los empleados públicos, es decir, de ellas dependía previamente su existencia; en cuanto al derecho de huelga, éste fue prácticamente nulo, ya que en el

acuerdo se ordenó que toda asociación se consideraría ilícita si entre sus medidas de acción se ejercía el paro de labores de sus miembros, finalmente las condiciones generales de trabajo ni siquiera fueron mencionadas en esta regulación, lo cual implicó una omisión grave en relación al derecho sobre la negociación colectiva.

6. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, 1938.

El estatuto expedido por Lázaro Cárdenas en 1938, realmente significó una progresividad, puesto que amplió el marco jurídico de los servidores públicos, así mismo mejoró algunos derechos ya reconocidos.

Muchos autores mencionan que para que se lograra esta regulación, previamente, se dieron acaloradas discusiones sobre las consecuencias que produciría el estatuto, y es que existían algunos legisladores que veían a la nueva legislación, como un peligro para la estabilidad y el orden público, por ejemplo el diputado Ernesto Soto Reyes expuso que era necesario: “Exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo”.⁷⁹

Mientras que otros a favor, como el legislador Antonio Romero argumentaron que: “El Estatuto era un derecho y no una gracia para los trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana”.⁸⁰

De lo anterior quienes se encontraban en contra de brindar más derechos a los trabajadores, era debido a dos razones, la primera su recelo sobre el abuso de los derechos que se les fuera a otorgar a los empleados públicos, y la segunda consistente en que se pudiera alterar el orden público por la naturaleza de las funciones que ejercían éstos trabajadores.

⁷⁹ CANTON MOLLER. Miguel, *DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO*, 1ª ed., Cárdenas, México, 2012, p 101.

⁸⁰ *Ibidem.*, pp.100 y 101.

A pesar de estos criterios, los que estaban a favor apelaron a la universalidad del derecho social instituido por la revolución, puesto que dicha rama busca proteger a todas las clases sociales, siendo una de ellas la trabajadora burocrática.

Apoyando el argumento anterior, también se mencionó que si se respetaban y otorgaban derechos laborales a los trabajadores burocráticos, ellos mismos se sentirían satisfechos con las prestaciones recibidas y no tendrían opción de entorpecer la administración pública. Dichos criterios finalmente lograron equilibrar la balanza en favor de los empleados públicos, por lo que el 5 de diciembre de 1938 el estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Se compuso de siete títulos el primero de las Disposiciones generales, el segundo de los Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores, el tercero de la Organización Colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, el cuarto De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales, el quinto de las Prescripciones, el sexto del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y el procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas y por último el séptimo sobre las sanciones por infracciones al estatuto, y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

En el primer título observamos que la relación burocrática se estableció entre el gobierno y sus trabajadores, esta vez incluyendo a todos los empleados de los tres poderes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Con esta nueva disposición se reparó la omisión del acuerdo sobre el servicio civil, el cual había violentado gravemente a los derechos fundamentales de los trabajadores de los Poderes Legislativo y Judicial, al excluirlos de las normas protectoras.

Por otra parte, persistió la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado en confianza y base. No obstante, de igual forma que en el acuerdo anterior, el estatuto no incluyó a los empleados de confianza ni a los de las dependencias

encargadas de la seguridad pública y defensa nacional. En cuanto a los trabajadores de los organismos descentralizados, se ordenó que éstos fuesen reglamentados acorde con la LFT, lo cual a diferencia de los demás empleados públicos los beneficio mucho más.

En el título segundo se reafirmó el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que en el artículo 16 se volvió a mencionar que los titulares que llegaran a ocupar nuevos cargos debían respetar y abstenerse de violar el derecho al empleo de los trabajadores de base.

El salario, otro de los derechos humanos en materia laboral, fue garantizado de una forma más efectiva que a comparación del acuerdo del presidente Rodríguez, puesto que se prohibió su retención, deducción, descuento, embargo judicial o administrativo, en perjuicio de los trabajadores burocráticos, salvo los casos previstos en el artículo 35, por ejemplo en materia de seguridad social o pensión alimenticia.

En materia de seguridad social, en su artículo 41 fracción II y IV determinó que los titulares se encontraban obligados a proporcionar, viviendas cómodas e higiénicas, así como a prestar servicio médico gratuito en cada una de sus unidades burocráticas, en relación con lo anterior, en el título cuarto se reconoció y regulo a los riesgos profesionales de trabajo.

También se redactaron las obligaciones a cargo de los poderes de la unión frente a sus trabajadores burocráticos, en el artículo 41 fracción V, una de ellas fue cubrir a los empleados públicos la indemnización correspondiente en caso de despido injustificado. No obstante, al igual que en el acuerdo anterior el estatuto sólo brindó la opción de la compensación, sin observar otra como la reinstalación, por lo cual en éste aspecto también se desprotegió el derecho a emplearse.

De la misma manera en que se ampliaron las garantías legales en relación al salario, ocurrió con la estabilidad y la inamovilidad en el empleo, porque además de las causales para la terminación de los efectos de la relación laboral

burocrática y el cese, también se incluyeron los casos sobre la suspensión de la relación burocrática.⁸¹

En relación al título tercero, éste fue más progresista, en cuanto a los derechos colectivos de los trabajadores, porque a diferencia del acuerdo sobre el servicio civil, en el cual los derechos colectivos fueron muy limitados, en el estatuto se reconoce el derecho a sindicalizarse, a la huelga, así como al de poder discutir las condiciones generales de trabajo con los titulares.

El primer derecho colectivo, el sindicato, fue de nuevo reconocido, sin embargo, la ley determinó que se reconocería un sindicato (mayoritario) por unidad, impidiendo la existencia de sindicatos minoritarios en una misma dependencia. Inclusive ésta prohibición fue concebida en el propio concepto de sindicato en el artículo 45: “Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”.⁸²

Otro avance fue el que implicó la creación de los sindicatos, ya que en el artículo 48 se dispuso, que para el reconocimiento de los sindicatos, los únicos requisitos serían el de estar constituidos por 20 miembros o más, y no existir otro en la misma dependencia con más miembros, es decir ya no se debía agotar previamente un procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje, sino posterior a haberse integrado.

Respecto a las condiciones generales si bien se reconoció la posibilidad de poder discutir las, el artículo 63 expresó que serían fijadas cada período de gobierno (de cuatro a seis años) y que el sindicato en caso de quererse manifestar al respecto sólo sería oído, es decir, los trabajadores no podían

⁸¹ Figura jurídica distinta al cese y a la terminación porque mientras que las anteriores son definitivas, la suspensión tiene un carácter temporal.

⁸² http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443808&fecha=05/12/1938&cod_diario=187611

recurrir a la huelga, como medida de acción, sino que el único procedimiento lícito era la comparecencia ante el Tribunal de Arbitraje.⁸³

Por último en el tercer derecho colectivo, el derecho a la huelga, el estatuto consignó múltiples causales, y clasificó a la huelga en dos tipos: la huelga general y la parcial. La huelga general se establecía en contra de todos los poderes de la unión, con la reunión de las dos terceras partes de las delegaciones de los sindicatos federados, mientras que la huelga parcial con la mayoría absoluta de la dependencia.

Precisamente éste requisito en la huelga general consistente en las violaciones sistemáticas de los derechos laborales, en sí era un hecho difícil de generarse en la realidad, es decir fue una hipótesis de muy difícil realización, ello debido a que era imposible que el aparato gubernamental ipso facto desatendiera los derechos de sus trabajadores de manera sistemática, siendo más bien que las violaciones solían ser espontáneas y sectoriales, no así absolutas.

En consecuencia el derecho a la huelga se tornó nugatorio, vicio que desgraciadamente continuó hasta nuestros días. A pesar de lo anterior, es importante recalcar que las causales de la huelga general que marcaba el artículo 69, reconocía explícitamente a los derechos fundamentales, lo cual nunca se había dado hasta el momento:

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

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

⁸³ A diferencia de la LFT en la que la huelga tenía entre sus objetivos hacer que el patrón celebrará un contrato colectivo o bien lo cumpliera, y otro consistía en que se revisará el contrato colectivo al término del período de su vigencia.

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

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

En el inciso a) con ésta causal se pretendía evitar el abuso por parte del Gobierno, de querer retener los salarios arbitrariamente, y es que es evidente la posición desfavorable del trabajador burocrático frente a un Patrón que puede recurrir a sus facultades de autoridad para evadir sus obligaciones de pago.

Bajo la misma previsión el inciso b), hace referencia expresamente a los derechos fundamentales de los trabajadores al servicio del Estado, y se interpreta que éstos tienen un lugar prevaleciente, incluso sobre las políticas generales, es decir las políticas públicas debían de apegarse a ellos necesariamente y no al revés, reconociendo la posición trascendental que guardan los derechos fundamentales en torno al ejercicio del poder.

En la causal c), lo que se brindó al Tribunal de Arbitraje fue independencia y seguridad jurídica a sus actuaciones, porque en ella se ordenó que, los trabajadores podían efectuar la huelga en caso de que, el Estado desconociera la autoridad del Tribunal.

Finalmente la causal d) dispuso que los trabajadores tenían el derecho a la huelga general, en el caso de que el Estado u otro agente frustrara una huelga parcial, es decir, se reconocieron los derechos de libre manifestación y libre reunión.

En cuanto a la huelga parcial, está generaba efectos de menos impacto comparada con la general, ya que era la que se entablaba en contra de un funcionario o grupo de funcionarios que, pertenecieran a una misma dependencia. No obstante, una de las causales de ésta huelga resultó ser mucho más adecuada a la realidad que todas las restantes, incluyendo a las de la Huelga General, con lo que se pudo haber tutelado de una manera más eficaz los derechos fundamentales.

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

- a) Violaciones frecuentemente repetidas de éste Estatuto.
- b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.
- c) Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal”.⁸⁴

La primera de ellas fue una causal nugatoria, porque las violaciones debían ser frecuentes y repetidas y como ya lo dijimos anteriormente el Gobierno no opera de esa forma.

La siguiente, igual que la primera, implicó una hipótesis de imposible realización porque era evidente que el Estado no se negaría a comparecer ante el Tribunal de una manera sistemática. En cuanto al tercer inciso éste fue procedente y posible, ya que de la misma manera que la causal c) de la huelga general, aquí se trató de asegurar la independencia del Tribunal frente al Estado, así como proteger y garantizar los derechos fundamentales de los empleados públicos reconocidos en los laudos dictaminados por éste Tribunal, por ejemplo, de carácter adjetivo como el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita.

Finalmente el título sexto, fue destinado a instaurar y regular el funcionamiento de los órganos encargados de dirimir los conflictos entre el Estado y sus trabajadores: el Tribunal de Arbitraje y las Juntas de Arbitraje. El primero vendría a ser el antecedente inmediato del TFCA.

Las Juntas de Arbitraje fueron creadas para conocer sobre los conflictos individuales entre los trabajadores y los titulares, pertenecientes a una misma unidad burocrática. Se interpreta de ello, que eran la primera instancia en cuanto a los conflictos individuales entre los empleados públicos y el gobierno,

⁸⁴ http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443808&fecha=05/12/1938&cod_diario=187611

así mismo resolvían los asuntos relativos a los sindicatos, en general en comparación con el Tribunal, se encargarían de los asuntos menores.

Por otro lado, en relación al Tribunal, éste se conformó por salas integradas de tres miembros, un representante del gobierno, otro de los trabajadores al servicio del Estado y el tercero imparcial, elegido por los dos anteriores, era el presidente de la sala. Esta integración persiste hasta nuestros días.

Las funciones principales del Tribunal eran conocer y resolver sobre:

- Conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores.
- Conflictos colectivos entre el Estado y sus trabajadores.
- Conflictos intersindicales entre las organizaciones al servicio del Estado.
- El registro de los sindicatos y sus trabajadores.

Respecto al primer conflicto el Tribunal de Arbitraje, fue un órgano revisor de las resoluciones emitidas por parte de las Juntas, es decir fue una instancia más, para que los trabajadores burocráticos impugnaran los laudos, que resultarán perjudiciales. Las dos siguientes atribuciones serían la resolución sobre conflictos colectivos de mayor escala, que los que se trataba con la Junta, porque el Tribunal abarcaba al conjunto de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado. Por último como autoridad laboral burocrática sería la encargada de la inscripción de los sindicatos conformados por los empleados públicos.

En cuanto al procedimiento para la resolución de los conflictos individuales, las similitudes con la LFT fueron por ejemplo los principios de verdad sabida y buena fe guardada en la resolución de los laudos o la apreciación de las pruebas a conciencia, sin embargo, las diferencias entre los procedimientos, fue que los trabajadores burocráticos, desde la presentación de la demanda debían anexar las pruebas relacionadas con la litis.

Por último, y en lo referente a los laudos firmes dictaminados por el Tribunal, el artículo 113 estableció la obligación a cargo de la SHCP de asegurar el pago de

los laudos condenatorios, siendo así que se reconocieran y protegieran eficazmente los derechos fundamentales de acceso a la justicia. El estatuto también determinó que las autoridades civiles y militares debían prestar auxilio al Tribunal de Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones. En tanto que en el artículo 115 se dispuso la imposición de sanciones por desobediencia a las resoluciones del Tribunal y Juntas de Arbitraje, la multa de hasta \$1,000.00 pesos, que impondrían discrecionalmente el Tribunal y la Junta, o la destitución del funcionario responsable, sin responsabilidad para el Estado.

En general el estatuto, fue un progreso en el reconocimiento de los derechos laborales, no obstante aún faltaron regulaciones suficientes para garantizarlos eficazmente como elevar todos éstos derechos a rango constitucional, lo que finalmente ocurriría con la reforma del 5 de diciembre de 1960.

7. Apartado B del artículo 123 constitucional.

El Estatuto Jurídico de 1938 expedido por Lázaro Cárdenas, formalmente tuvo una vigencia de dos años, sin embargo y aunque en 1941 el presidente Manuel Ávila Camacho había publicado un nuevo estatuto, éste fue casi igual que su antecesor, con las dos únicas excepciones: La primera consistió en la adición de nuevos cargos considerados de confianza, la segunda fue la abrogación de las Juntas. Posteriormente, durante el período presidencial de Adolfo López Mateos, vendría a plantearse una reforma constitucional que culminaría con la conquista de la supremacía constitucional de los derechos laborales burocráticos, ésta fue la creación del apartado B en el artículo 123 constitucional.

El objetivo de la reforma fue elevar a rango constitucional los derechos laborales burocráticos consignándolos en un apartado especial, dicha iniciativa obedecía a dos motivos, el primero era el derecho de igualdad ante la aplicación de la ley, esto es, que al igual que los trabajadores de la iniciativa privada, los empleados públicos pudieran contar con una base constitucional que protegiera y regulara sus derechos. El segundo atendió a la naturaleza de

las funciones burocráticas, ya que los trabajadores del apartado A son contratados por patrones cuyo fin primordial es el lucro, mientras que los trabajadores burocráticos se encuentran subordinados a un patrón distinto, al Gobierno, quién tiene como objetivo principal prestar servicios de interés general.

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

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que, liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que los otros trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores con el ejercicio de la función pública”.⁸⁵

Ahora bien, al igual que en la elaboración del artículo 123 constitucional, la concepción del apartado B constitucional, atendió no sólo a la justicia social sino que aunado a ello, se percibió al trabajador burocrático como una persona, un individuo con derechos fundamentales, que de la misma forma que los demás trabajadores, también desea una vida digna. En relación a ello se explicó: “Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre: de allí que deba ser siempre legalmente tutelado”.⁸⁶

Fue así que de esta manera se logró reparar una omisión que durante mucho tiempo había traído incertidumbre a los trabajadores al servicio del Estado tanto en su marco jurídico laboral como en sus derechos fundamentales. Este apartado B constitucional, desde aquel entonces se conforma de 14 fracciones,

⁸⁵ Documentación Legislativa, Subdirección de Documentación y Archivo, 5ª Iniciativa de Reforma al artículo 123 constitucional, p.5.

⁸⁶ Ídem.

las que reconocieron los derechos laborales burocráticos, que debe disfrutar cada trabajador al servicio del Estado.

También a partir de dicho apartado se dividió a las relaciones laborales burocráticas en locales o federales. La local se estableció entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, mientras que la federal se entabló entre los poderes de la unión federales, el gobierno del Distrito Federal y sus empleados, lo mencionado se reguló de la siguiente manera: “Artículo 123 constitucional. El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores y empleados...”.

En concordancia con lo anterior, la expedición de las leyes laborales burocráticas en adelante, atendió a los ámbitos locales y federales. Esto es, por lo que corresponde a los gobiernos locales, las legislaturas locales están encargadas de expedir sus normas laborales burocráticas, y en el ámbito federal, quien está facultado para regular y proteger los derechos de los trabajadores federales, es el Congreso de la Unión. Ambas facultades llevándose a cabo con la única condición de, no contravenir lo dispuesto por el apartado B constitucional.

Ahora bien la fracción I del nuevo apartado, establece la jornada máxima, y se clasifica en diurna de ocho horas y nocturna de siete horas.

El descanso, consignado en la fracción II, fue protegido ya que por cada seis días de trabajo, los servidores públicos gozan de un día de descanso.

En relación a la fracción III, los servidores públicos a diferencia del apartado A, cuentan con un período más largo de vacaciones, puesto que se determinó que no podían ser menos de veinte al año.

La fracción IV reconoció el derecho al salario, sin embargo, la regulación de éste derecho fue distinta al del apartado A. Ello debido a que las fuentes para

cubrir los sueldos de los trabajadores de la relación laboral del apartado A, y la relación laboral burocrática resultan diferentes. En la primera el patrón privado cuenta con una variedad de recursos para cubrir los salarios de sus trabajadores, a diferencia de la relación laboral burocrática en donde el Gobierno-patrón únicamente puede pagar los sueldos de los empleados, a través del ejercicio fiscal, mediante el presupuesto de egresos.

En atención a lo mencionado el legislador comprendió que, tanto las políticas fiscales así como la aplicación del presupuesto de egresos, son factores determinantes para el pago de los sueldos, por lo que consignó la garantía constitucional consistente en que, el Estado se abstenga de disminuir los salarios durante la vigencia de la aplicación del presupuesto de Egresos, protegiendo así los sueldos.

La fracción V reconoció el ya conocido principio laboral, a trabajo igual corresponde salario igual.

Complementario a la fracción IV, la fracción VI garantizó los salarios disponiendo que las retenciones, descuentos deducciones o embargos sólo proceden conforme a los casos previstos en la ley, sin que se pueda hacer de forma arbitraria.

En la fracción VII se tuteló el derecho de acceso al empleo, constituyéndose procedimientos de selección del personal, así como, la oportunidad de capacitación a través de escuelas de administración.

La fracción VIII reconoció el derecho de escalafón y lo garantizó exponiendo que, quién desea aspirar a un nuevo cargo tendrá que reunir requisitos como, conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En cuanto a la fracción IX, ésta reguló el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que dicha cláusula estipula que los trabajadores burocráticos únicamente podrán ser suspendidos o cesados conforme a las causales que fije la ley; y en

caso de que el Tribunal determine que el cese fue injustificado los trabajadores burocráticos tienen el derecho a la indemnización o a la reinstalación.

Es de notarse que esta nueva opción fue una reparación de la desigualdad que habían sufrido los trabajadores al servicio del Estado, en comparación con los del apartado A, porque éstos últimos si gozaban del derecho a optar por la reinstalación, en cambio los empleados públicos durante mucho tiempo se habían visto privados de ella. Con la reinstalación se logró también que los servidores públicos goce del derecho de acceso al empleo, así mismo, se previó la posibilidad de que si la plaza solicitada se suprime, el trabajador cesado injustificadamente puede solicitar otra de misma jerarquía o bien la indemnización de ley.

La fracción X fue destinada a los derechos colectivos. En esta disposición se reconoció el derecho fundamental a la libre asociación de los empleados públicos y el derecho al ejercicio de huelga.

Desafortunadamente, aunque se hayan reconocido tales derechos, esto no fue suficiente, debido a que la regulación sobre el derecho a ejercer la huelga en vez de garantizarla eficazmente, de nuevo, la coartó volviéndola un derecho nugatorio. Esto fue así porque en la nueva disposición se derogaron todas las causales establecidas anteriormente para el ejercicio de la huelga, dejándose sólo la siguiente: “Podrán así mismo hacer uso del derecho de huelga una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra”.⁸⁷

Derivado de lo anterior lo que se provocó fue la afectación directa a los derechos colectivos, e indirecta a los derechos individuales, precisamente porque los derechos colectivos se encuentran constituidos para proteger los individuales. Otra consecuencia de tal disposición consiste en que el nuevo TFCA, no tiene la misma independencia que su antecesor, sobre todo para hacer cumplir sus resoluciones, violándose por ende derechos fundamentales

⁸⁷ http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672635&fecha=05/12/1960&cod_diario=201330

de carácter civil y político, como el derecho a la justicia pronta y expedita y a un debido proceso, o los derechos fundamentales de carácter sustantivo que hubiesen sido parte de la litis en el conflicto, como el empleo o los salarios devengados.

Por lo que hace a la fracción XI, se reconocieron derechos de seguridad social los principales: Derecho a un seguro médico, a una vivienda cómoda e higiénica, al pago de indemnizaciones o pensiones por riesgos de trabajo, maternidad, vejez, jubilación y muertes, así como centros para vacaciones y recuperación.

En la fracción XII se crea el nuevo TFCA, el cual es el único órgano competente para resolver los conflictos individuales, colectivos e intersindicales que se suscitan, siendo la única excepción, el Poder Judicial quién se encarga de resolver los conflictos laborales con sus trabajadores, mediante el Pleno de la SCJN.

Respecto a la fracción XIII, ésta determina que, los servidores públicos con funciones trascendentales para el Estado como los militares, los miembros de la seguridad pública y el personal del servicio exterior, son regulados bajo sus propias normas, lo que desafortunadamente se traduce en una vulnerabilidad de sus derechos y en una desigualdad ante la ley.

Finalmente en la fracción XIV se estipuló que la ley disponga que funciones se consideran de confianza, así como que dichos trabajadores gocen de la protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

El presente apartado constitucional es así un catálogo de derechos laborales burocráticos.⁸⁸ Por lo anterior y para efectos de que todas estas prerrogativas se aplicaran eficazmente, un par de años después se vendría a expedir su ley reglamentaria la LFTSE.

⁸⁸ Aunque expresamente no se hayan reconocido, con éste apartado sustancialmente se elevaron a rango constitucional los derechos fundamentales laborales de los trabajadores burocráticos.

8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, 1963.

Al crearse el apartado B del artículo 123 constitucional, resultó necesario expedir una ley reglamentaria, por lo que el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta fue la primera norma destinada exclusivamente a la regulación de los trabajadores burocráticos, además a partir de la reforma constitucional correspondiente, la LFTSE sería aplicada únicamente a las relaciones laborales establecidas entre los titulares de los poderes federales y los del Distrito Federal y sus trabajadores, ya que los Estados Federales se dictarían sus propias normas en materia laboral burocrática.

Esta ley se compuso de diez títulos, el primero sobre Disposiciones Generales, el segundo sobre los Derechos y las Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, el tercero Del Escalafón, el cuarto acerca De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo, el quinto de los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales, el sexto sobre las Prescripciones, el séptimo acerca del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo y el octavo sobre los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos.

En el primer título al igual que en su antecesor, se determinó cuáles serían los elementos subjetivos de la relación jurídica laboral burocrática, el Gobierno-patrón a través de los titulares de los poderes federales y locales del D.F. y sus trabajadores de base. Así mismo se excluyeron de dicha relación a los trabajadores de confianza, a los miembros de la seguridad pública, a los militares, a los trabajadores del servicio exterior, y a los vigilantes en todos los sistemas penitenciarios.

Otro de los aspectos generales que se modificó en ésta ley, fue la figura de la supletoriedad, ya que en el artículo 11 se agregó una nueva fuente, el Código

Federal de Procedimientos Civiles, quedando en el siguiente orden las fuentes supletorias: La LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Por lo que respecta al título segundo, éste reguló otro elemento importante de la relación laboral burocrática, los derechos y las obligaciones a cargo del Gobierno-patrón y sus trabajadores. Entre los derechos reconocidos, en el artículo 19 de la ley, al igual que en el estatuto, se encuentra el derecho a la estabilidad y la prohibición de la inamovilidad, al disponerse que ningún servidor público se vea privado de su trabajo por el cambio de titulares.

El salario, otro derecho laboral generado a partir de la relación laboral, fue consignado en el capítulo tercero de éste título, en el artículo 32, mientras que en el artículo 33 se dispone que los sueldos deben estar previstos en el presupuesto de egresos; así mismo en el artículo 34 se vuelve a hacer referencia a la garantía de la fracción IV del artículo 123 constitucional apartado B, consistente en que el Estado se abstendrá de disminuir los salarios durante la vigencia del presupuesto de egresos, complementándose ello con lo dispuesto en el artículo 38 en donde se menciona que únicamente procede la deducción, cuando se trate de:

- Pagos erróneos o excesivos, deudas contraídas con el Estado por concepto de anticipo de salarios.
- Cuotas sindicales o fondos de ahorro constituidos en favor de los trabajadores con su consentimiento previo.
- Obligaciones contraídas por los trabajadores con el ISSSTE.
- Descuentos ordenados por los órganos jurisdiccionales competentes para efectos de cubrir pensiones alimenticias.
- Cobro por las obligaciones contraídas para la adquisición de bienes inmuebles.

Por otra parte, el artículo 41 reforzó la disposición anterior al determinar que el salario no debía ser sujeto a embargo administrativo o judicial, que no previeran las causales anteriormente desarrolladas.

Finalmente, en el artículo 43 fracción VI, se amplió el marco jurídico correspondiente al derecho a la seguridad social, ya que se regularon un gran número de prestaciones de seguridad social:

- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad. Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del ISSSTE.
- Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
- Creación de centros para: vacaciones y recuperación, guarderías infantiles y tiendas económicas.
- Establecimiento de escuelas de administración pública, en las que se impartan los cursos necesarios para que, los trabajadores puedan adquirir los conocimientos necesarios y sean ascendidos conforme al escalafón, procurando el mantenimiento de su aptitud profesional.
- Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

Por otro lado, en relación a las obligaciones a cargo del Estado, se volvió a fijar el pago de las indemnizaciones y salarios caídos por el despido injustificado y se incorporó una nueva opción: La reinstalación en la plaza que había ocupado el trabajador cesado injustificadamente. Esto obedeció a que la ley reglamentaria debía adecuarse a la fracción XI del apartado B del 123 constitucional, donde como se dijo en el tema anterior, se reconoció el derecho a la reinstalación. Una obligación complementaria al pago de las indemnizaciones y salarios caídos, fue la asignación de partidas que resultaran suficientes para cubrir sus pagos, todo esto con el fin de que, se protegiera eficientemente el derecho fundamental al salario.

Así mismo, el legislador estableció en la presente ley las disposiciones referentes a la suspensión, cese y terminación de la relación laboral burocrática determinando las causales de cada uno de éstos, para que el trabajador no fuese vulnerado en sus derechos como la estabilidad. Respecto a éstas causales el artículo 46 dispuso que: “Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas...”.⁸⁹

De lo anterior, primeramente se podría decir que se consigna la obligación de respetar el derecho al empleo y de abstenerse de interrumpir su goce y ejercicio, es decir de cesar al trabajador de manera injustificada. En segundo lugar se ordena que el nombramiento “sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares” siempre y cuando se haya procedido conforme a las causales fijadas en la ley. La LFTSE en éste artículo dispone en sus primeras cuatro fracciones las causales de la terminación y no del cese el cual es de naturaleza jurídica distinta.

Las causales I-IV consisten en situaciones generadas por la plena manifestación de la voluntad de una de las partes, con el fin de terminar con la relación laboral burocrática, por ende todas ellas corresponden a la figura de la terminación. Mientras que la fracción V habla del cese como despido del trabajador que incurrió en faltas a su trabajo. Bajo éste contexto la fracción V previene los casos de:

- Faltas de probidad y honradez.
- Inasistencia injustificada por más de tres días.
- Destrucción intencional de edificios y bienes en general relacionados con el trabajo.
- Actos inmorales en el trabajo.
- Revelación de los asuntos secretos.

⁸⁹ http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204953&pagina=1&seccion=1

- Imprudencia, descuido, o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios.
- Desobediencia reiterada y sin justificación, a las órdenes de sus superiores.
- Estar habitualmente en el trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- Falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- Prisión impuesta por sentencia ejecutoriada.

Finalmente en el último párrafo de éste artículo se determina que el trabajador que haya sido cesado de manera justificada no podrá tener derecho a indemnización alguna.

Ahora bien, así como se acaba de desarrollar el aspecto individual de la reforma constitucional y su ley reglamentaria, habría que comenzar a analizar la regulación de los ámbitos colectivos de éste derecho burocrático. Esta norma lógicamente al igual que su fuente constitucional, sostuvo las nuevas disposiciones de los derechos colectivos de los trabajadores. Lo anterior se ve reflejado en los artículos 67 y 68 que limitan la libre asociación, y sobre todo el artículo 94 en el que se vuelve nugatorio el derecho a la huelga, ello por haberse establecido que sólo se podía ejercer: "...cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional".⁹⁰

Hipótesis que en la realidad no opera, lo que produce, consecuencias desfavorables tanto en el ámbito colectivo como en el individual. Esto porque se sabe que los derechos colectivos implícitamente se encuentran protegiendo derechos fundamentales de carácter individual. Y es que esto vino a ser una norma regresiva respecto a éste derecho colectivo ya que en la norma anterior, es decir el estatuto, se había dispuesto al menos una causal de huelga de

⁹⁰ Ídem.

posible realización, mientras que en ésta Ley, el derecho a la huelga se tornó de nuevo imposible.

Además con la eliminación de ésta causal se restó independencia al TFCA, puesto que ya no se pueden defender los laudos del Tribunal, a través de la huelga, abriéndose el camino para que el Gobierno-patrón sabiéndose favorecido no cumplimente los laudos y viole los derechos fundamentales, tanto los contenidos en el laudo como los adjetivos, entre estos, el derecho a una justicia pronta y expedita.

Por otra parte en relación a los derechos fundamentales de carácter procesal en el título séptimo se reguló la creación del nuevo TFCA así como el proceso laboral burocrático. El TFCA, fue denominado de distinta forma que el anterior, atendiendo a su competencia federal, así mismo con la desaparición de las Juntas, sus funciones ya no sólo son de arbitraje sino que para efectos de celeridad en los procedimientos, se consignó la conciliación. Se instauró el cargo de Presidente, el cual tiene la función de llevar la representación y titularidad de éste órgano. La persona investida de dicho cargo público dura en sus funciones seis años.

Por otro lado la constitución del nuevo tribunal fue prevista de la misma forma que el anterior órgano, es decir de manera colegiada, conformado por salas integradas de tres magistrados uno designado por el patrón, otro por la FTSE y el tercero elegido por los dos anteriores.

Las funciones del tribunal fueron primordialmente de carácter jurisdiccional el artículo 126 determinó que éstas sean:

- Resolución de los conflictos individuales entre el Gobierno-patrón y sus trabajadores.
- Dirimir conflictos colectivos suscitados entre las dependencias y los sindicatos de los trabajadores burocráticos.
- Registrar o cancelar el registro de los sindicatos.

- Resolver las controversias entre las organizaciones sindicales o dentro del mismo sindicato.

Ahora bien por lo que respecta al proceso laboral burocrático, éste se lleva a cabo casi de la misma manera que como se había dispuesto en el estatuto anterior, salvo algunas diferencias que a continuación se detallarán.

La primera de éstas consiste en que en la nueva ley no existen dos instancias , ya que al suprimir a las Juntas que conocían de conflictos individuales, el nuevo tribunal ya no es revisor sino concedor, esto es que resuelve el conflicto por lo cual su laudo es inapelable en vía ordinaria.

Así mismo en el estatuto anterior no se contempló la conciliación para conflictos individuales, por lo que en la nueva ley se dispuso que a partir de la presentación de promoción individual, a las veinticuatro horas se procede a citar a las partes para instarlas a que concilien, por eso mismo como ya se mencionó el nuevo tribunal es denominado TFCA. Por lo que respecta a la presentación de la demanda, ésta se mantuvo igual en sus requisitos que en la anterior, sin embargo para la contestación de la demanda se prolongó el término de tres a cinco días. En relación al desahogo de las etapas del proceso laboral burocrática éste se mantuvo de la misma manera que en el proceso anterior. De la misma manera se volvieron a reconocer los principios, en cuanto a que la apreciación de las pruebas se haga a conciencia, así como la aplicación de verdad sabida y buena fe guardada al momento de resolver el laudo, expresando los argumentos y consideraciones en los cuales basó tal fallo.

Otras diferencias importantes fueron las regulaciones respecto a los laudos del TFCA y los medios de apremio en caso de que no se cumplimenten. En el estatuto anterior se consideró que las resoluciones serían inapelables, y que enseguida que fuesen dictadas se debían cumplimentar por las partes. En cambio en la nueva ley simplemente se limitaron a manifestar que las resoluciones dictadas por el TFCA debían ser respetadas por las partes, eliminando la disposición anterior del estatuto donde se determinaba que la

SHCP debía asegurarse del pago de los laudos condenatorios, por lo cual se restó eficacia a los laudos dictados por el Tribunal produciendo al mismo tiempo que el derecho a una justicia expedita se vieran mermado.

Así mismo los medios de apremio que se consignaron en la nueva ley implicaron una regresión en los derechos fundamentales de los trabajadores porque en el estatuto anterior se previeron dos opciones la multa de hasta 1000.00 pesos (mil pesos 00/100 m. n.), impuesta discrecionalmente a la dependencia contumaz, y la destitución del empleado responsable de no efectuarse el cumplimiento del laudo; mientras que en la nueva ley se eliminó la opción referente a la destitución del empleado responsable dejando tan sólo la aplicación de la multa. En cuanto a la ejecución del laudo esta ley fue más explícita que la anterior, ya que determinó en su artículo 151, la manera en que se efectuaría la notificación y exigibilidad del pago de los laudos al Gobierno-patrón.

Finalmente se crearon dos nuevos títulos, el noveno destinado exclusivamente a regular los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores y el título décimo relativo a las medidas disciplinarias y las sanciones que se aplicarían dentro del procedimiento tanto a particulares como a funcionarios del Tribunal, las cuales eran: Amonestación, multa hasta de 100.00 pesos y suspensión del empleo con privación del salario hasta por tres días.

Esta ley contempló muchas modificaciones, algunas beneficiosas para los trabajadores, sin embargo, otras disposiciones como se acaba de analizar restaron autonomía al TFCA y disminuyeron los derechos colectivos e individuales de los trabajadores burocráticos, provocando que en años posteriores se cometieran atropellos y violaciones a los derechos fundamentales de los servidores públicos.

9. Interpretaciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional.

Actualmente existen una serie de artículos en la Ley Reglamentaria del Apartado B, los cuales acorde con los académicos y la teoría jurídica, a toda vista adolecen de ser anacrónicos y nugatorios. Los primeros son aquellos que no se encuentran actualizados es decir su función obedece a un pasado, lo cual resulta inoperante para regular los hechos del presente. Un ejemplo de ello, es el artículo 1 de la LFTSE, esta disposición a pesar de haber sido calificada de inconstitucional en la jurisprudencia P. /J.1/96, puesto que determinó que todos los trabajadores de los organismos centralizados debían ser regulados por el apartado A y la LFT y no así por el marco legal burocrático, aún continúa intacta en la LFTSE, evidenciando el poco interés por parte del legislativo en adecuar la ley burocrática a los hechos actuales.

En cuanto a las disposiciones calificadas de nugatorias estas son aquellas que supuestamente tutelan un derecho, pero que en su misma redacción limitan el disfrute y ejercicio de dicha prerrogativa, en relación con lo anterior, entre los derechos limitados se encuentra el derecho a la huelga, debido a que la LFTSE en su artículo 94 dispone que, las huelgas sólo proceden ante una violación general y sistemática los derechos laborales de los trabajadores burocráticos, lo cual se torna en una hipótesis de difícil realización, ello así ya que en situaciones múltiples donde en verdad se afectan sus derechos, los trabajadores se encuentran limitados en base a esta causal, que no permea el ejercicio de dicho derecho, es decir es un claro ejemplo de derecho nugatorio. Y es que como se dijo en el tema sobre el Estatuto de 1938, la huelga podía haber sido la herramienta adecuada para velar, por el cumplimiento de los laudos condenatorios, y a su vez, por la autonomía del órgano material jurisdiccional como el TFCA.

En relación a lo expuesto los autores Marco Antonio Leyva Piña, Janette Góngora Soberanes y Javier Rodríguez Lunas mencionan: “El marco jurídico que rige las relaciones de los trabajadores del sector público en México se

caracteriza por el intervencionismo estatal en el Derecho Colectivo del Trabajo, que restringe la autonomía sindical...”.⁹¹

Continuando con el tema del TFCA y su regulación en la LFTSE, es preciso decir que su autonomía jurisdiccional también se ve obstaculizada puesto que el artículo 123 de la LFTSE determina que actualmente dicho órgano depende presupuestalmente, a través de la SEGOB. Lo que se traduce en que ello puede afectar la impartición de justicia ya que se da un conflicto de intereses entre la SEGOB y el TFCA, puesto que el primero al poder ser parte en un juicio burocrático como Dependencia del Gobierno-patrón, puede que obstaculice el flujo de recursos suficientes para la administración de justicia, atentando contra los derechos procesales de los trabajadores burocráticos.

Otro grave problema, implican los artículos eliminados de los antecedentes legislativos que pudiesen haber sido integrados en la LFTSE, efectuando ello una regresión en los derechos de los empleados públicos. Entre estas disposiciones eliminadas se encuentra la relacionada a los medios de apremio por incumplimiento de laudo, en específico las que determinaban la destitución del empleado que no cumpliera con el laudo, puesto que dicha regulación era una medida más para presionar a la ejecución de dicha resolución. Es decir actualmente solo se cuenta con la multa por \$1000.00 pesos como medio de apremio lo cual, como se analizará más adelante no representa en sí un medio de coerción sobre el Gobierno-Patrón.

Agregado a lo anterior, con la reforma constitucional que en materia de derechos humanos llegó a efectuarse el día 10 de junio del 2011, ello implicó que los derechos humanos fueran acogidos y tutelados por el orden jurídico nacional, es decir por las leyes mexicanas, de entre estas la LFTSE. Por ende también es importante analizar si esta ley hoy en día es efectiva para tutelar verdaderamente los derechos humanos, ya que de no ser así, se estaría ante disposiciones inconstitucionales que violarían derechos fundamentales.

⁹¹ <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12809.pdf>

De conformidad con lo expuesto Carlos F. Quintana Roldán opina al respecto que: “El nuevo marco legal que desde la cúspide constitucional ubica a la persona humana como el centro de toda tarea de impartición de justicia deberá traer consigo un cambio de mentalidad de los juzgadores para que al resolver las controversias no sólo se tenga en cuenta la fría letra de la Ley sino que se entiendan de manera profunda los valores superiores que ahora están protegidos por la normatividad propia de los derechos fundamentales”.⁹²

En general, la LFTSE a pesar de instaurar el marco legal burocrático, desafortunadamente adolece de una serie de artículos inoperantes y anacrónicos, lo cual afecta su aplicación. De hecho Néstor de Buen Lozano, comenta de manera general que la LFTSE sufre de una crisis puesto que dicha normatividad no se adecua eficazmente a la realidad de los empleados públicos: “El problema es que si la ley va contra los hechos, los hechos acabarán por destruir a la ley. Nunca ocurre lo contrario”.⁹³

Por lo expuesto es evidente remarcar que aunque la LFTSE haya sido expedida en respuesta a la demanda de protección de los derechos laborales burocráticos, en el presente dicha norma, presenta problemas legislativos graves lo cual como se analizará en el siguiente capítulo han afectado los derechos fundamentales de los empleados públicos.

⁹² <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

⁹³ <http://www.jornada.unam.mx/1997/08/17/debuen.html>

CAPITULO III.

EL PROCESO LABORAL BUROCRÁTICO.

Actualmente el proceso laboral burocrático se encuentra desfasado con las reformas constitucionales recientes, lo cual llega a afectar a aquellos trabajadores que obtienen laudo a su favor, por ende para comprender mejor el incumplimiento de los laudos condenatorios, es necesario conocer previamente cada una de las etapas de dicho proceso.

1. Derecho Procesal Burocrático.

Desde el momento en que el legislador reformó el artículo 123 constitucional, creando el apartado B destinado exclusivamente a los trabajadores burocráticos, esto generó como consecuencia todo un nuevo sistema jurídico de corte laboral especializado, en específico, lo que hoy se conoce como el derecho laboral burocrático.

Este sistema jurídico tiene como fin regular las relaciones laborales, establecidas entre el Gobierno-patrón y sus servidores públicos, en otras palabras el autor Acosta Romero lo denomina como: “La rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diferentes niveles (Federal, Local y Municipal) así como de los derechos y obligaciones que de ellas surjan”.⁹⁴

Ahora bien, éste sistema normativo, como muchos otros, cuenta con dos tipos de normas: las sustantivas y las adjetivas. La LFTSE contiene ambos aspectos, es decir, sus enunciados normativos reconocen y reglamentan derechos y deberes de carácter sustantivo y adjetivo. Los primeros se refieren a aquellos derechos fundamentales derivados de la relación laboral por ende de corte estrictamente laboral como: El derecho al salario, derecho a la estabilidad, a la asociación, a la huelga entre otros. Por otro parte, los segundos son aquellos

⁹⁴ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1443/4.pdf>

derechos de carácter procesal, cuya función es permear el goce y disfrute de los anteriores, es decir tutelan el ejercicio y goce de los derechos laborales.

De ésta manera la esfera jurídica de todo empleado burocrático se compone de derechos humanos de carácter sustantivo (laborales) y adjetivo (procesales).

No obstante lo anterior, no basta con que la ley enuncie una serie de derechos y obligaciones para que éstos se cumplan (deber ser), sino que también dependerá de las voluntades de las partes. En caso de que alguno de los sujetos de la relación burocrática, el trabajador burocrático o el Gobierno-patrón, incumpla con la observancia de las normas laborales, se debe acudir a una solución que termine con la controversia ya sea mediante la conciliación o el proceso.

De conformidad con lo anterior, el derecho procesal laboral burocrático, es el sistema de normas encargado de regular los procesos laborales burocráticos, con el objetivo de que los contendientes puedan arribar a una solución. Ya lo manifiesta así el autor Rigel Bolaños Linares cuando nos menciona que el derecho procesal burocrático comprende: "...la rama del derecho procesal encargada de solucionar o dirimir los conflictos laborales entre el Patrón-Estado y sus trabajadores que por la vía del ejercicio de la acción conozca el TFCA..."⁹⁵

El derecho procesal como se sabe llega a formar parte del derecho público, y una de las características principales de éste derecho, es que todas las materias que abarca ostentan una naturaleza jurídica de supra-subordinación, puesto que son actos emitidos por la autoridad.

Bajo tal argumento se puede decir que en el caso del derecho procesal laboral burocrático, la relación jurídica procesal (de naturaleza supra-subordinada), consiste en que el Estado como autoridad impartirá justicia, a través del TFCA, y que las partes, actor y demandado, deberán someterse a la resolución que el

⁹⁵ LINARES BOLAÑOS, Rigel, *DERECHO LABORAL BUROCRATICO*, 3ª ed., Porrúa, México, 2010, p.73

órgano material jurisdiccional emita. Ahora bien cómo se observa la trilogía procesal se establece entre el TFCA y el actor y demandado.

“Si tenemos presente que la acción y la excepción, son derechos públicos subjetivos, en atención a que el obligado o sujeto pasivo de tales derechos es el Estado, nacen, con dicha actividad entre éste, representado por el juzgador, y los dos sujetos particulares, derechos y deberes que integran una relación procesal, lógicamente trilateral por el número de sujetos que la componen de carácter público por la actividad del Estado como soberano representado por el juzgador”.⁹⁶

Bajo tal contexto el TFCA, por ser la autoridad jurisdiccional dentro de la relación procesal, debe cumplir y acatar la obligación de vigilar el buen proceder del juicio laboral burocrático y de respetar los derechos fundamentales de las partes, con el objeto de resolver el conflicto laboral, sea individual o colectivo.

De los dos conflictos laborales mencionados, el que resulta ser de interés, para la presente investigación, es el proceso laboral burocrático de carácter individual respectivo a la controversia sobre el cese de los efectos del nombramiento del trabajador burocrático, ya que a partir de éste proceso se deriva, la figura del laudo condenatorio, a cargo de las Dependencias en favor de los empleados burocráticos.

Como todo proceso, el laboral burocrático, debe observar rigurosamente una serie de principios, para que sea considerado plenamente válido desde el comienzo hasta el cumplimiento del laudo.

Estos principios son:

- Informalidad.
- Suplencia de la demanda
- Instancia de parte.

⁹⁶ TENOPALA MENDIZABAL, Sergio, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 3ª ed., Porrúa, México, 2012, pp. 221 y 222.

- Oralidad.
- Inmediatez.
- Economía procesal.
- Concentración.
- Publicidad.
- Carga de la prueba al Patrón.
- Principio de celeridad.

Se describe a los principios procesales como: “Los criterios y los conceptos rectores que sirven de base y fundamento a la organización del orden procesal, como normatividad y como que hacer de los sujetos implicados en el proceso y en la solución de litigios y controversias. Se entienden pues como reglas que demarcan los derroteros del proceso y que permiten su cabal y eficiente realización. Ellas derivan de la ciencia y la experiencia y son moldeadas por decisiones filosóficas y políticas que constituyen la raíz y sustento de un sistema procesal determinado”.⁹⁷

Siendo pues las reglas que permean un proceso eficiente, y al mismo tiempo fuentes del derecho, en éste caso resulta obligatorio que las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, acaten plenamente dichos principios.

Es pertinente recalcar que en atención a la naturaleza jurídica que guarda el derecho social, del cual emerge el derecho laboral, los principios procesales aquí aplicables, distan de los que comúnmente se observan en otras materias. Y es que esto opera así porque como se sabe al entrar en el ámbito laboral, a diferencia del civil, las partes no son consideradas materialmente iguales sino que son juzgadas a partir del principio de la desigualdad, uno de éstos ejemplos es el principio de la carga de la prueba al patrón.

Atendiendo a la vulnerabilidad en la que se encuentra el servidor público cesado de su relación laboral en tanto se resuelve su situación laboral, existen

⁹⁷ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M., *TEORIA GENERAL DEL PROCESO*, 2ª ed., Porrúa, México, 2006, p. 120.

otros principios que, tienen como objetivo que el proceso se lleve con celeridad y eficacia, lo cual a su vez protege y tutela los derechos fundamentales de acceso a una justicia pronta y expedita, y el debido proceso. Dichos principios son: El principio de oralidad, el principio de inmediatez, el principio de concentración y el principio de economía procesal; por lo que el TFCA, está obligado a observarlos. La LFT supletoriamente reconoce éstos principios en su artículo 685.

No obstante lo anterior y la obligación del TFCA de velar por tales principios procesales, actualmente durante el desahogo de todo el proceso laboral, existen una serie de obstáculos y dificultades tanto fácticas como jurídicas que impiden el buen desarrollo del proceso laboral burocrático, por ende desafortunadamente ello repercute en los derechos fundamentales de las partes.

2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para comprender la estructura y funcionamiento del actual TFCA, es necesario previamente analizar su naturaleza jurídica. Como antecedente, se explicó en el segundo capítulo, que en 1917 las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron creadas como órganos tripartitos, materialmente jurisdiccionales y formalmente administrativos. Esta estructura de allí en adelante, se aplicó a los órganos de impartición de justicia posteriores, entre ellos el TFCA, quien acorde con la relación procesal que ya mencionamos, fue instaurado por la LFTSE del año 1963, con la consigna primordial de ser el órgano materialmente judicial, que impartiese justicia sobre los conflictos derivados de las relaciones laborales burocráticas.

Sus facultades jurisdiccionales se contemplan en la LFTSE en su artículo 124, en sus fracciones I, II y IV donde se fija su competencia, al expresar que se encarga de resolver los conflictos individuales y colectivos surgidos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales así como los del D.F. y sus

trabajadores, excluyendo al Poder Judicial Federal quién se encargará de juzgar a sus propios trabajadores.

En cambio su naturaleza formalmente administrativa se debe a que la elección de su titular, el Presidente, depende únicamente del Ejecutivo Federal, acorde con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento Interior del TFCA, es decir como consecuencia de dicha elección, el Presidente del Tribunal, siempre se encontrará de alguna manera vinculado al Ejecutivo Federal.

Otra situación que remarca el carácter administrativo del TFCA, consiste en que presupuestalmente depende de la Secretaría de Gobernación, en atención a que en el año de 1984, el Poder Legislativo Federal dispuso por ley en el artículo 123 de la LFTSE, que los gastos que origina el tribunal se consignan en el presupuesto de dicha Dependencia.

Por otro lado en cuanto a su integración, el TFCA es un órgano colegiado, ya que funciona en pleno y en salas, exactamente ocho de las cuales cuatro son recientemente creadas. El artículo 118 segundo párrafo de la LFTSE, prevé que a petición del pleno se puede solicitar la creación de salas auxiliares, las que se destinan a las capitales de las entidades federativas y se solicitan para efectos de colaborar con el TFCA en relación a la carga procesal, y para que los trabajadores que no residan precisamente en el D.F puedan acudir a ellas, sin embargo, hasta el momento ello no se ha llevado a cabo.

A su vez, cada sala se conforma de manera tripartita por tres magistrados, uno elegido por el Gobierno-patrón, otro por los trabajadores ya sea que lo haya designado la FTSE o el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y un tercero neutral designado por los dos anteriores, éste último será el Magistrado Presidente de la Sala.

El Magistrado Presidente como encargado y responsable de su sala, acorde con la ley aplicable en sus artículos 120 B, así como su reglamento en el artículo 25, dispone de una serie de facultades y acciones deberá cubrir para

finde de tutelar y garantizar precisamente los derechos fundamentales de carácter procesal, en favor de las partes procesales:

“Artículo 120-B.- El Presidente de cada una de las Salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;

II.- Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;

IV.- Informar al Presidente del Tribunal de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;

ARTÍCULO 25.- Sin perjuicio de las facultades y atribuciones que les confieren la Ley y demás disposiciones legales aplicables, los Presidentes de las Salas son los responsables de su funcionamiento, así como del orden y disciplina del personal jurídico y administrativo y les corresponde:

I.- Conocer, resolver y vigilar los asuntos que se ventilen en la Sala a su cargo, tomando las medidas necesarias para lograr la mayor calidad, concentración y sencillez del proceso;

III.- Proveer lo que legalmente proceda para que los juicios que ante ellos se tramiten no queden inactivos;

IV.- Vigilar que los Secretarios de Acuerdos formulen oportunamente los proyectos de acuerdos, resoluciones o laudos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley”.

En lo que respecta a sus fallos, el TFCA al ser el único tribunal especializado en materia laboral burocrática, éste es un órgano uni-instancial, lo cual quiere decir que sus resoluciones una vez que hayan causado estado, se tornan definitivas para ambas partes, y únicamente serán recurribles mediante el juicio de amparo. Así mismo al momento de dictar los laudos, el tribunal deberá observar los principios que en el capítulo primero se señalaron, estos son los de: de verdad sabida y buena fe guardada.

Posteriormente una vez que dichos laudos han causado estado, el magistrado presidente conforme a la facultad establecida en el artículo 120-B fracción II, debe encargarse de que la parte condenada cumplimente las resoluciones.

Por otra parte, si bien la permanencia del TFCA dentro del Poder Ejecutivo, se encuentra establecido por ley, ello provoca una afectación en su rendimiento y prestación de servicios públicos como autoridad materialmente jurisdiccional. Y es que a diferencia del Poder Judicial que cuenta con el Consejo de la Judicatura Federal, el cual se encarga de capacitar y vigilar al personal adscrito a los juzgados, el TFCA no contempla un sistema de capacitación tan desarrollado como el del Poder Judicial.

Anteriormente ya se había criticado a las Juntas por la misma razón, pero estas a diferencia del Tribunal, si cuentan con una normatividad más específica en cuanto a la capacitación de su personal. En los artículos 19 fracción V, 20 fracción VI, XIII, 33 fracción XII, 35 fracción VII del Reglamento de las Juntas, se estipula específicamente paso a paso (diseño, desarrollo, aplicación y evaluación) el proceso de capacitación de su personal y del aprovechamiento de los recursos, incluso en lo que se refiere al último, se dispone que se debe de prever con suficiente anticipación la partida de lo que necesitará la Junta, así como llevar un monitoreo sobre los casos resueltos y las cargas de trabajo, finalmente también se ordena la capacitación en materia de amparo, lo cual está directamente relacionado con la protección de los derechos humanos.

Mientras que el Reglamento Interior del TFCA, en sus artículos 17 fracción XII, 32 fracción IX, y el artículo 41 fracción V, regulan únicamente la elaboración y ejecución de los programas de capacitación, sin manifestarse sobre la evaluación del personal que recibió la capacitación o el control de la actividad procesal de todo el tribunal y mucho menos actualizaciones en materia de amparo. Por lo tanto los empleados del tribunal retrasan la impartición de justicia, implicando ello una gran desigualdad en la administración de justicia y la protección de la ley, ya que los trabajadores del apartado B, resultan afectados.

“Otra cuestión importante que he apreciado es que la dilación del procedimiento se debe a la dispersión de las funciones de los secretarios, como lo he venido apuntando, falta de orden método y disciplina, hace necesaria una supervisión y vigilancia más estrecha por parte tanto del Secretario General Auxiliar como del Presidente de la Presidencia de las Salas, y desde luego con todas las observaciones que puedan formular los Magistrados Representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores, pues como lo establece la ley estamos ante un procedimiento sumario que se reduce a una sola Audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución”.⁹⁸

Un problema más es el correspondiente a las salas auxiliares, el TFCA no ha solicitado ninguna de ellas en alguna entidad federativa y en cambio las nuevas salas quinta, sexta, séptima y octava las ubicó de nuevo en el D.F., lo que representa un obstáculo para el principio de economía procesal y el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, porque si dichas salas se ubicaran en otros Estados, podrían aminorar la carga procesal.

Como consecuencia de tal concentración, muchas veces los inmuebles y los recursos no son suficientes para cubrir la demanda de los servicios jurisdiccionales solicitados, al respecto el Presidente del TFCA, Álvaro Castro Estrada menciona: “El tema de la infraestructura informática y el hecho de estar divididos en tres inmuebles, así como tener un déficit de personal, son los que más nos preocupan. La infraestructura informática con la que se cuenta es insuficiente y un tanto obsoleta... Además, al ocupar el tribunal tres diferentes inmuebles, es necesario el continuo traslado de servidores públicos, expedientes, y de los propios justiciables, en la inteligencia de que lamentablemente prevalece un hacinamiento notorio, no sólo del personal del tribunal sino del público usuario del servicio”.⁹⁹

⁹⁸ <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

⁹⁹ Entrevistador Jorge Enrique Cervantes Martínez, entrevistado Álvaro Castro Estrada, *50 años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, El mundo del abogado una revista actual, año 15, julio 2013, núm.171 , pp. 17 y 18.

Esta situación también se agrava en atención a que el TFCA, no cuenta con el personal suficiente para atender las nuevas salas y como no es un órgano independiente presupuestalmente, finalmente se debe de atener a lo que disponga la SEGOB. El mismo confirma ello aduciendo que: “Existe una desproporción en el número del personal de las áreas sustantivas en relación con el personal de las salas, ya que en 2009 fueron creadas cuatro nuevas salas, para sumar ocho en total. Y ésta desproporción repercute en la atención debida y oportuna del servicio público en diferentes aspectos, como en actuarios, conciliadores y personal jurídico, en el área de amparos principalmente”.¹⁰⁰

El rezago de los juicios por la carencia de recursos electrónicos y actualizaciones informáticas, es una dificultad más. Ello como resultado de la dependencia presupuestal, y es que tenemos que insistir que el hecho de que los procesos laborales duren hasta quince años, se debe principalmente a éstas causas.

Entre otras de las funciones primordiales del Magistrado Presidente, se encuentra la vigilancia del cumplimiento de los laudos. Pero en la práctica esto se ha tornado ineficiente y difícil de llevar a cabo cuando el Gobierno-patrón, es la parte condenada a la reinstalación y pago de salarios caídos. Una de las razones principales es la falta de medios de apremio en la LFTSE que, como se analizará más adelante, no resultan ser lo suficientemente coercitivos para garantizar el cumplimiento de los laudos condenatorios. Al respecto el Magistrado Fernando Tovar y de Teresa dice: “Es oportuno señalar que dentro de nuestro sistema jurídico en la actualidad éste Tribunal no está dotado de autonomía procesal, la que le permitiría consolidar su plena independencia”.¹⁰¹

Y es que la protección de los derechos fundamentales por parte de la autoridad jurisdiccional, depende mucho de lo que el legislador previamente haya dispuesto en la LFTSE, por ende en el caso del cumplimiento de los laudos no

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.18.

¹⁰¹ <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

sólo el juzgador sino el legislativo como poder representativo, debe reconocer y proteger eficazmente los derechos de los empleados burocráticos. Lo anterior debe ser así sobre todo porque en la relación burocrática, el Ejecutivo no obedece ni acata, en su carácter de parte procesal, la resolución firme; actuando negligentemente afectando a su contraparte, e imponiendo su voluntad, a un órgano que supuestamente debiera ser soberano y autónomo jurisdiccionalmente, como el TFCA.

Conforme a lo anterior podemos decir que el TFCA, a pesar de tener más 51 años como autoridad jurisdiccional, aún está inmersa en una serie de vicios que afectan el desarrollo del proceso laboral ,y que por ende violan de forma inmediata los derechos fundamentales de acceso a la justicia pronta y expedita y los principios de celeridad, economía procesal y concentración, mientras que de fondo también se violan derechos humanos laborales, derecho al empleo digno, derecho al salario, derecho a la estabilidad, derecho a la seguridad social, ya que en tanto no se resuelva la controversia laboral en un plazo prudente, el empleado burocrático se encuentra suspendido de sus prerrogativas, viéndose inmerso en la incertidumbre jurídica y afectándose tanto su dignidad como la de sus dependientes.

3. Acción laboral y demanda.

Como mencionamos anteriormente, el legislador al regular la relación laboral burocrática y fundar el TFCA, permeo que las partes pudieran acudir al tribunal para efectos de resolver sus controversias, una de ellas y sobre la que versa en específico ésta investigación, es la consistente en el cese de los efectos del nombramiento. El cese consiste en que la relación burocrática, que nace a partir del nombramiento, deje de surtir efectos para ambas partes, como una consecuencia derivada de alguna falta en la que haya incurrido el trabajador burocrático.

En base a lo anterior, la ley marca que cuando la Dependencia tiene alguna noción de una falta grave cometida por su trabajador, ésta puede proceder a

realizar una investigación, en la cual se llame al supuesto infractor y a la contraparte que lo denuncié, así mismo, que la culminación de dicho procedimiento se formule en una acta administrativa, la que vendrá a ser un elemento primordial para que la Dependencia instaure la demanda del cese de los efectos.

Así mismo, si el trabajador fue cesado de manera negligente, sin alguna causa justificada, la ley le brinda la oportunidad para que pueda interponer una demanda en contra del Gobierno-patrón para efectos de exigir su reinstalación.

En específico por lo que se refiere a la acción, éste derecho fundamental de carácter adjetivo, se encuentra contemplado y reconocido en la Carta Magna genéricamente, bajo el derecho de petición, y específicamente como el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, en los artículos 9 y 17 constitucional, puesto que se menciona en ambos que tal derecho está consignado a favor de los ciudadanos mexicanos para que se les administre justicia.

Aunado a lo anterior, el derecho en comento también está reglamentado en el artículo 124 fracción I de la LFTSE, ya que dicho artículo dispone claramente que el TFCA es competente para conocer de los conflictos laborales que se promuevan.

Muchas veces dentro del argot legal se llega a confundir los conceptos de acción y demanda, sin embargo la doctrina advierte y detalla que no son lo mismo, puesto que cada uno concibe una naturaleza jurídica distinta.

La acción es un derecho fundamental de carácter adjetivo, es decir un derecho subjetivo público de ámbito procesal, mientras que la demanda es simplemente la herramienta tangible a través de la cual se promueve el primero. El académico y litigante Néstor de Buen Lozano refiere que: “La demanda es, simplemente, un instrumento formal, el vehículo indispensable para hacer valer el derecho de acción y el continente de las pretensiones. Pero tiene, además,

un valor histórico: la demanda es sólo la petición inicial, la que pone en movimiento la maquinaria jurisdiccional”.¹⁰²

Una vez clarificado lo anterior, es importante mencionar que así como la acción y la demanda resultan diferentes, también lo son la presentación de la demanda y la admisión de la acción, ya que la presentación se puede hacer con el hecho mismo de promoverla ante la autoridad jurisdiccional, sin embargo, la admisión consiste en que se pueda iniciar el proceso, esto es que la acción produzca plenos efectos procesales.

Para que se pueda dar la admisión se deben cubrir lo que la doctrina califica como presupuestos procesales, estos son: la capacidad, la personalidad, la legitimación y la competencia del órgano jurisdiccional. Dichos elementos, previos al proceso contencioso, son sumamente importantes ya que condicionan el establecimiento de una relación procesal, por ende, el órgano jurisdiccional competente, el TFCA, se encuentra obligado de oficio a revisar que dichos requisitos se cumplan.

Los presupuestos procesales son los requisitos que se requieren para poder establecer una relación procesal entre el sujeto pasivo y activo, independientemente del carácter sustancial.

Entre los requisitos el que llama la atención y sobre todo para el caso de las reformas en materia de derechos humanos, es el referente a la legitimación, ésta se entiende como la calidad o aptitud específica que debe cubrir el individuo cuando desea exigir el cumplimiento o reconocimiento de sus derechos.

La doctrina la divide en dos, la legitimación ad procesum y la legitimación ad causam, la primera es aquella que se requiere en el ámbito adjetivo, para ejercer la acción, esto es que quien la efectuó sea realmente el titular de la acción procesal.

¹⁰² DE BUEN LOZANO. Néstor, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 18ª ed., Porrúa, México, 2008, p.325.

Respecto a la legitimación ad procesum se menciona un ejemplo muy claro: “Así un sindicato textil emplaza a huelga a una empresa de la misma rama industrial, exigiendo la firma de un contrato colectivo... el sindicato acredita su personalidad exhibiendo la documentación requerida y la Junta corre traslado al empresa, ésta al dar contestación al pliego, exhibe un contrato colectivo celebrado con diverso sindicato, depositado ante la Junta con anterioridad a ese emplazamiento, y manifiesta que el sindicato emplazante carece de legitimación para ejercitar el derecho de huelga en su contra. Al sindicato emplazante se le había reconocido su personalidad por haber acreditado su interés jurídico para emplazar, esto es, la personalidad, pero carece de la titularidad del interés jurídico...”¹⁰³

Por lo cual la que lógicamente se analiza como presupuesto procesal, es la legitimación ad procesum, esto es que la persona tenga la aptitud para ser titular del derecho de acción.

La segunda, la legitimación ad causam se aplica en el aspecto sustantivo, es decir que el individuo tutele un derecho subjetivo, esto como se puede observar se vincula no a la acción, sino a la pretensión, porque es una cuestión de fondo y por ende sólo se llega a determinar hasta la emisión de una resolución. Es decir en el caso laboral burocrático correspondiente a la legitimación ad causam, de lo que se habla es del interés jurídico, que el sujeto, el Gobierno-patrón o el trabajador al servicio del Estado, sea el titular del derecho laboral que se reclama y que a éste le corresponda directamente una obligación a cargo de la contraparte.

En lo correspondiente a la Dependencia y al trabajador burocrático, si la primera es quien desea interponer una demanda, debe tener la calidad de patrón respecto al trabajador demandado, puesto se considera el titular de poder exigir el cese de los efectos del nombramiento. A la inversa, si el trabajador quiere presentar la demanda solicitando su reinstalación, debe acreditar su interés por

¹⁰³ CLIMENT BELTRAN, Juan, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 6ª ed., Esfinge, México, 2008, p 101.

ejemplo mediante el nombramiento, que previamente haya sido emitido por la Dependencia demandada, ya que dicho documento es prueba fehaciente de que se estableció la relación laboral burocrática entre la Dependencia y el trabajador, y por lo tanto que existen entre ambos derechos y obligaciones exigibles.¹⁰⁴

Por otro lado, así como la admisión de la acción debe ser calificada de oficio por el órgano jurisdiccional, la demanda también debe cubrir requisitos formales:

- El nombre y domicilio del reclamante.
- El nombre y domicilio del demandado.
- El objeto de la demanda.
- Una relación de los hechos.
- Las pruebas con las que se cuente ofreciéndolas debidamente.

Lamentablemente en la praxis, el ejercicio del derecho de acción, si bien no se impide, si se retrasa ya que las demandas suelen acordarse y notificarse en un período prolongado. Además de ello, la LFTSE en su artículo 127 BIS fracción II dispone que cuando la Dependencia es quien instaura la acción, la demanda debe acordarse y notificarse a los tres días de haber sido presentada, mientras que cuando el actor es el trabajador la ley no contempla un término para acordar su demanda ni mucho menos notificarla, lo que equivale a una disparidad entre ambas partes, en perjuicio obviamente del servidor público, siendo también que desde éste momento se comience coartar el derecho a una justicia pronta y expedita así como a una igualdad procesal.

4. Contestación de la demanda.

Una vez presentada la demanda, el TFCA es el encargado de informar al demandado sobre la existencia de ésta, ello, a través de la notificación; el cual es un acto procesal tendiente a avisar al sujeto pasivo sobre la acción

¹⁰⁴ Anexo VII. Tesis de Jurisprudencia no. 196956, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, p. 351, enero de 1998, Materia Común, LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.

interpuesta en su contra. De conformidad con lo anterior dicha figura viene a ser una de las formalidades esenciales del procedimiento, las que integran la garantía constitucional de audiencia, perteneciente al derecho fundamental del debido proceso.

Efectuada la notificación por parte del Tribunal, el demandado, formula en su escrito de contestación, las excepciones y oposiciones pertinentes, haciendo valer su derecho de contradicción y defensa.

Al igual que la acción, el derecho a una defensa y el derecho de contradicción, tienen como fuente primordial a la norma constitucional, en específico en el artículo 14 constitucional 2º párrafo, al establecerse que ningún gobernado puede verse afectado por un acto de privación o molestia si previamente, acorde con todas las formalidades esenciales del procedimiento, no ha sido oído y vencido en juicio por tribunales instaurados con anterioridad al conflicto. Es decir éstos derechos derivan del debido proceso ya mencionado.

Respecto a éstos derechos humanos adjetivos, el académico Cipriano Gómez Lara los analiza como complementarios uno con el otro: “Todos tienen garantizado en cualquier momento del proceso el derecho inviolable de defenderse, en el contradictorio entre las partes, en condiciones de efectiva paridad...”¹⁰⁵

Dentro del plano estrictamente doctrinario, el contenido del escrito de contestación, serán las defensas y excepciones, y al igual que la demanda, la acción y la pretensión se distinguen una entre otra, la diferencia entre el escrito de contestación, excepciones y defensas opera de la misma manera; la contestación será la herramienta tangible a través de la cual se efectúen las excepciones y oposiciones, de lo anterior las primeras constituyen derechos de carácter procesal tendientes a combatir a la acción, en específico en contra de los presupuestos procesales, por otra parte las oposiciones, son la

¹⁰⁵ <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/17.pdf>

representación de lo que conocemos como derecho de defensa, éstas son sustanciales, por lo que van dirigidas a acabar con la pretensión del actor.

Las oposiciones, bajo el argumento anterior, llegan a ser lo que se conoce como excepciones perentorias. Muchas veces se llega a confundir a las oposiciones con las excepciones, sin embargo y para propósito de que todo se encuentre congruentemente relacionado, hay que hacer mención que las excepciones que en éste caso se mencionan son de carácter netamente procesal porque van dirigidas en contra de la acción, es decir cuando me refiero a excepciones, son las conocidas como dilatorias o adjetivas, mientras que las oposiciones son las relacionadas con las excepciones denominadas perentorias o sustantivas las que tienen como propósito atacar la pretensión.

En la doctrina, entre los autores que coinciden con la idea anterior se encuentra Néstor de Buen Lozano cuando refiere que no es correcto abarcar a las perentorias dentro del rubro de excepciones, sino que más bien su naturaleza jurídica, al ir directamente en contra de la pretensión del demandante, corresponde a un concepto de defensa: “La acción, como derecho tendrá como oponente a la excepción, que operará estrictamente en una función dilatoria.

A su vez, a la pretensión, como expresión de la voluntad del actor por la que se solicita la actuación del órgano jurisdiccional frente a persona determinada a un fin concreto, contencioso o voluntario, de cognición o ejecución, de conciliación o de arbitraje, corresponderá en contrario la oposición a la pretensión mediante la cual el que fue atacado la combate”.¹⁰⁶ Identificada la distinción entre excepciones y oposiciones, se debe precisar, cuando operan unas y otras.

Las excepciones al ser de carácter procesal deben ser interpuestas en el escrito de demanda con el propósito de dirigirse y denunciar alguna falta sobre su corresponsal que vendrían a ser los presupuestos procesales. Tratándose del derecho procesal burocrático, los tipos de excepciones procesales o dilatorias

¹⁰⁶ DE BUEN LOZANO. Néstor, Op. cit., p.263.

que marca la LFTSE expresamente, son los consistentes en la personalidad y en la competencia, consignados en el artículo 128.

En relación a la oposición, ésta se relaciona con la legitimación pasiva es decir que el demandado realmente tenga la calidad de sujeto pasivo en cuanto a los derechos sustantivos en conflicto. Al igual que la legitimación ad causam de la parte activa, sólo será resuelto hasta el laudo.

Por ello si la Dependencia es la demandada ésta deberá tener el interés jurídico sobre el fondo del asunto, es decir que realmente haya tenido una relación laboral burocrática con el accionante, o a la inversa si al trabajador burocrático es al que se le pretende cesar, éste deberá acreditar ser el titular sobre los derechos laborales que se le pretenden privar, esto es que haya sostenido una relación laboral con la Dependencia.

Los requisitos formales que deben cubrir el escrito de contestación de la demanda los encontramos en la LFTSE y de manera supletoria en la LFT.

La LFTSE en sus artículos 127 BIS II y 130 expresamente dispone que en el caso de que el demandado sea el trabajador burocrático contará con un término de 9 días hábiles para presentar su contestación, mientras que para la Dependencia el término será de cinco días. En su contestación deberán manifestarse por supuesto en relación a los hechos que se les imputan, ya sea negándolos o afirmándolos, evitando incurrir en contradicciones, ya que de lo contrario se les tomara como confesos. Además al igual que en el escrito de demanda, en la contestación se deben exhibir y preparar las pruebas para su debida aceptación y posterior desahogo.

Uno de los efectos jurídicos más importantes, una vez presentada la contestación cubriendo todos los requisitos mencionados, es la fijación de la litis. En relación a ello José Alfonso Bouzas Ortiz menciona: “La litis de la controversia se fija en el contenido de la demanda y su contestación, por lo cual el contenido de ambas será lo único que el juzgador tomará en cuenta para adminicular las pruebas y en su momento dictar la resolución correspondiente.

Cualquier circunstancia que no se encuentre planteada en la demanda y la contestación no podrá ser materia de la controversia, excepto si se trata de hechos supervinientes”.¹⁰⁷

Esta figura procesal atiende a delimitar propiamente la controversia, por ello representa el objetivo principal del juicio y por ende la determinación a la que arribe el Tribunal. Es decir la litis brinda seguridad jurídica a ambas partes al fijar el rumbo que en adelante deberá ser discutido dentro del proceso laboral burocrático.

Posteriormente a ello el tribunal, debe fijar la fecha de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución (laudo). En el caso de que la demandada sea la Dependencia, la ley no determina un término específico para su realización. En cambio por lo que respecta al proceso descrito en el artículo 127 Bis, cuando el demandado es el trabajador, aquí la ley fija que a los 15 días de recibida la contestación se deberá celebrar la audiencia de Desahogo, Alegatos y Laudo.

A pesar de lo dispuesto por los artículos anteriores, en la práctica el TFCA, sobretodo su Unidad de Actuarios, retrasa la audiencia fijándola muchas veces de tres hasta seis meses posteriores a la recepción de las contestaciones, lo cual deviene en una violación directa en contra del derecho fundamental a una justicia pronta y expedita y los principios de celeridad y economía procesal. Así mismo éste ilícito vulnera la seguridad jurídica del trabajador, y consecuentemente la de sus dependientes familiares, puesto que el retardo procesal, deja al trabajador en un estado de incertidumbre jurídica al no saber con exactitud cuándo resolverán su situación laboral, puesto que no se cumplen los términos procesales previamente establecidos en ley.

¹⁰⁷ BOUZAS ORTIZ, José Alfonso, *DERECHO COLECTIVO Y PROCESAL DEL TRABAJO*, 2ª ed., IURE, México, 2009, p. 385.

5. Pruebas.

Uno de los elementos integrantes de las formalidades esenciales del procedimiento y de la garantía de audiencia, es la etapa probatoria, de allí que sea también esencial para el derecho fundamental a un debido proceso. En específico las pruebas constituyen los medios idóneos para probar la acción o la oposición ante el juzgador, además, derivan del principio procesal de contradicción. Cipriano Gómez Lara señala que: “Todos tienen garantizado el derecho de valerse, en el juicio, de los medios aún atípicos, de prueba directa o contraprueba que sean legalmente admisibles y pertinentes”.¹⁰⁸

Las pruebas relativas al proceso laboral burocrático se encuentran reconocidas en la LFTSE en sus artículos 127 BIS, 130, 133 y 137 principalmente, y de manera supletoria en la LFT.

En todo proceso laboral, siempre se debe obedecer a un principio, el principio de la carga procesal hacia el patrón. Este principio atiende a la lógica consistente en que el patrón al ser quien resguarda la mayoría de la documentación relativa a la relación laboral, se encuentra obligado a exhibirla, cuando así lo solicite el juzgador, a petición del trabajador. En éste caso el Gobierno-patrón, es quien deberá remitir y facilitar las pruebas relacionadas con la relación laboral burocrática, entre ellos principalmente, el nombramiento.

De acuerdo a los artículos 127 BIS y 130, el momento procesal oportuno para que las partes ofrezcan sus pruebas será en el escrito de demanda y en la contestación relativa, siendo la única excepción el ofrecimiento de las pruebas supervenientes reconocida en el artículo 133 de la misma ley.

En tanto que la LFT en sus artículos 777, 779, 780 supletoriamente dispone que los requisitos para que una prueba resulte procedente, son tres:

- Deben tener relación con la litis planteada.
- Deben anunciarse en los hechos.

¹⁰⁸ <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/17.pdf>

- Deben acompañarse de todos los elementos necesarios para su desahogo.

Así mismo el TFCA conforme al artículo 131 de la LFTSE, en base a las pruebas ofrecidas por las partes, está obligado a efectuar todas las diligencias idóneas para el desahogo de las pruebas.

La LFT supletoriamente menciona que las pruebas que tanto el accionante como el demandado tienen derecho a ofrecer son:

- Confesional.
- Documental.
- Testimonial.
- Pericial.
- Inspección.
- Presuncional.
- Instrumental de actuaciones.
- Fotografías, cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y de video, o las distintas tecnologías de la información y la comunicación.

La confesional en la relación laboral burocrática será aquella tendiente a citar al representante del Gobierno-patrón, al titular o trabajador de confianza de la Dependencia correspondiente, así como al empleado burocrático.

Por lo que concierne a la prueba documental, ésta se refiere a todos los documentos tanto públicos como privados, los cuales tienen relación con alguno de los hechos controvertidos, y que las partes desean comprobar. Como, ya se dijo la mayoría de los documentos que se suelen ofrecer, suelen encontrarse bajo resguardo del Gobierno-patrón, quién de no exhibirlos se hará meritorio del apercibimiento consistente en que el TFCA, tomará como cierto los hechos que el trabajador aduce y deseaba comprobar con tales documentales. Los documentos que se suelen ofrecer son por ejemplo: El nombramiento, el

catálogo general de puestos del gobierno federal, el tabulador de sueldos y salarios, entre otros.

La testimonial, en cambio atiende a una participación ya no de la partes, sino de terceros que estuvieron presentes en algún hecho en relación a la controversia planteada, y que por lo tanto son citados para manifestarse sobre lo que les consta de dichos sucesos. Se requiere de un máximo de cinco testigos ofrecidos, sin embargo en la práctica se recomiendan tres. La contraparte tendrá derecho a objetar o tachar al testigo posterior a su desahogo.

Otra prueba importante es la pericial, basada en la rendición de un dictamen expedida por un experto sobre una ciencia, oficio o materia. La pericial a diferencia del resto es la más objetiva, ya que se basa en conocimientos científicos y por lo mismo, el elemento humano interviene lo menos posible. Aun así, en la práctica se siguen dando los casos de corruptela por parte de los peritos quienes se prestan a ello. En cuanto a las controversias laborales, las periciales más empleadas son las consistentes en grafoscopia y documentología, puesto que muchas veces el Gobierno-patrón, a través de sus titulares, incurre en falsificación de las firmas de sus trabajadores.

En tanto que la inspección, es la diligencia mediante la cual el tribunal, a través de sus actuarios quienes tienen fe pública, inspecciona los objetos o documentos ofrecidos por las partes al resultar relativos a la litis. Para un adecuado desahogo se deberá fijar el objetivo, es decir que se desea comprobar con dicha inspección, el lugar donde se ubiquen los documentos u objetos que serán sujetos a la inspección, así como, el período de duración de dicha prueba.

La presuncional e instrumental son aquellas pruebas basadas en deducciones derivadas de lo comprobado y en las actuaciones procesales. La presuncional puede ser legal o humana. La primera es la derivada de una disposición legal, en tanto que la segunda es la relativa a un hecho que fue comprobado como consecuencia de la acreditación de otro. El tribunal estará obligado a observar

ambas pruebas, puesto que de lo contrario se estaría dejando en un estado de indefensión a las partes procesales.

Sobre los elementos aportados por los avances de la ciencia, la LFT, supletoriamente prevé que las partes podrán ofrecer dentro de éste rubro medios electrónicos y documentos digitales, tales como: Fotografías, cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y de video; o las distintas tecnologías de la información y la comunicación, sistemas informáticos, medios electrónicos ópticos, fax, correo electrónico, firma electrónica o contraseña y, en general, los medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Por todo lo expuesto, es que el derecho a las pruebas viene a ser uno de los pilares principales del derecho a la defensa y del principio al contradictorio, y en correlación a ello, la ley impone al juzgador la obligación, de proteger y respetar éste derecho fundamental, aceptando las pruebas ofrecidas en el momento oportuno y admitiendo las procedentes.¹⁰⁹

Acorde con los artículos 127 BIS y 131 de la LFTSE, las pruebas, deben desahogarse durante la audiencia de pruebas, alegatos y resolución (laudo). No obstante en la práctica ésta etapa, suele ser la que más prolonga el proceso laboral. El Magistrado Fernando Tovar y de Teresa, dice en torno a ello que: “Por lo que se refiere a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, si bien se prevé como una sola audiencia, también es cierto que la misma se ve diferida para el desahogo de las diversas probanzas que se ofrecen por las partes en el conflicto...”¹¹⁰

Martha Segovia Cazares aduce que el retardo en el desahogo de las pruebas también se debe a la ineficaz organización de las áreas pertenecientes al Tribunal: “...audiencias que tienen muy poca posibilidad de desahogar pruebas

¹⁰⁹ Anexo VIII. Tesis de Jurisprudencia no. 2005561, Plenos de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo II, p. 1786, Febrero de 2014, Materia Laboral. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. OPORTUNIDAD PARA OFRECER PRUEBAS.

¹¹⁰ <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

por el problema de las notificaciones, con lo que se van llenando con puras audiencias de paja: además de que en caso de suspenderse la audiencia es difícil fincar responsabilidades, tanto al Secretario o al personal administrativo que elaboró las cédulas o al Actuario que no hizo la notificación por diversas circunstancias, ya que el paso del expediente de un área a otra lleva en algunos casos hasta semana, por ser optimistas”.¹¹¹

Otra causa de la prolongación del desahogo, se debe a la serie de exhortos que se promueven ya que, como se refirió al principio de éste capítulo, el TFCA al no contar con otras salas auxiliares al interior del país tiene que depender de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para desahogar las pruebas ofrecidas, las que a su vez también suelen tener grandes cargas procesales.

Derivado de lo anterior, se observa que las partes procesales siguen siendo vulneradas en sus derechos fundamentales de carácter procesal, sobre todo en lo que corresponde al derecho a una justicia pronta y expedita.

6. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

La audiencia de pruebas, alegatos y resolución, como su nombre lo indica encuentra su justificación atendiendo a la garantía de audiencia. Esta garantía de audiencia tiene como objetivo principal que, las partes procesales puedan ser oídas (defensa adecuada) previo al acto de privación (laudo) por parte del TFCA, por ende comprende tanto la etapa probatoria así como la manifestación de alegatos concluyendo con la resolución final de la controversia. Por lo anterior, es la máxima expresión de las formalidades esenciales del procedimiento reconocidas constitucionalmente en el artículo 14, las que a su vez integran el derecho fundamental al debido proceso.¹¹²

Aunado a lo anterior ésta audiencia, encuentra su base en los principios procesales de contradicción, concentración, celeridad, inmediatez y economía

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Anexo IX. Jurisprudencia no. 169143, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, p.799, Agosto de 2008, Materia Común. AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

procesal. Atendiendo a la naturaleza social de éstas controversias, donde la parte suspendida de sus derechos fundamentales sociales es el trabajador burocrático, se busca que el proceso sea lo más pronto y expedito posible. La Magistrada Martha Segovia Cazares confirma lo anterior al expresar que: "... no debemos olvidar que si el procedimiento es largo se causa grave perjuicio a la sociedad, primero porque el trabajador, en el caso de que haya sido cesado, está sin el sustento para su familia, por lo que habrá que determinarse en un lapso breve si le asiste derecho o no..."¹¹³

La CIDH en un estudio encomendado al Comisionado Víctor Abramovich, como marco conceptual para el proceso de elaboración de los indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales del Protocolo de San Salvador, analizó el acceso a la justicia como garantía de tales derechos, remarcando que: "22. El derecho al plazo razonable del proceso es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial que resulta particularmente relevante en materia del resguardo de derechos sociales. La CIDH y la Corte IDH han identificado ciertos criterios con miras a evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso. Se trata de: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales; d) la finalidad del procedimiento judicial respectivo; e) la naturaleza de los derechos en juego".¹¹⁴

La LFTSE en su artículo 127 BIS fracción III y en los artículos 131, 132, reconoce y regula el derecho al debido proceso, del cual deriva la audiencia en comento. Como se ha venido interpretando, el proceso laboral, no es el mismo cuando el trabajador es actor o cuando la Dependencia es quien demanda el cese, por lo tanto, la audiencia sigue la misma suerte. Cuando la Dependencia es actora el legislador, denomina a la audiencia como "audiencia de pruebas, alegatos y laudo", en cambio cuando el trabajador es quien demanda su reinstalación se le nombra "audiencia de pruebas, alegatos y resolución".

¹¹³ <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

¹¹⁴ <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

Conforme al artículo 128 de la ley aplicable, la autoridad que se encuentra a cargo de ésta audiencia, es el Secretario de Audiencias, bajo la supervisión y el seguimiento del Secretario General de Acuerdos de la sala correspondiente.

Así mismo, en ambas audiencias la ley dispone que, fijada la litis, el TFCA procederá inicialmente a desahogar las pruebas admitidas, las partes formularán sus alegatos y posteriormente resolverá el conflicto mediante laudo. Sin embargo, en la práctica se hace de manera distinta, porque la audiencia suele prolongarse en más de una sesión, debido a muchas razones que van desde la falta de notificaciones personales hasta la carga excesiva de trabajo del TFCA, por ejemplo al principio la objeción de las pruebas puede prolongarse en más de una sesión. Posteriormente, si el TFCA deshecha las pruebas ofrecidas las partes tienen derecho a recurrir la resolución mediante recurso de revisión.

Una vez concluida la admisión, se procede a la siguiente fase, el desahogo de las pruebas. El artículo 132, impone a la autoridad jurisdiccional ordenar las medidas pertinentes, para que las diligencias se lleven de forma adecuada “y procurando la celeridad en el procedimiento”. A pesar de ello, éste período es el que suele prolongar el proceso más de lo permitido, afectando a las partes procesales, el Magistrado José Juan Renato Estrada Zamora al respecto dice: “Por la propia naturaleza del procedimiento y de las pruebas a desahogar y de la estructura administrativa del Tribunal se hace casi imposible que el desarrollo del procedimiento se desahogue mediante una sola audiencia, literalmente hablando, ya que esa sola audiencia en realidad se da mediante prórrogas y cada una de éstas se extienden de entre tres, seis o más meses, abonándose a tal temporalidad cuando en el desahogo de tales diligencias se presenta la necesidad de proceder a desahogarlas vía exhortos”.¹¹⁵

Como ya se dijo, en el tema referente al TFCA, el retraso procesal también es provocado por la omisión del legislador en regular adecuadamente la

¹¹⁵ ídem.

capacitación del personal del tribunal, así como, por la organización ineficiente de sus áreas. Se insiste, en que si se analiza más a fondo la problemática, se llega a la determinación de que, el retardo afecta también derechos fundamentales de carácter sustantivo del trabajador.

La CoIDH en su jurisprudencia respecto al plazo razonable, mencionó que se debe tomar en cuenta la afectación jurídica de la persona involucrada, “El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversias. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve”.¹¹⁶

Para la situación en concreto, el objeto de controversia, es la relación laboral entre el trabajador y el Gobierno-patrón, la cual al estar suspendida en tanto se resuelve el proceso, genera que a su vez se suspendan derechos fundamentales como la estabilidad y el salario, los que resultan trascendentales para la dignidad del trabajador y su familia.

A manera de ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ido aún más lejos que la CoIDH aplicando expresamente la celeridad a los procesos laborales: “Otros supuestos en los que el Tribunal requiere una diligencia especial son los concernientes a la vida profesional de las personas, particularmente cuando está en juego un monto de dinero importante en procesos laborales”.¹¹⁷

Finalizada la etapa de desahogo de pruebas se procederá a la siguiente fase, la formulación de alegatos. La doctrina en el diccionario mexicano jurídico, los define como: “La exposición oral y escrita de los argumentos de las partes

¹¹⁶ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_192_esp.pdf.

¹¹⁷ SALMÓN, Elizabeth y Cristina Blancor, Op. cit.pp.182 y 183.

sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso”.¹¹⁸

Los alegatos son parte integrante de las formalidades esenciales del procedimiento, dentro de la misma garantía de audiencia, y consisten en la conclusión y análisis entre las peticiones y las pruebas de las partes, es el último argumento que las partes llegan a esgrimir de manera sintetizada y procurando orientar al juzgador a que resuelva en su favor.¹¹⁹

Dentro del proceso laboral burocrático la LFTSE reconoce éste derecho en su artículo 127 BIS III, y dispone que ambas partes procesales tendrán derecho de exponer dichos alegatos para efectos de que puedan ejercer una defensa adecuada. En la práctica, muchos litigantes e incluso algunos juzgadores han menospreciado el derecho mencionando que no resulta necesario, ya que son sólo argumentos de más puesto que lo único que hacen es retardar el proceso. Es muy grave que tanto los abogados como los juzgadores interpreten así los alegatos puesto que ello viola y afecta el derecho a la defensa de las partes procesales, en todo caso se deberían de enfocar en los verdaderos problemas que causan los retardos procesales, como la falta de capacitación del personal del tribunal, las grandes cargas de trabajo, la falta de salas auxiliares, entre los principales.

En base al contexto anterior, si bien los litigantes pueden abstenerse de hacer efectivos los alegatos, el juzgador que en turno conozca de ellos, está obligado constitucionalmente a observarlos, debido a que forman parte del derecho

¹¹⁸ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1168/7.pdf>

¹¹⁹ Anexo X. Jurisprudencia no.172838, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, p. 1341, Abril de 2007, Materia Administrativa. ALEGATOS DE BIEN PROBADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN.

fundamental al debido proceso. El no cumplir con ello implicaría una violación directa al individuo.¹²⁰

El criterio anterior se corrobora a través de lo manifestado por la autora Elizabeth Salmón, la cual en base a los criterios expuestos por la CoIDH, menciona que: “La argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado”.¹²¹

7. Laudo.

Conforme al artículo 127 de la LFTSE, una vez cerrada la instrucción, el TFCA está obligado a resolver la controversia mediante la emisión de la resolución definitiva: el laudo.

La ley aplicable, en su artículo 127 fracción III BIS ordena que el órgano jurisdiccional deberá de “dictar los puntos resolutive del laudo” y que la resolución se engrosará al expediente a los cinco días siguientes de celebrada la audiencia de pruebas, alegatos y laudo. En cambio en lo que corresponde a la audiencia de “pruebas, alegatos y resolución”, en el cual el trabajador burocrático es el actor, éste proceso no determinó plazo alguno para que el juzgador emitiera su resolución, ello reflejando una clara inequidad procesal.

Aunado a lo anterior, lo que en la práctica realmente acontece es que el laudo no se emite dentro de la misma audiencia, sino, después de un largo período, derivado de ello el juzgador tampoco cumple con lo que dispone la ley, en cuanto a la celeridad de resolver la controversia, violentándose una vez más el derecho a una justicia pronta y expedita.

¹²⁰ Anexo XI. Tesis de Jurisprudencia no.2006436, Plenos de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo II, p.1207, viernes 16 de mayo de 2014, Materia Común, Laboral. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EN EL JUICIO BUROCRÁTICO LABORAL. SU OMISIÓN O DESAHOGO EN LA DIVERSA DE PRUEBAS, ALEGATOS Y RESOLUCIÓN, POR UN FUNCIONARIO NO FACULTADO POR LA LEY, ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).

¹²¹ SALMÓN. Elizabeth y Cristina Blancor, Op.cit. p. 79.

Las causas que suelen provocar el retraso en la emisión de los laudos, son la inmensa carga procesal, la ineficaz administración de recursos humanos y materiales del tribunal y la falta de capacitación del mismo. Esto produce una afectación al empleado burocrático en sus derechos humanos de corte laboral, sobre todo en el derecho al salario, del que depende el sustento del empleado y sus dependientes, por ende aquel necesita lo más pronto posible que se le reinstale o se le pague la indemnización constitucional que haya solicitado.

Por otra parte y aunque ya ha sido dictado el laudo condenatorio, el retardo procesal aún persiste, pero ésta vez por parte del Gobierno-patrón porque, éste de mala fe suele promover una gran cantidad de amparos. La mayor parte de los amparos, son causados por la negligencia e impericia de los defensores de las Dependencias, ya que al haber perdido los asuntos, tratan de reducir el impacto de su ineficacia, en referencia a esto Rigel Bolaños Linares aduce: “Lo interesante en ésta materia, es que en la práctica algunas dependencias e instituciones interponen amparos en contra de los laudos en cumplimiento hasta el punto que nada les queda hacer más que proceder al cumplimiento del laudo firme, lo que no sólo es una táctica dilatoria mal calculada sino una muestra de los vicios que acarrear las Unidades, Coordinaciones Generales y Direcciones Generales Jurídicas del Gobierno Federal basadas en la falta de políticas y el uso excesivo de formatos”.¹²²

Posteriormente una vez que los laudos condenatorios, han causado estado, la figura de la cosa juzgada es trascendental para la conclusión definitiva del juicio. Ello se expresa así porque, los laudos al tornarse ejecutoriados y ser emitidos por una autoridad materialmente jurisdiccional como el TFCA, son mandatos judiciales, por ende actos de imperium que involucran el cumplimiento forzoso de las obligaciones consignadas en dicha resolución.

La LFTSE, en su artículo 43 fracciones III y IV, fija expresamente ésta obligación a cargo del Gobierno-patrón disponiendo que: “Artículo 43.- Son

¹²² BOLAÑOS LINARES, Rigel, Op. cit., p. 108.

obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de ésta Ley: III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo; IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo”.

Estos laudos condenatorios, finalmente al causar estado, generan mandatos judiciales, para el Gobierno-patrón, consistentes en:

- La reinstalación en el empleo.
- El pago de la indemnización constitucional.
- El pago de los salarios caídos.

Respecto a ello el sujeto obligado es el Gobierno-patrón mientras que su acreedor es el trabajador, así por lo que hace al cumplimiento del laudo condenatorio, el deudor, debe realizar principalmente dos obligaciones “la de hacer” en relación a la reinstalación del trabajador, y la de “dar” en cuanto al pago de los salarios caídos y las indemnizaciones.¹²³

Con relación a lo anterior el autor Raúl Efraín Cardoso Miranda afirma: “En lo que toca a la sentencia de condena, en ella se impone una obligación al vencido, y en cuanto no de cabal cumplimiento a sus términos queda insatisfecho el interés del vencedor, y si el vencido no cumple voluntariamente la prestación debida, el vencedor puede requerir nuevamente la intervención del

¹²³ Lógicamente el laudo condenatorio depende de lo que en un principio exigió el empleado ya sea la indemnización y el pago de salarios caídos o la reinstalación y los sueldos caídos.

Estado para la que le procure, a costa del deudor, la plena satisfacción de su interés”.¹²⁴

Ahora bien, de acuerdo a lo que disponen los artículos 120-B fracción II, 150,151 de la LFTSE, el TFCA debe emitir auto de ejecución con el cual se comisiona a un actuario para que acompañado del empleado burocrático, se constituyan en el domicilio de la Dependencia y así le requieran el cumplimiento de la resolución, apercibiéndola que de no efectuarse el tribunal procederá conforme a los medios de apremio previstos en la ley.

Justo en ésta etapa es donde, desafortunadamente, de manera arbitraria, los trabajadores burocráticos comienzan a ver vulnerados sus derechos humanos laborales. Lo anterior es así debido a que, al llegar a exigirse el pago del laudo al Gobierno-patrón, éste comienza a actuar de manera contumaz, respondiendo en la gran mayoría de los casos, que no cuenta con la plaza solicitada o similar, o de igual manera, que el monto de los salarios caídos y la indemnización, aún no han sido autorizados por las áreas competentes al respecto. Y si bien la ley ordena que el TFCA, como autoridad jurisdiccional, debe velar por el cumplimiento de dichos laudos, en realidad los medios de apremio, con los que cuenta resultan ser insuficientemente coercitivos al momento de aplicarlos.

En base a ello se tiene que, actualmente el legislador dispuso únicamente un medio de apremio, previsto en los artículos 148 y 149 de la LFTSE: “Artículo 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

Artículo 149.- Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro”.

¹²⁴ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/37.pdf>

Como se observa de los enunciados normativos anteriores, éste medio de apremio consiste en una multa de \$1000.00 pesos, y si bien la norma dice expresamente que es la cantidad que debe aplicarse, esto no operó así por mucho tiempo, puesto que el TFCA solía imponer la multa, en \$1.00 peso.

Ello obedeció al “Decreto por el que se crea una Nueva Unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1992, debido a que en ese momento el peso sufrió una devaluación, disminuyendo la capacidad adquisitiva de la moneda, y por ende, de acuerdo a éste decreto, el nuevo peso equivaldría a 1000.00 viejos pesos anteriores, y como la LFTSE fue expedida con anterioridad a dicho decreto, se interpretó entonces que la multa de \$1000.00 se trataba de viejos pesos, por lo que dentro del nuevo sistema monetario equivalen a \$1.00 peso. Todo ello provocó que las Dependencias tomarán conciencia de la ventaja que dicho vacío legal les permitía y comenzaron a actuar de manera contumaz hasta la actualidad.

Coincidiendo con el argumento anterior, muchos de los académicos y expertos en derecho laboral burocrático, expresaron durante la celebración de los 50 años del TFCA, que la carencia de medios de apremio suficientemente coactivos ha afectado seriamente su función jurisdiccional, en específico el Magistrado Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez dijo que: “En efecto aun cuando el artículo 148 de la ley de la materia establece que para hacer cumplir sus determinaciones el TFCA podrá imponer multas hasta de mil pesos; lo cierto es que como la referida disposición ya estaba en vigor con anterioridad al 1º de enero de 1993, dicha cantidad debe convertirse a la nueva unidad monetaria vigente a partir de esa fecha, para pagarla, computarla o expresarla, de conformidad con el Decreto por el que se crea una nueva unidad del sistema monetario...por lo que esa multa sólo puede imponerse en un peso ,lo que, desde luego, no constituye un medio eficaz para hacer cumplir los laudos”.¹²⁵

¹²⁵ <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

Y es que a pesar de que en el año 2003, el Poder Judicial en la contradicción de tesis 27/2003-SS, rectificó que la cantidad de la multa debía consistir en \$1000.00 pesos, ello sigue resultando ineficiente al momento de exigir el cumplimiento del laudo ejecutoriado.

El mismo presidente del TFCA confesó que la carencia de medios de apremio realmente eficaces, se ha convertido en uno de los problemas más graves actualmente, para éste órgano materialmente jurisdiccional: “La ejecución de laudos es otra gran debilidad estructural, porque una vez emitido un laudo condenatorio, de acuerdo con la ley burocrática vigente, las salas no cuentan con medidas coercitivas efectivas para que se ejecute”.¹²⁶

Derivado de lo anterior se puede decir que, el medio de apremio contenido en ésta norma continua siendo ineficaz para garantizar una celeridad en el cumplimiento del laudo, dejando a la libre voluntad del Gobierno-patrón, el pago del laudo. Al respecto Rigel Bolaños Linares argumenta que: “Los titulares de dependencias e Instituciones que contempla la Ley cumplen los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando quieren y en el tiempo que su voluntad e ineficacia administrativa se los permite... no tienen respeto alguno por un laudo que ha causado estado, en algunas dependencias ello atento a que refleja la forma en que se defendió el interés de su dependencia, y en ocasiones por indiferencia, o debido a que simplemente no respetan al marco normativo ya que creen estar por encima de él...”.¹²⁷

En efecto el problema a destacar es que el TFCA únicamente cuenta con un medio de apremio, y no así con un conjunto de medidas cuya aplicación gradual vaya en aumento, es decir que la medida de apremio sea relativamente proporcional a la conducta ilícita, que entre más contumaz la Dependencia, más coercitiva la medida.

¹²⁶ Entrevista por Jorge Enrique Cervantes Martínez, Op. cit. p. 18.

¹²⁷ BOLAÑOS LINARES. Rigel, Op. cit., p. 110.

Por ende, derivado de todo lo anteriormente expresado, el Gobierno-patrón prolonga el cumplimiento de los laudos condenatorios evitando su pago y vulnerando la esfera jurídica de los trabajadores burocráticos, específicamente, los derechos humanos y principios legales, siguientes:

- Derecho al empleo digno integrado por el salario, estabilidad en el empleo, y seguridad social.
- El derecho de acceso a una justicia pronta y expedita.
- El principio de Seguridad Jurídica.
- El principio de Legalidad.
- El principio de Estado de Derecho.

Muchos empleados burocráticos, viéndose ante tal grave afectación y siendo que en la mayoría de los casos su familia depende en gran importancia de su situación laboral, terminan por promover el único recurso legal que les resta, el Juicio de Amparo.

8. Amparo en materia laboral burocrática.

El Juicio de Amparo, orgullosamente mexicano, fue concebido precisamente para que los individuos pudiesen denunciar la inconstitucionalidad de los actos u omisiones que la autoridad emitía en contra de sus derechos humanos, con el fin primordial, de que éstos pudiesen ser reparados. Desde su creación se determinó que el Poder Judicial Federal, sería el único que conociera de éste tipo de juicios, por ende su facultad vendría a ser un control constitucional concentrado.

Precisamente derivado de éste control constitucional, el amparo obedece principalmente al principio de supremacía constitucional, por lo que el Juez Federal deberá calificar si, los actos u omisiones que se tachen de inconstitucionales se apegan o no a la Norma Fundamental. En congruencia con lo anterior el principio de supremacía constitucional, opera también en favor de la tutela de los derechos humanos, ya que, éstos al haber sido reconocidos en nuestra Carta Magna, automáticamente fueron elevados a rango

constitucional, por ende los actos y omisiones que provengan de la autoridad deben respetarlos.

En materia laboral burocrática, el incumplimiento de los laudos condenatorios, viene a ser una omisión inconstitucional por parte del Gobierno-patrón, en perjuicio de los trabajadores burocráticos pues afecta sus derechos fundamentales, Germán José Bidert Campos aduce que: “Las transgresiones a la Constitución por omisiones de los órganos de poder, osea, de la inconstitucionalidad que sobreviene cuando el órgano que conforme a la Constitución debe hacer algo, se abstiene de cumplirlo...”.¹²⁸

De acuerdo a lo expuesto, el artículo 103 constitucional fracción I y el artículo 1 fracción I de la Ley de Amparo, disponen que el individuo que considere violentados sus derechos fundamentales, por una omisión, en éste caso el incumplimiento de laudo, puede promover el juicio extraordinario de Amparo ante el Poder Judicial Federal.

El amparo como se sabe adopta dos formas, el directo y el indirecto. Esta segunda modalidad es la que resulta procedente para combatir el incumplimiento del laudo condenatorio, el artículo 107 fracción II de la Ley de Amparo lo confirma al disponer que el amparo indirecto se promoverá en contra de: “Actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”.

En armonía con la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, fue expedida una nueva ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la cual fue publicada el 2 de abril del 2013, ésta nueva ley modificó sustancialmente el juicio de amparo, precisamente porque ya no se trataba de tutelar garantías individuales sino derechos humanos.

Bajo tal orden se tiene que, el artículo 108 de la ley aplicable dispone los requisitos que deberá cubrir la demanda de amparo indirecto, en el caso de la

¹²⁸ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/2.pdf>

omisión del pago del laudo. El primero de ellos es referente al quejoso, es decir, al titular de los derechos fundamentales violentados.¹²⁹

Conforme al artículo 5 fracción I párrafo 4 de la Ley de Amparo, lo que se requiere del trabajador burocrático es que ostente el interés jurídico, ya que su titularidad atiende a derechos controvertidos vía judicial, en la que únicamente, se acepta éste tipo de interés, es decir, se requiere que el empleado público haya vencido en el juicio de origen, y por ende ostentar la titularidad sobre el derecho de acción a reclamar el cumplimiento del laudo condenatorio.

Los siguientes rubros señalados en las fracciones II y III del artículo en comento, hacen referencia al tercero interesado y a la autoridad responsable. Respecto a éstos dos requisitos la Ley de Amparo postula nuevos parámetros para su interpretación.

De conformidad con lo mencionado el primer debate, consiste en resolver si la Dependencia, vencida en su calidad de Gobierno-patrón en el juicio natural (laboral burocrático) y obligada a cumplimentar el laudo condenatorio, ostenta el carácter de “tercero interesado” o “autoridad responsable”.

Anteriormente ya se habían formulado una serie de debates respecto a dicha naturaleza jurídica, los criterios judiciales eran tan diversos que se originaron una serie de contradicciones de tesis, por lo que algunos pensaban que la Dependencia, debía ser considerada tercero interesado, mientras que otros la consideraban autoridad responsable.

Actualmente existe un criterio jurisprudencial que determina que las Dependencias que han sido vencidas en el juicio de origen (bajo una relación de coordinación) son consideradas como autoridad responsable si omiten el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada.¹³⁰ Se considera que tal criterio debe

¹²⁹ En éste caso ya se especificó, en el primer capítulo, que la nueva ley, reconoció tanto al interés jurídico como al interés legítimo, así como sus diferencias.

¹³⁰ Anexo XII. Tesis de Jurisprudencia no.161652, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, p. 448, Julio de 2011, Materia Común. DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR

prevalecer, ya que como a continuación se analizará en realidad la ineficiencia de los medios de apremio impide que materialmente se trate de una relación de coordinación entre el Gobierno-patrón y sus empleados.

La nueva postura de la Ley de Amparo en su artículo 5 fracción II, argumenta que el carácter de autoridad responsable, ya no depende del sujeto emisor sino de la naturaleza jurídica del acto u omisión reclamados. La ley menciona que serán tomados como autoridades responsables, tanto los Órganos y Dependencias Estatales así como los particulares, atendiendo principalmente al acto u omisión emitidos. Es decir el calificativo de autoridad responsable depende del acto u omisión reclamados, ya no del sujeto que los efectuó, ello lo confirma Esteban C. Gorches al expresar que: “Ahora bien la Ley de Amparo vigente obliga al juzgador constitucional a calificar la procedencia del juicio atendiendo al acto mismo, desde su naturaleza material, relevando hacia un segundo plano al órgano que lo emite”.¹³¹

Esto aplicado al amparo por incumplimiento de laudo, adquiere una gran relevancia porque muchas veces la Dependencia contumaz, al entablarse juicio de amparo en su contra, suele argumentar que no debe ser calificada como autoridad responsable, ya que el laudo emitido, proviene de un juicio de origen donde se han controvertido derechos derivados de una relación jurídica de coordinación (relación laboral burocrática), es decir ella aduce que debe ser considerada como particular. Sin embargo con la nueva ley, la calidad de autoridad deviene de la naturaleza del acto u omisión, es decir todo dependerá de la esencia de la abstención para que se determine si la Dependencia, es considerada autoridad responsable.

CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).

¹³¹ C. GORCHES. Esteban, *Los Particulares como Autoridad Responsable*, Libro de la Barra de Abogados, Revista el foro, 20ª época, Themis, Tomo XXVI, número 1, Barra Mexicana de Abogados A.C., México, primer semestre 2013, p. 194.

Atendiendo al argumento anterior y para poder entonces determinar la personalidad jurídica que la Dependencia desempeñará durante el juicio de amparo, la fracción IV del artículo 108, es sumamente importante porque precisamente se encarga de desentrañar la naturaleza jurídica de la omisión reclamada, es decir, si el incumplimiento del laudo condenatorio emitido por el TFCA, es una omisión proveniente de autoridad responsable.

Para calificar si dicha omisión es una abstención efectuada por una autoridad, se debe atender principalmente al artículo 5 fracción II de la ley en comento. En ésta disposición se manifiesta que el acto u omisión será considerado como proveniente de autoridad responsable, ya sea persona oficial o particular, si de forma unilateral y obligatoria, se abstiene de ejecutar un acto que pudiese crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Así mismo, se menciona que los particulares fungirán como autoridad responsable, si previamente han sido investidos de éste tipo de facultades por una norma general.

Por ende el juzgador debe de comprobar si la Dependencia se encuentra o no omitiendo el cumplimiento del laudo, de forma unilateral y obligatoria, que de realizarse tutelaría los derechos laborales del trabajador burocrático.

Derivado de lo anterior, lo primero que se debe analizar es si la conducta rebelde del Gobierno-patrón, atiende pues a una naturaleza unilateral y obligatoria. Cuando se menciona que sea unilateral y obligatoria, ello se refiere a que la Dependencia actúe materialmente como autoridad responsable frente al trabajador burocrático. Al respecto el Poder Judicial describe la situación jurídica cuando se trata de un acto u omisión de autoridad responsable: “Las partes no se colocan en el mismo plano como particulares, pues el ente de gobierno impone su voluntad, sin el consenso del gobernado, es decir se ejercen facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que por ende constituye una potestad, lo que revela que tal ente es una autoridad para efectos del juicio de amparo”.¹³²

¹³² <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/13004250.004-1848.doc>

En el presente contexto se entiende que la unilateralidad consiste en que el cumplimiento del laudo, depende únicamente de la voluntad del Gobierno-patrón, es decir sin que en ello intervenga la del trabajador e incluso la del TFCA materialmente.

Desarrollando la idea anterior, es necesario decir que el Poder Judicial aduce en el criterio 2a./J. 31/2014 (10a.), que una Dependencia del Estado de Veracruz, no puede ser considerada como autoridad responsable, respecto a la omisión del pago de un laudo que se le imputaba, porque el trabajador cuenta con un procedimiento de ejecución verdaderamente coercitivo puesto que, la ley adjetiva aplicable contiene un embargo forzoso sobre los bienes de las autoridades, es decir no existe una desigualdad normativa que conlleve a que de forma unilateral la Dependencia no cumplimente el laudo.¹³³

En éste sentido el fundamento primordial para declarar que el trabajador no se encuentra ante una omisión derivada de una relación de supra subordinación, consiste en que el procedimiento de ejecución del laudo, previsto en la ley correspondiente al Estado de Veracruz, resulta eficazmente coactivo porque tutela el cumplimiento total de la resolución: “De lo antes transcrito, se advierte que la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, faculta al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, a proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos...Por ello, ante el incumplimiento a los laudos aludidos, el cuerpo de leyes referido autoriza al órgano jurisdiccional mencionado a dictar auto de requerimiento de pago y embargo...con la finalidad de ejecutar de manera completa esas resoluciones hasta lograr el pago íntegro de todas las prestaciones adeudadas... Así es pues al existir la posibilidad de que la quejosa logre mediante la vía ordinaria las pretensiones que reclamó en el juicio en que se dictó laudo a su favor, sujetando a la autoridad municipal a un procedimiento

¹³³ Anexo XIII. Tesis de Jurisprudencia no. 2006389, Segunda Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo II, p. 966, viernes 09 de mayo de 2014, Materia Común. ÓRGANOS DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).

de ejecución del laudo, como lo es el embargo, permite que se trate de una relación de coordinación, la cual es la entablada entre particulares, las que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad”.¹³⁴

Como se observa la norma adjetiva del Estado de Veracruz, si contempla un procedimiento ejecutivo eficiente, confirmando, que las partes están en un plano de igualdad frente a la protección de la ley, es decir, en el caso concreto si se trata de una relación de coordinación legal y material. Por lo anterior, si ésta disposición se compara con la LFTSE, se puede afirmar que en ésta última el trabajador burocrático, materialmente no está en igualdad ante la Dependencia, puesto que la norma no cuenta con medios de apremio realmente coercitivos, como para anular la unilateralidad que frecuentemente efectúa el Gobierno-patrón, para su conveniencia respecto al cumplimiento de la resolución condenatoria.

A manera de comparación, el Poder Judicial, en la contradicción de tesis 422/2010, interpreta que cuando las Dependencias han sido vencidas en juicio y están sujetas a la realización de la sentencia firme se encuentran en desigualdad respecto a los individuos, puesto que dichos órganos no pueden ser sujetos a embargo: “Por ello, la calidad de autoridad en el juicio de amparo, deriva de la participación de un ente público, dentro de las partes que intervengan en la controversia, ya que el acto que se le atribuye, está dotado de una aptitud del organismo, impositiva y unilateral que afecta bienes, derechos y posesiones de la parte agraviada, ya que en términos de la legislación aplicable, no es viable ejecutar la resolución en forma coactiva, en contra del órgano del Estado, lo que suprime el plano de igualdad con el que las partes comparecieron al procedimiento, para dotar a la omisión de una característica

134

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25019&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

imperativa, que trasciende en la esfera jurídica del inconforme, por lo que se configura un acto de autoridad”.¹³⁵

Aquí lo que se recalca es la conducta contumaz de la Dependencia, provocada porque las disposiciones de la ley son limitadas en su coacción, lo que induce al incumplimiento del laudo. Y es que esto, es un elemento determinante para calificar si el Gobierno-patrón goza o no de una calidad impositiva y unilateral. En la tesis antes mencionada se vuelve a reiterar ello al afirmar que la Dependencia: “Se encuentra en un plano de desigualdad frente a un particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa”.¹³⁶

En relación a lo mencionado, el órgano jurisdiccional en el criterio 2a./J. 1/2012 (10a.), establece que si una Dependencia fue vencida en el juicio natural y se abstiene de efectuar el pago de la sentencia firme, muy a pesar de que se han agotado todos los procedimientos legales con los que cuenta el gobernado para “obligarla” a cumplir la resolución, entonces son las mismas leyes las que permean la actitud rebelde de la Dependencia, configurándose una omisión de forma unilateral y obligatoria, en perjuicio de los derechos fundamentales del quejoso.¹³⁷

Para proseguir con ésta idea, en otro criterio jurisprudencial, el quejoso remarca la desobediencia de las Dependencias frente a todos los procedimientos de ejecución, puesto que a pesar de haber sido agotados resultaron ineficientes, terminando por afectar sus derechos fundamentales.

“Ahora bien, en la resolución emitida por ese Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito...sostuvo, en las partes que

¹³⁵ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/10004220.004.doc>

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Anexo XIV. Tesis Jurisprudencia no. 2000211, Segunda Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro V, Tomo 2, p.894, Febrero de 2012, Materia Común. DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD.

interesan, lo siguiente: SÉPTIMO. En sus agravios la quejosa recurrente aduce que no se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículos (sic) 73, fracción XVIII, 74, fracción IV, en relación con el 114, fracción IV, de la Ley Amparo, que citó la Juez de amparo para sobreseer en el juicio de garantías, ya que en el juicio de garantías no se reclamó un acto legítimo, pues lo que se reclamó es que las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo no han cumplido con las sentencias ejecutoriadas dictadas por la Primera Sala, Segunda y la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habiendo agotado la quejosa la última instancia en los citados procedimientos, ello es así, ya que se dictó resolución en las Salas que conocieron de la primera instancia, se tramitó el recurso de apelación ante la Sala Superior, las autoridades responsables intentaron los recursos contenciosos administrativos ante un Tribunal Colegiado, mismos que también fueron resueltos de forma favorable a los intereses de la quejosa y, posteriormente, una vez que las sentencias causaron ejecutoria e interpuso el recurso de queja por incumplimiento de las sentencias ante las Salas que conocieron de la primera instancia, ya que las autoridades demandadas han incumplido las sentencias de mérito”.¹³⁸

El criterio analizado resulta coincidente con el caso del trabajador burocrático, puesto que muchas veces a pesar de ser agotados todos los recursos legales con los que cuenta, e incluso los procedimientos sancionatorios, como la responsabilidad penal, responsabilidad administrativa, y el procedimiento ante la Auditoría Superior de la Federación, al final llegan a ser ineficaces para garantizar el pago expedito de las prestaciones debidas, y consecuentemente hacen que el empleado dependa única y exclusivamente de la voluntad del Gobierno-patrón, es decir, se torna una omisión unilateral y obligatoria.

Por lo cual dicha omisión, al efectuarse impide que se le restituya al empleado burocrático en sus derechos fundamentales adjetivos, como el acceso a la justicia, lo que a su vez, en atención al principio de interdependencia, termina

¹³⁸ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/11003860.004.doc>

por afectar a otros derechos fundamentales laborales (derecho al empleo digno, al salario, a la estabilidad y a una seguridad social).

Concluyendo con ésta fracción, lo que finalmente se aduce es que, el hecho de que la ley contemple medios de apremio dentro del juicio natural, no resulta ser suficiente como para afirmar inmediatamente que se trata de una relación de coordinación entre las partes contendientes, y que por ende la Dependencia no pueda ser demandada como autoridad responsable. Sino que, en atención al artículo 5 de la Ley de Amparo, el juzgador, sobretodo debe analizar si los medios de apremio son verdaderamente coactivos para que materialmente se obligue a la Dependencia a cumplimentar la resolución condenatoria, ya que en caso contrario, lo único que se permea es que se efectuó una conducta contumaz, unilateral obligatoria y violatoria de derechos fundamentales del empleado burocrático.

Muchas Dependencias insisten en que se trata de una relación de coordinación,(lo cual debería de ser así), sin embargo, se insiste en que ello no opera así en la realidad, no obstante el Gobierno-patrón insiste con tal “argumento” sólo para tratar de justificar lo injustificable: “cuando un órgano del Estado no quiere cumplir una manda judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder”.¹³⁹

Sin coercitividad, la desigualdad entre la Dependencia y el trabajador burocrático se traduce verdaderamente en una relación de supra-subordinación, y no en una de coordinación como debería ser, ello asimilado al caso que a continuación se cita: “...pues para efectos de la ejecución, la delegación del Gobierno del Distrito Federal en Milpa Alta, sí actuó con imperio y ya no existía la igualdad procesal, pues no podría dictarse en su contra mandamiento de

¹³⁹ <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

ejecución ni providencia de embargo y estarían exentos de prestar las garantías que la legislación adjetiva establezca para las partes, sin que se pudieran hacer requerimientos a los funcionarios en lo personal, pues éstos ya se habían realizado; agregó que se debió considerar autoridad a la delegación en cita, pues disponía de la fuerza pública, por lo que debía ser considerada como autoridad para efectos del juicio de amparo; añadió que al no poderse ejecutar la sentencia en forma coercitiva, era claro que la negativa de la autoridad no era un acto de naturaleza particular, sino como autoridad en uso de facultades discrecionales”.¹⁴⁰

Por otra parte, en la siguiente fracción V, se deberá describir los hechos relacionados con dicha omisión. Aquí precisamente es donde se comienza a revelar otra de las causas principales del incumplimiento del Laudo: La carencia del presupuesto suficiente para cubrir el pago total de las indemnizaciones y salarios caídos.

Y es que por experiencia de la propia postulante, durante las constantes diligencias hechas en las Dependencias, para que al trabajador se le reinstale y se le paguen sus salarios caídos, éstas suelen aducir que sus departamentos competentes, por lo general sus Direcciones Generales de Administración y de Servicios Legales, no autorizan el monto destinado para el pago de los salarios caídos y las indemnizaciones por falta de presupuesto, o porque en el momento no cuentan con la plaza solicitada, sin que en ninguna de éstas “explicaciones” medie motivación o justificación que validen esa omisión.

Continuando con la siguiente fracción, la VI, se requiere que el trabajador como quejoso manifieste los artículos constitucionales que contienen sus derechos humanos violentados por dicha omisión. Tratándose de los litigantes de la relación laboral burocrática ellos argumentan que el derecho fundamental que únicamente, se les afecta es el derecho de carácter adjetivo: El derecho de acceso a la justicia (pronta y expedita), así como los principios de legalidad,

¹⁴⁰ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/10004220.004.doc>

seguridad jurídica y Estado de derecho, tutelados en los artículos 1,14,16, 17 y 133 constitucionales.

Posteriormente debe desarrollar, los conceptos de violación, los cuáles al ser silogismos, consisten precisamente en que el quejoso exponga que en base a las disposiciones constitucionales que contienen sus derechos fundamentales (premisa mayor), la omisión en cumplimentar el laudo condenatorio (premisa menor), resulta infundada e inconstitucional afectando su esfera jurídica (conclusión).

“El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando en el caso que la ley impugnada en los preceptos citados, conculca sus derechos públicos individuales, por tanto el concepto de violación debe de ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados, y la conclusión de contrariedad entre ambas premisas”.¹⁴¹

En el caso concreto, la aplicación de los conceptos de violación en la omisión del cumplimiento del laudo por parte del Gobierno-patrón, tiene como efectos demostrar que la Dependencia al ser omisa en el pago del laudo se encuentra violentando el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita, y los principios anteriormente señalados. Bajo éste supuesto entonces el agraviado debe tomar en cuenta que por cada derecho fundamental violentado o principio, deberá esgrimir un concepto de violación.

El primer concepto de violación que se aduce es el consistente en demostrar la afectación al derecho de acceso a la justicia. Ello es así, puesto que dicho derecho consiste, no sólo en que las partes puedan acudir ante los juzgados a

¹⁴¹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/22.pdf>

exigir sus prerrogativas sustantivas, sino que, el proceso en el que se controvertan, sea agotado hasta sus últimas instancias, es decir hasta la ejecución de la resolución, por ende la omisión es violatoria de éste derecho fundamental, ya que impide que el laudo sea efectuado en favor de la parte vencedora.

Además, se ha reiterado que si el Gobierno-patrón se abstiene del cumplimiento de la resolución condenatoria, deja al empleado público que obtuvo en el juicio de origen, en un estado de indefensión. Así mismo la situación del trabajador se agrava, debido a que los medios de apremio previstos en la LFTSE no son suficientes para obligar a la Dependencia al pago del laudo, por lo cual el trabajador depende completamente de la voluntad del Gobierno-patrón.

El derecho de acceso a la justicia precisamente se creó con el propósito de evitar que el Estado de Derecho colapsara, puesto que tal derecho fundamental, implica la premisa consistente en que “nadie puede hacerse justicia por su propia mano”. En base a ello si los individuos van ante los tribunales, es con el propósito de obtener de forma pronta, expedita e imparcial una resolución a sus controversias. Es decir los gobernados han aceptado y son conscientes que al momento de ejercer éste derecho procesal, se encuentran solicitando la intervención del Estado en su función como juzgador imparcial (hetero-composición) y renunciando a una auto-tutela.

De conformidad con lo anterior, las facultades primordiales del órgano material judicial precisamente son determinar y ejecutar una resolución, esto es que su obligación radica en ser tercero imparcial en cuanto a la resolución de los conflictos, y autoridad al momento de ejecutar sus resoluciones firmes. Sin embargo en el caso de los trabajadores burocráticos, las Dependencias dolosamente evitan, sobre todo por las vías procesales, que los empleados vencedores en el juicio natural cobren y demanden el pago del laudo, aprovechándose del fallo en el sistema jurídico burocrático, en relación a los medios de apremio.

Y es que no se debe de confundir que aunque las normas no hayan previsto ésta conducta ilícita descrita, el Gobierno-patrón aún se encuentra obligado a observar el cumplimiento de un laudo firme, debido a que dicha resolución, al haber causado estado, ostenta el carácter de cosa juzgada.

En éste punto es donde encontramos que la abstención por parte del Gobierno-patrón violenta también los principios protegidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, seguridad jurídica y legalidad.

Por lo que respecta a la seguridad jurídica, dicho principio se ve infringido, puesto que el laudo condenatorio firme, tiene como efectos ser cosa juzgada, lo cual consiste en que la resolución se considere inmutable, precisamente para efectos de brindar certeza jurídica a las partes.

Dicho principio, como bien lo menciona Ignacio Burgoa Orihuela, es una constante en todo derecho humano: “La seguridad jurídica in genere, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos”.¹⁴²

El Poder Judicial a través de una tesis aislada constitucional, confirma, el argumento anterior aduciendo que efectivamente existe relación entre la cosa juzgada y la seguridad jurídica, ya que una de las características de la cosa juzgada es la inmutabilidad, la que a su vez otorga seguridad jurídica a los contendientes, puesto que consiste en que el resultado de la controversia, no cambie y sea obligatorio.¹⁴³

¹⁴² BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *LAS GARANTIAS INDIVIDUALES*, 40ª ed., Porrúa, México, 2008 p. 504.

¹⁴³ Anexo XV. Tesis Aislada no. 2006697, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Tomo II, p. 1630, viernes 13 de junio de 2014, Materia(s) Constitucional. COSA JUZGADA. AL CONSTITUIR UN DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA PROTEGIDO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 25, NUMERALES 1 Y 2 DE ÉSTA.

Ahora bien por lo que corresponde a la cosa juzgada, se compone de dos elementos, los objetivos y subjetivos, y precisamente éstos últimos son los que se refieren a las partes que hayan participado en el juicio, quienes al establecer una relación de supra-subordinación, en cuanto a la relación procesal, con el juzgador, en el presente caso el TFCA, deben someterse a lo que finalmente se resuelve, es decir a las resoluciones firmes, como el laudo condenatorio, debido a que son vinculantes para los sujetos procesales.¹⁴⁴

Lo que se advierte es que, la cosa juzgada trae aparejado el mandato judicial como una facultad de imperium, esto es un acto de autoridad, al que invariablemente deben someterse las partes contendientes del juicio de origen, siendo una de ellas el Gobierno-patrón. No obstante a pesar de ello, el titular vencido comete bajo su naturaleza de autoridad, una abstención rebelde que al estar en contra de éste principio y del derecho de acceso a la justicia, se torna inconstitucional y perjudicial para el empleado burocrático.

Por otro lado, también se violenta el principio de legalidad, consignado en los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que dicho principio lato sensu consiste en que las autoridades actúen con apego a la ley; ello, bajo la perspectiva de los derechos humanos, implica que las autoridades sometan sus actos y omisiones a la normas y tratados internacionales que reconozcan derechos fundamentales. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el principio de legalidad es aquel que: “En general legalidad significa conformidad con la ley. Se llama principio de legalidad aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a la ley, bajo la pena de invalidez. Dicho de otra forma: es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley”.¹⁴⁵

En base al argumento expuesto se observa que la abstención de cumplimentar el laudo, de parte del Gobierno-patrón, no se apega conforme a la normatividad

¹⁴⁴ Anexo XVI. Tesis de Jurisprudencia no. 168958, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, p. 590, Septiembre de 2008, Materia(s) Común. COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS.

¹⁴⁵ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/22/9.pdf>

establecida en el artículo 17 constitucional 2º párrafo, así como al marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, por lo que al contravenir tales normas, se encuentra contraviniendo el principio de legalidad.

Siguiendo ésta idea entonces, el principio de legalidad comprende tanto la sujeción de las autoridades, al marco normativo ordinario, así como a la norma constitucional: “Por otra parte, existe un grado de legalidad superlativo: la constitucionalidad o super legalidad. Rolando Tamayo y Salmorán dice que: “es fácil percatarse de que el principio de constitucionalidad no es sino un caso especial de legalidad” Esta establece la competencia y el control, y la conformidad del ejercicio de la competencia y el resultado de ella con el ordenamiento supremo del Estado, además faculta y vigila la adecuación de los actos de autoridad al orden supra legal”.¹⁴⁶

Por ende la conducta contumaz de parte del Gobierno-patrón, al no cumplir con las obligaciones derivadas del laudo, transgrede el principio de legalidad, ya que dicha abstención va en contra de los artículos 14, 16 y 17 constitucional.

Desde un aspecto general y a manera de ilustrar la idea con antelación descrita, la contradicción de tesis 386/2011, emitida por la segunda sala de la SCJN, ha reconocido que éste tipo de abstenciones arbitrarias contravienen el principio de legalidad: “NOVENO. La quejosa aduce sustancialmente, en el único concepto de violación, que se violaron los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República, en virtud de que el jefe de Gobierno, el procurador fiscal y el tesorero, todos del Distrito Federal, no han dado cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no obstante que se han agotado todos los medios de defensa ordinarios previstos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que se está violando en perjuicio del hoy quejoso la garantía de legalidad. Es fundado el concepto de violación”.¹⁴⁷

¹⁴⁶ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr7.pdf>

¹⁴⁷ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/11003860.004.doc>

Como se puede observar el Poder Judicial, interpreta que incumplir con una sentencia firme es verdaderamente una contravención a los artículos 14, 16 y 17 en los que se reconoce el principio de legalidad y el derecho de acceso a la justicia, ya que la Dependencia al abstenerse unilateralmente afecta la esfera jurídica del individuo, violentando su derecho fundamental de acceso a la justicia pronta y expedita.

Finalmente, éstos son los conceptos de violación que han resultado procedentes, respecto a los juicios de amparo interpuestos en contra de la omisión del pago del laudo por parte del Gobierno-patrón.

Sin embargo, el problema radica en que muchas veces el operador jurídico no analiza ésta omisión desde la perspectiva de los derechos laborales, es decir únicamente se considera que ha sido transgredido el derecho fundamental de carácter adjetivo de acceso a la justicia, sin tomar en cuenta precisamente el principio de indivisibilidad, que implica que los derechos fundamentales del individuo no pueden ser simplemente fraccionados, protegiendo sólo unos y prescindiendo de otros. Ello es así puesto que los derechos laborales del trabajador también son afectados por el incumplimiento del laudo, los cuales son:

- El derecho a un trabajo digno.
- El derecho a la estabilidad.
- El derecho al salario.
- El derecho a la seguridad social.

Ahora bien una vez expuestos dichos conceptos, al juzgador es a quién le toca resolver si dicha omisión es inconstitucional o no, y en caso de considerarla así, debe proceder a reparar al quejoso en sus derechos humanos. En los juicios en que ello ha procedido, el juez repara al quejoso en su derecho fundamental de

A pesar de que se trata de un juicio en materia administrativa, lo que se remarca es que la rebeldía de una dependencia en cumplimentar una resolución firme, transgrede lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, y por ende violenta el principio de legalidad.

acceso a la justicia, y por consecuencia la pluralidad restante, es decir los derechos humanos laborales.

Los efectos de la reparación, conforme al artículo 77 fracción II de la Ley de Amparo, en cuanto a la abstención del cumplimiento del laudo, consisten en obligar a la Dependencia, a que cubra el pago del laudo condenatorio, para que de éste modo, se le repare al individuo en su derecho de acceso a la justicia. Consecuencia de ello, se genera, el pago de salarios caídos y su reinstalación, o la indemnización, lo que a su vez se torna efectivo en la tutela de sus derechos humanos laborales.

Otro punto a destacar es que éste Amparo Laboral, precisamente por su naturaleza jurídica surte efectos particulares, es decir obedeciendo al principio de relatividad o también llamado Fórmula de Otero, dicho amparo únicamente protege al quejoso, el trabajador burocrático que lo haya promovido, lo que entonces resuelve la problemática individualmente. Mientras que desde un aspecto general ésta problemática continuará generándose hasta que sea reformada adecuadamente la LFTSE.

9. Procesos sancionatorios.

En todo sistema jurídico, es relevante que quién comete una acción u omisión ilícita, en afectación a la esfera jurídica de otro, debe ser calificado como responsable y por ende sancionado. La sanción varía dependiendo de la materia que se regula.

Los trabajadores burocráticos, cuentan con una serie de procesos sancionatorios, tendientes a responsabilizar a las autoridades que debido a la omisión en el cumplimiento del laudo, los privan de sus derechos fundamentales.

Estrictamente los procesos sancionatorios se ejercitan vía:

- Administrativa.
- Penal.

En materia administrativa, el primer procedimiento que la ley dispone es el consiste en la interposición de una queja en contra del funcionario responsable ante el Órgano de Control Interno de la Dependencia correspondiente. Dicho procedimiento está contemplado en dos leyes, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de aplicación Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación local en el Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece en su artículo 2 que serán sujetos de regulación, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, es decir las autoridades federales. Mientras que, el artículo 8 de la ley en comento menciona las obligaciones a cargo de los servidores públicos que de no cumplirse, ello puede derivar en una responsabilidad. La fracción I contempla que un funcionario puede ser infractor cuando no respeta la obligación de: “Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

Conforme a ésta fracción se interpreta, que por lo que respecta a los laudos condenatorios, el titular de la Dependencia Federal tiene como obligación realizar el pago de dichas resoluciones, sin embargo en caso contrario, el funcionario al incurrir en incumplimiento debe ser procesado por responsabilidad, puesto que dicha abstención encuadra en la hipótesis anterior, debido a que es una omisión que implica un abuso por parte del mismo titular.

Por lo expuesto, el trabajador burocrático conforme al artículo 10 de la ley aplicable, debe presentar su queja en contra de quien resulte responsable, ante el órgano de Control Interno de la Dependencia. En tanto que el artículo 21 de ésta norma dispone el procedimiento de investigación, seguido en forma de juicio, para efectos de establecer, si la autoridad denunciada resulta o no ser responsable.

Un vez que se demuestre el incumplimiento del laudo ejecutoriado, al servidor público responsable se le impondrán las penas contempladas en el artículo 13, de entre las cuales la más viable es la dispuesta en la fracción V párrafo segundo, consistente en la inhabilitación, como consecuencia de que la omisión del pago del laudo genera daños y perjuicios para la Dependencia. Precisamente el tiempo de duración de la sanción mencionada dependerá del monto de los salarios caídos y la indemnización debidas en el laudo condenatorio.

Ahora bien de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley anteriormente señalada, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está destinada a regular a los servidores públicos del Distrito Federal, en materia de responsabilidad administrativa. En el artículo 47 de la ley en comento, se mencionan las causales en base a las que el servidor público puede resultar responsable, en concreto la fracción I contempla que un funcionario puede ser infractor cuando no respeta la obligación de: “Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

Conforme a ésta fracción se interpreta, que por lo que respecta a los laudos condenatorios, el titular de la Dependencia tiene como obligación realizar con la máxima diligencia el pago de dichas resoluciones, sin embargo en caso contrario, el funcionario al incurrir en incumplimiento debe ser procesado por responsabilidad, puesto que dicha abstención encuadra en la hipótesis anterior, debido a que es una omisión que implica un abuso por parte del mismo titular.

Por lo expuesto, el trabajador burocrático conforme al artículo 49 de la ley aplicable, debe presentar su queja en contra de quien resulte responsable, ante el órgano de Control Interno de la Dependencia. Por otra parte el artículo 67 de ésta norma dispone el procedimiento de investigación, para efectos de establecer, si la autoridad denunciada resulta o no ser responsable.

En el supuesto en que se compruebe el incumplimiento del laudo condenatorio, al servidor público responsable se le impondrán las penas contempladas en el artículo 53, de entre las cuales la fracción VI párrafo segundo, es la aplicable en el caso concreto, ya que consiste en la inhabilitación como consecuencia de que la omisión del pago del laudo genera daños y perjuicios para la Dependencia. De igual manera que en el caso anterior el tiempo de duración de la sanción mencionada dependerá del monto de los salarios caídos y la indemnización debidas en el laudo condenatorio.

El otro procedimiento sancionatorio de carácter administrativo, que plantea la ley es aquel iniciado en base a una denuncia formulada ante la Auditoría Superior de la Federación, ello porque la omisión de parte de la Dependencia Titular en cuanto al cumplimiento del laudo, se debe muchas veces a un desvío de recursos presupuestales, los cuales se supone se encuentran destinados para liquidar los montos adeudados consignados en los laudos condenatorios. Y si bien dichos presupuestos no son planteados con antelación a la emisión de los laudos condenatorios, aun así persiste la obligación de pagar los montos adeudados a los trabajadores burocráticos. Dichas sumas sólo pueden ser cubiertas vía presupuestal.

En atención a ello la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contempla un procedimiento en el cual se puedan reclamar los actos y omisiones, tendientes a desviar el destino del presupuesto para fines ilícitos y que hayan causado agravios a los gobernados, en el presente supuesto los derechos humanos de los trabajadores burocráticos.

Además la ley aplicable menciona que los sujetos a escrutinio, es decir las autoridades, serán denominados entidades fiscalizadas. El artículo 40 regula que la auditoría recibirá las denuncias formuladas de quienes consideren que las autoridades, esto es los funcionarios de la Dependencia condenada, de manera irregular aplican, manejan o custodian los fondos públicos o incluso si se ha dado un desvío de dichas cantidades.

La denuncia deberá indicar en que causal se basa, éstos supuestos se determinan en el artículo 42, y son conocidas en ésta ley como “situaciones excepcionales”, y específicamente en la fracción I, existe una causal referente a que la entidad fiscalizada resultará responsable si la abstención al cumplimiento del laudo provoca: “Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal”.

Es decir el incumplimiento del laudo genera precisamente que se vaya aumentando el monto de los salarios caídos, lo cual, afecta el patrimonio de la Dependencia condenada, ya que los montos suelen rebasar la cantidad señalada en la fracción anterior.

Evidentemente el denunciante además de los hechos y abstenciones que le consten, deberá acompañar a su denuncia los medios probatorios pertinentes en los que está fundado el escrito. Una vez presentada dicha denuncia, la Auditoría Superior de la Federación procede a expedir un requerimiento a la entidad fiscalizada, quien está obligada a responder mediante un informe, en un término de 30 días hábiles.

Derivado del análisis de la denuncia y del informe rendido, por el servidor de la Dependencia, si la Auditoría Superior de la Federación establece que efectivamente la abstención del funcionario en cuanto al pago del laudo ha generado un adeudo en detrimento del patrimonio de la Dependencia, dicho órgano procede a fincar responsabilidades, además de que podrá promover, otros procesos sancionatorios que considere se deban llevar ante las autoridades competentes.

Por otra parte la responsabilidad penal es el proceso a través de la cual el trabajador que haya vencido en juicio, puede presionar a los responsables denunciando el incumplimiento del laudo del Gobierno-patrón, el Código Penal Federal, en su título undécimo contempla los delitos en contra de la

administración de justicia, mientras que en su capítulo I, se establecen los delitos cometidos por los servidores públicos, precisamente en el artículo 225 se dispusieron las causales de los delitos cometidos por las autoridades en contra de la administración de justicia, las fracciones que más se adecuan al caso concreto son las VII y VIII.

La séptima se refiere a incurrir en omisiones que produzcan un daño a alguien, mientras que la octava menciona que una autoridad será penalmente responsable si se retarda o entorpece maliciosamente o negligentemente la administración de justicia.

Consideramos que la más viable es la séptima puesto que la causal octava es más subjetiva y por ende puede ser más difícil de comprobar, mientras que la anterior se puede demostrar precisamente por que el trabajador sufre ese daño en su esfera jurídica por lo que el retardo en el cumplimiento de la resolución, tiene como efectos que se le interrumpa en el derecho al empleo y con ello al goce de su salario, lo cual a su vez le generarían daños a la persona al no poder sufragar gastos emergentes y trascendentales, como ejemplo, podríamos mencionar: el derecho a la educación o el derecho a la salud.

Las penas pueden ir de prisión de tres a años y de 500 a 1500 días multa. Además, el servidor público podrá ser destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo público.

Finalmente las sanciones derivadas de los procedimientos con antelación mencionados, consisten precisamente en castigar a los infractores, en el presente supuesto los funcionarios de las Dependencias con motivo de la abstención ilícita. Es decir el objetivo que se persigue es fincar responsabilidad y sancionar al infractor, que de forma ilícita causo daños y perjuicios a la víctima el trabajador burocrático, y primordialmente subsanarla ya sea mediante indemnización y/o reparación.

Justo en el aspecto de la reparación a la víctima, es en donde, todos los procedimientos sancionatorios mencionados, resultan ser insuficientes, ello

debido a que sólo se determina la responsabilidad, no obstante aun así puede ocurrir que sigan sin cumplirse los laudos, sin que se resuelva lo principal: La reparación de los derechos fundamentales violados al trabajador burocrático.

Es decir es independiente la sanción a la autoridad que resulta responsable, a que se resuelva la reparación de los derechos fundamentales de la víctima, puesto que en la presente situación, la reparación adecuada consiste primordialmente en que se efectuó lo que ordena el laudo.

Y es que muchos suelen confundir éste tipo de procedimientos sancionatorios, con el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, pero se insiste, ello no opera así, ya que son los medios para sancionar a las autoridades responsables, no para que se cumplimente el laudo.

Lo anterior se refuerza cuando se menciona: “Otro ejemplo sobre idoneidad del recurso se encuentra en el Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, en el cual la Corte consideró que, frente a las graves violaciones de derechos humanos producidas, los procedimientos disciplinarios pueden resultar complementarios pero no resultan las vías idóneas para garantizar los derechos de las víctimas por lo que no pueden sustituir los procesos penales. Igualmente afirmó que los procedimientos de responsabilidad administrativa que determinan la responsabilidad civil por determinados hechos no constituye per se un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral las violaciones del caso en concreto”.¹⁴⁸

Al igual que el juicio de amparo, los procedimientos reparatorios pretenden restituir al afectado en sus derechos fundamentales violados. El proceso en materia de derechos humanos es la Queja ante la CNDH.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público descentralizado, el cual entre una de sus principales atribuciones se encarga de defender y tutelar los derechos fundamentales a través de la recepción de

¹⁴⁸ SALMÓN. Elizabeth y BLANCOR. Cristina, Op. cit., p.52.

quejas interpuestas por los gobernados para efectos de investigar, resolver y reparar, mediante recomendaciones, las violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad.

La naturaleza jurídica y funciones de éste organismo, se encuentran establecidas en el artículo 102 B constitucional, y en la ley regulatoria de dicha disposición constitucional. Lo primero que se deriva de ésta ley es que la CNDH, al ser un organismo público descentralizado, es autónoma tanto en su personalidad jurídica, como en su patrimonio.

Así mismo sólo es competente para conocer de violaciones provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo de carácter federal y local. La CNDH estará encargada de las federales y del fuero común conocerán las Comisiones de cada entidad federativa.

El único poder sobre el cual la CNDH no podrá conocer sus violaciones, es el Poder Judicial. Ello lógicamente porque, sólo el Poder Judicial es quien está facultado para controlar y conocer en sus distintas jerarquías, los actos jurisdiccionales impugnados por posibles derechos fundamentales violados.

Las facultades principales de la CNDH se estipulan en el artículo 6 de la ley aplicable, de entre ellas las correspondientes al procedimiento de investigación de queja son:

- Recepción de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos.
- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando éstos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la CPEUM.
- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política.
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

La naturaleza jurídica del procedimiento de investigación de la CNDH, corresponde a un medio de control constitucional, ya que tiene como propósito vigilar y hacer que los actos y omisiones de autoridad se apeguen a la Constitución y que por ende no sean violatorios de derechos humanos, no obstante, éste medio es sui generis debido a que las recomendaciones que dicho órgano llega a emitir no son vinculatorias. Por ésta razón suele denominarse al proceso de investigación como un medio de control no jurisdiccional. Incluso el autor Jorge Carpizo Mc Gregor lo definió como un “sistema no-jurisdiccional”¹⁴⁹ de defensa de derechos.

En segundo lugar, dicho procedimiento a diferencia de los procesos sancionatorios con antelación desarrollados, tiene la ventaja de que no sólo se encarga de sancionar a las autoridades denunciándolas por las vías correspondientes, sino que el procedimiento de queja tiene como objetivo principal la reparación de los derechos fundamentales de la víctima a través de

¹⁴⁹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3079/3.pdf>

la emisión de las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables. Es decir es la única figura jurídica extra-judicial destinada a que al ofendido se le restituyan sus derechos humanos.

Muchos mencionan que las recomendaciones no resultan ser eficaces por no ser vinculatorias, pero se olvidan precisamente de que a pesar de ello, la queja ante la CNDH, es el comienzo y la única vía para derivar en un proceso judicial ante la misma ColDH. El ejemplo más claro es el caso Radilla Pacheco, el cual a pesar de haberse denunciado ante un procedimiento carente de vinculación, fue una de las causas principales para la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 al artículo 1, así como a la Ley de Amparo, las reformas que precisamente vendrían a tutelar y reconocer los derechos humanos.

CAPITULO IV.

INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS CONDENATORIOS.

El fenómeno del incumplimiento de los laudos condenatorios por parte del Gobierno-patrón, lamentablemente se ha constituido como una constante en la realidad laboral burocrática. Así mismo para poder establecerla como una violación a los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos, a continuación se identificará a las autoridades responsables y se examinará cada una de las abstenciones inconstitucionales efectuadas en contra de los empleados públicos.

1. Exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011.

El reconocimiento de los derechos fundamentales, en nuestra Carta Magna, es un evento trascendental en el sistema jurídico mexicano, para la protección de los individuos frente a sus autoridades. Esto conforma un nuevo marco de tutela para los trabajadores burocráticos, sin embargo, antes de desarrollar sus implicaciones, es necesario que se entiendan el fin y objeto de dicha reforma, por lo que es importante analizar la exposición de motivos.¹⁵⁰

En éste sentido, se observa que la reforma en materia de derechos humanos, del 10 de junio de 2011, surge de una serie de fuentes, que como consecuencia impulsaron al Poder Legislativo a que reconociera los derechos fundamentales de las personas en la CPEUM.

Las fuentes formales, en el presente caso, son el sistema universal de protección a los derechos humanos y junto con ello el principio del pacta sunt servanda. Lo anterior debido a que México, al ser una persona moral oficial, es un sujeto imputable tanto de derechos como de obligaciones, y en obediencia a

¹⁵⁰ De entre las iniciativas de reforma en materia de derechos humanos que se presentaron, la que contó con la mayor pluralidad de ideologías, y opiniones fue la de fecha 24 de abril del 2008 promovida por los partidos políticos del PRD, PRI, PT, Convergencia y Alternativa y Nueva Alianza, es por ello que en base a ésta se hará el análisis de la Exposición de Motivos de la Reforma en comentario.

ello conforme a los artículos 89 fracción X, 76 fracción I y 133 constitucionales, el Estado al manifestar libremente su voluntad de someterse a la aplicación de los tratados internacionales, en materia de derechos humanos, mediante su ratificación y firma, se obligó a respetarlos e incorporarlos en su derecho interno.

El principio del *pacta sunt servanda* se traduce en la buena fe de los Estados-parte, y su efecto es que una vez que ratificado el instrumento jurídico internacional, el Estado se compromete a su cumplimiento, al respecto el legislador comenta: “La obligatoriedad en el cumplimiento de los tratados internacionales, de forma general, encuentra su fundamento en los artículos 26, 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en los que se establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, por ello mismo, un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.¹⁵¹

Conforme a lo que se menciona en el primer tema, el marco jurídico en materia de derechos fundamentales, a los cuales el Estado Mexicano está adherido, está integrado sobre todo por la Carta Internacional de Derechos Humanos y el Sistema Regional Interamericano de Derechos Humanos.

En atención a dichos cuerpos normativos era apremiante que México se comprometiera a la protección constitucional de los derechos fundamentales, el Congreso de la Unión lo reafirmó al expresar que: “La recepción u homologación de los tratados, pactos o convenciones de derechos humanos que México ha ratificado no es un asunto puramente teórico, sino que cuenta con sólidas bases normativas, es decir, existe una obligación normativa de adaptar el orden jurídico nacional los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos. Dicha obligación se desprende de los artículos 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.1. del Pacto Internacional

¹⁵¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOE_10jun11.pdf

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; e incluso hay jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establece la obligación de un Estado parte de la Convención Americana a adaptar su ordenamiento constitucional para hacerlo congruente con la propia Convención”.¹⁵²

Agregado a lo anterior, los derechos humanos, obedecen al principio de universalidad, por lo cual los destinatarios de leyes son, sin ninguna excepción, todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado-miembro, en éste caso ello también obligó a los legisladores a que México reconociera los derechos fundamentales.

Otras fuentes formales son también la serie de recomendaciones y sentencias internacionales dirigidas al Estado Mexicano, sobre todo la del caso Radilla Pacheco, puesto que exhibió la inobservancia de los derechos fundamentales, que durante muchos años las autoridades mexicanas han venido efectuando en contra de sus gobernados.

“La presente propuesta deriva no sólo de las necesidades que en materia de derechos humanos han recogido los distintos grupos parlamentarios en el Senado de República y en la Cámara de Diputados, sino también de las múltiples recomendaciones que diversos organismos internacionales en la materia han realizado al Estado mexicano, así como del trabajo elaborado por organizaciones gubernamentales y académicas”.¹⁵³

Por lo que hace a la fuente real, la que tiene una relación directa con el derecho laboral, es el fenómeno de la Globalización Mundial, en cuanto a sus efectos económicos. Dicha problemática, al abrirle las puertas al mercado libre, ha generado que las desigualdades, no sólo entre los individuos sino entre las naciones, se vuelvan más amplias cada día.

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ Ídem.

Por ello para contrarrestar tales inequidades, es importante el reconocimiento y protección de los derechos humanos, sobre todo los de corte social, los DESC: “Por otra parte, el aseguramiento constitucional de los derechos humanos se hace cada vez más indispensable en un mundo globalizado, es ahí donde los derechos humanos deben jugar un papel fundamental como contrapeso de las desigualdades sociales generadas por fenómenos como el liberalismo económico.

La globalización no puede entenderse sólo en referencia al libre mercado. Globalizar significa también hacer plenamente vigentes en todo el mundo los derechos humanos que han sido considerados por la comunidad internacional como mínimos para el desarrollo humano”.¹⁵⁴

Una vez desentrañadas las fuentes, se debe recalcar que el destinatario de todos éstos tratados internacionales es el individuo, por lo que el objeto y fin primordial son sus derechos fundamentales. Así mismo, tales derechos se basan en la dignidad humana, el legislador expresamente se refirió a que, el Bien Jurídico Mayor protegido, por los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos fundamentales precisamente es la dignidad humana: “...debe de aplicarse aquel ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos. El bien jurídico mayor es la efectiva vigencia de los derechos humanos, su protección y su defensa; el bien jurídico mayor es la dignidad humana. Por lo que no puede ni debe supeditarse al debate infértil sobre la jerarquía constitucional y legal. Porque mientras nos sumergimos en ese debate infértil, en México miles de personas son agraviadas en sus prerrogativas más esenciales todos los días”.¹⁵⁵

Justamente atendiendo a la realidad globalizada se hace más evidente, que los derechos humanos de corte social busquen asegurar una vida digna. De entre los DESC, el derecho al empleo, es un derecho fundamental que al ser

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Ídem.

indivisible e interdependiente al resto de los derechos humanos, es necesario para una adecuada protección y aplicación de los demás derechos, sobre todo el derecho a la vivienda, a la seguridad social, a la salud, entre otros.

Bajo ésta perspectiva, la reforma constitucional en materia de derechos fundamentales busca tutelar también a los trabajadores, lo cual desde luego abarca a los empleados burocráticos.

Sin embargo, como se demuestra en los siguientes temas, el reconocimiento a los derechos fundamentales no es suficiente para aseverar que el Estado Mexicano ha cumplido con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, su regulación únicamente implica una consecuencia a corto plazo; esto porque en atención al principio de progresividad, se deben realizar una serie de acciones y medidas a mediano y largo plazo para poder proteger eficazmente los derechos fundamentales.

Desde un aspecto general por ejemplo, se encuentra el respeto a las garantías individuales ya que al ser herramientas jurídicas defensoras de los derechos fundamentales permean su prevención y reparación: “Ahora bien, el término garantías individuales, debe de complementarse con el de derechos humanos, debido a que cuando se habla de garantías nos referimos a los mecanismos necesarios para poder prevenir la violación de tales derechos o repararla si es que tal violación ya ha acontecido. La garantía individual no es el derecho, es un medio o instrumento para hacer eficaz el derecho. Empero a nivel constitucional es necesario consagrar tanto los derechos como las garantías de dichos derechos”.¹⁵⁶

En armonía con lo expuesto, el legislador en esta exposición de motivos, muy acertadamente afirma que la consignación de los derechos humanos, en la Carta Fundamental, genera su defensa no sólo teóricamente sino materialmente puesto que obliga al Estado a que, a través de sus distintas autoridades, respete y proteja los derechos fundamentales: “Reformar la

¹⁵⁶ Ídem.

Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenamientos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella”.¹⁵⁷

Por todo lo mencionado y analizado México, una vez ratificados los tratados internacionales y publicada la presente reforma constitucional, se somete en carácter de sujeto obligado; por lo cual en los temas siguientes se analizan las obligaciones, así como las acciones y medidas necesarias, entre las inmediatas se encuentran, el control constitucional basado en un principio fundamental, el principio de supremacía constitucional.

2. Supremacía constitucional de los derechos fundamentales.

Con el reconocimiento de los derechos humanos en la CPEUM, el marco jurídico mexicano entra a una nueva etapa, en la que se replantea el lugar que tenía el individuo frente al Estado, provocando que el último se vea obligado a garantizar eficazmente los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, los efectos inminentes son las obligaciones directas hacia las autoridades mexicanas, consistentes en respetar, proteger y aplicar, los derechos humanos; en correlación, los destinatarios de ésta norma constitucional, acrecientan su esfera jurídica, es decir se amplía su abanico de prerrogativas.

Otra consecuencia reside en que las autoridades, en medida de su competencia y facultades, se dieron a la tarea de planear la manera de interpretar dichos derechos humanos.

Ante tal planteamiento, se debe mencionar que a partir de su reconocimiento en la Carta Magna, los derechos fundamentales se envistieron de supremacía

¹⁵⁷ Ídem.

constitucional, frente a cualquier acto u abstención del Estado, con la única excepción de que el goce de éstos derechos, no lo restrinja expresamente la propia CPEUM.

Para la doctrina jurídica, la supremacía constitucional, radica en que una Constitución, es considerada como la Norma Fundamental, de la cual parte todo un orden jurídico, y por ende que al ser la norma fundante ésta ostente el nivel superior jerárquico respecto a las leyes inferiores.

Esta idea nace a partir de Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, en la que, se manifiesta que las normas que integran el sistema jurídico se encuentren congruentemente concatenadas, esto es que las leyes superiores brinden validez a las inferiores, puesto que las primeras regulan la creación de las segundas y por ende tales están sujetas a aquellas: “El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano... Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esta otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye a la postre, en la norma fundante básica presupuesta”.¹⁵⁸

Acorde con la teoría del autor, todo sistema jurídico debe cubrir dos elementos esenciales, unidad y jerarquía. La unidad se refiere a que las normas guarden relación unas entre otras, es decir que la ley superior prevea la creación de la inferior, lo que a su vez se traduce en que la primera será jerárquicamente superior a la segunda.

Bajo éste esquema, la CPEUM llega a ostentarse como la norma suprema, y por ende todos los derechos allí reconocidos y regulados, entre ellos los derechos fundamentales, deben prevalecer ante los demás ordenamientos ordinarios y ante cualquier acto u omisión proveniente de la autoridad, que se encuentren regulados en dichas disposiciones secundarias.

¹⁵⁸ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1039/12.pdf>

Aunado a lo anterior, la norma fundamental no sólo representa la fuente de las normas ordinarias, sino que al surgir de un poder constituyente sienta sus bases sobre un principio primordial, la soberanía nacional, la cual ningún poder constituido (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) puede rebasar. Al respecto el autor Rolando Tamayo cita que, la Norma Fundante descansa sobre la voluntad del pueblo: “Rolando Tamayo citando al profesor Picone, explica que “la supremacía de la Constitución constituye el aspecto o el elemento jurídico de la soberanía, por eso, todo otro poder y toda otra autoridad se hallan sometidos o subordinados a la normación constitucional”. Es así como los órganos constituidos (llámense legisladores, gobernantes, jueces) no tienen por sí mismos derecho al ejercicio de sus funciones sino que su competencia es resultado de la expresión de la soberanía popular”.¹⁵⁹

El teórico francés Sièyes, reafirmo el principio anterior puesto que, distinguió entre poder constituyente y poder constituido, el primero se refiere al poder encargado de la creación de la Carta Fundamental, mientras que el segundo se refiere a aquellos quienes ostentan el poder en circunstancias ordinarias, posteriores a la creación de la Carta Magna, por lo que, éstos no están facultados para rebasar a su antecedente, al respecto se comenta: “El pensamiento de Sièyes nos refleja por un lado los temores de la época muy próxima al absolutismo de los reyes de Francia, en donde la preocupación fundamental, una vez resuelto el problema de la legitimidad, reside en tratar de separar el papel de crear la constitución, del rol de aplicarla, pues podría suponerse que si voy a ejecutar la constitución y adicionalmente voy a crearla, existe la tentación de elaborar una constitución muy cercana a mis intereses personales y lejana del interés general de esta forma existe una primera separación de poderes entre el poder constituyente y los poderes constituidos”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/17.pdf>

¹⁶⁰ BARRAGAN BARRAGAN, José et al., *TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN*, 1ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 113.

Respecto a México y su Constitución de 1917, el constituyente aseguro en nuestra Carta Fundamental los principios de soberanía en el artículo 39, y de supremacía constitucional en su artículo 133, en donde expresamente se dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, son la ley suprema de toda la unión; lo que se traduce en que éstas tres fuentes de derecho, deben ser respetadas en todo momento tanto por gobernados como por gobernantes, es decir toda norma, acto u abstención deben estar apegadas a dichas disposiciones.

Dichos actos u abstenciones, tienen que estar acorde con la Constitución, porque ésta es la expresión de la voluntad nacional, esto es la soberanía. Mientras que, con las dos normatividades restantes, las leyes federales y los tratados internacionales, las autoridades también deben obediencia a ellas.

En tanto que las leyes del Congreso de la Unión, implican una jerarquía importante puesto que al ser emitidas por el órgano legislativo, éstas son el reflejo del interés del pueblo así como de las entidades federativas, resultando ser el interés general, es decir el legislativo al ser bicameral y federal implica la representación de los intereses de la mayoría.

Los tratados internacionales por otra parte, son los convenios ratificados por México, celebrados por el poder Ejecutivo, con la aprobación del Senado, ante la comunidad internacional. Tales instrumentos jurídicos internacionales adquieren vinculación por dos razones primordiales. El argumento inmediato es porque fueron emitidos por los órganos competentes, de acuerdo al procedimiento que establece la CPEUM, la segunda razón atiende a que México se compromete internacionalmente de buena fe y por ende debe cumplir. En consonancia con lo expuesto, la Constitución, las leyes emitidas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales ostentan un lugar preponderante frente a cualquier acto, norma u omisión que se encuentre por debajo de ellas.

A manera de reforzar lo anteriormente dicho, el artículo 1 constitucional en materia de derechos humanos dispone que: “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”.

Como se menciona en el artículo todos los individuos que se encuentren en territorio mexicano son titulares de derechos humanos, pero que sucede si en algún momento alguna de las normas que regulan derechos fundamentales entran en contradicción entre ellas mismas, ¿Cómo se debe proceder en éstos casos?

Anteriormente a la reforma, el Poder Judicial ya había planteado una serie de criterios y jurisprudencias al respecto, el antecedente inmediato es la tesis aislada emitida por el pleno de la SCJN, la cual afirma que los instrumentos jurídicos internacionales son inferiores respecto a la CPEUM, y superiores jerárquicamente a las leyes del Congreso de la Unión.¹⁶¹

Hasta los recientes años se ha aplicado desde un aspecto general el criterio anterior, sin embargo en materia de derechos fundamentales, la interpretación de los tratados internacionales y la CPEUM, ha sido manejada bajo el principio pro-persona.

Ahora bien la SCJN recientemente aclaró que el principio pro-persona se debe respetar, con la única excepción de que exista una restricción expresa en la

¹⁶¹ Anexo XVII. Tesis Aislada no. 192867, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, p.46, Noviembre de 1999, Materia(s) Constitucional. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERALES.

Carta Fundamental respecto al ejercicio del derecho fundamental en cuestión, ya que aunque el tratado internacional sea más benéfico para la persona, si éste se encuentra en conflicto con la CPEUM respecto a alguna restricción expresa, lo que finalmente se debe acatar ese mandato constitucional, ello debido al nivel superior jerárquico de la Norma Fundamental.¹⁶²

En resumen, si en algún momento, el derecho fundamental que se pretende observar, está mejor protegido en un tratado internacional pero éste derecho entra en conflicto con alguna restricción constitucional, la última deberá prevalecer sobre el primero.¹⁶³

Como se puede observar, lo que todo sistema jurídico siempre procura es que la supremacía constitucional se respete, por ende es necesario fijar el orden jerárquico de las normas. Ahora bien es importante que el Gobierno, a través de sus autoridades, respete el principio en comento, no obstante, es muy frecuente que a través de una norma, un acto o una omisión se viole la supremacía constitucional. En ése caso la CPEUM cuenta con los medios de control constitucional, los cuales prevén y tutelan dicho principio frente a las posibles arbitrariedades de los gobernantes.

3. Control constitucional.

Los medios de control constitucional, son las herramientas jurídicas que tienen como objetivo principal, el cumplimiento del principio de la supremacía constitucional sobre todo acto u omisión de autoridad, es decir, se encargan de determinar si éstos se apegan a la Carta Magna y por ende si son válidos o no. Su nacimiento se remonta a la figura denominada “revisión judicial”, proveniente

¹⁶² Anexo XVIII. Tesis de Jurisprudencia no. 2006224, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, p. 202, Abril de 2014, Materia Constitucional. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

¹⁶³ Existe una crítica muy fuerte respecto a dicho criterio, ya que trastorna la naturaleza jurídica del principio pro-persona, puesto que éste es similar al principio in dubio pro-operario, en materias como la laboral y la penal, y el propósito en común que ostentan es que “se beneficie lo más que se pueda a la persona”, sin restricción alguna, independientemente de la jerarquía de la norma.

del famoso caso *Marbury vs. Madison* de 1803, en el cual el Poder Judicial, fue quien dispuso que ningún acto inferior a la Constitución, podía sobrepasar su supremacía.

El profesor Tamayo y Salmorán, en el diccionario jurídico, justifica éstas figuras jurídicas aduciendo que: “Hablar del tema del control y la tipología de los medios de control constitucional implica señalar los límites del poder en concordancia con el principio de supremacía constitucional, pues es a través de las formas de control y la efectividad que producen en la realidad normada, como se asegura que la Constitución prevalecerá en su aplicación sobre las normas o actos inferiores a ella en un sistema jurídico determinado, de lo que resulta que si no existe dicho control: la supremacía se tornaría ilusoria...”¹⁶⁴

Tales medios implican que los individuos puedan contar con una tutela judicial efectiva de sus derechos fundamentales. La CPEUM en sus artículos 105, 107 y 114 designa expresamente los medios de control constitucional:

- El Juicio de Amparo.
- La Controversia Constitucional.
- La Declaratoria General de Inconstitucionalidad.
- La Acción de Inconstitucionalidad.
- Los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- El Juicio Político.
- El Procedimiento de Queja ante las Comisiones de Derechos Humanos.

Desde un aspecto general, todos los medios de control que se expusieron con antelación, fueron previstos para garantizar la supremacía constitucional de los derechos fundamentales. No obstante, los más recurridos son el juicio de

¹⁶⁴ SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO*, 1ª ed., Porrúa, México, 2001, p.15.

amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad y el procedimiento de queja ante las comisiones de derechos humanos.¹⁶⁵

Por otra parte, si los medios constitucionales son las herramientas, los modos de control constitucional, atienden a la manera en que los poderes públicos llevan a cabo dicho control. La doctrina menciona que el control se puede efectuar de dos formas: concentrado y difuso.

El concentrado es aquel, en el que un sólo órgano se encuentra facultado para ejercer el control constitucional; esto surgió a partir de la idea de Hans Kelsen de poder contar con un tribunal constitucional, que sea el único conocedor sobre normas, actos u omisiones denunciados por contravenir la Constitución.

Mientras que el control difuso, está destinado a los tres Poderes el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y consiste en que cada uno de ellos dentro de su competencia, tiene la obligación de observar y respetar la Constitución en todo acto, norma u omisión que pretendan realizar.

Actualmente nuestro orden jurídico cuenta con el sistema mixto, es decir, el control concentrado se deposita en el órgano judicial federal, facultado exclusivamente a la calificación y expulsión de la norma, y a determinar la nulidad del acto y la omisión inconstitucionales.

En cambio, el difuso se ejerce por las demás autoridades, Ejecutivo y Legislativo, y el judicial del fuero común, puesto que todos trataran de apegarse a la Constitución, pero en aquel caso en el que la norma viole derechos fundamentales, únicamente el Poder Judicial del fuero común y el federal procederán a la inaplicación de las normas violatorias.

Por consiguiente, la diferencia entre el control concentrado y el difuso radica en que en el primero, la autoridad conoce sobre la expulsión alguna norma del

¹⁶⁵ La declaratoria general de inconstitucionalidad, busca expulsar del sistema jurídico aquella norma, ya sea toda o en parte (algunas de sus disposiciones), que vaya en contra de la Norma Fundamental. En nuestro país la naturaleza jurídica de tal figura sólo fue reconocida para anular acciones legislativas, lamentablemente no opera en contra de omisiones legislativas.

sistema jurídico, que considere violatoria de derechos humanos o de nulificar un acto y omisión inconstitucionales por la misma violación, en tanto que en el segundo las autoridades están impedidas para ejercer las facultades anteriores, limitándose únicamente a respetar la Constitución.

La SCJN en el expediente varios 912/2012, nos explica de una manera muy detallada como se debe efectuar el control difuso y concentrado: “1) Los Jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones y constitucionalidad y de amparo pueden declarar, la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/ o los tratados Internacionales que reconozcan derechos humanos.

2) los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las posiciones y

3) las autoridades del país que no ejerzan las funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más lo favorezcan, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas comparables o para desaplicarlas en casos concretos”.¹⁶⁶

Por último debe mencionarse que ambos controles se aplican de forma exoficio, es decir, que todas las autoridades deben realizar éste control aunque las partes no lo hayan demandado.

4. Bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

En materia de derechos fundamentales los jueces, al momento de llevar a cabo el control difuso o concentrado, están obligados a observar disposiciones internas como externas, esto no resulta fácil ya que los jueces deben interpretar armónicamente ambos cuerpos normativos. Anteriormente el problema se

¹⁶⁶<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

resolvió mediante una fórmula nacida en el sistema jurídico español, esta solución fue denominada, Interpretación Conforme.

El académico Eduardo Ferrer Mc Gregor argumenta que la cláusula de interpretación conforme es: "...la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y las libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales) para lograr su mayor eficacia y protección".¹⁶⁷

De lo expuesto la interpretación conforme, es el medio idóneo para que los jueces puedan integrar tanto disposiciones constitucionales como tratados internacionales, siempre siguiendo el principio pro-persona.

En nuestra Carta Magna dicha interpretación se encuentra en el párrafo 2º del artículo 1 constitucional: "Artículo 1.- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

El Poder Judicial entonces estará obligado a tomar sus determinaciones de acuerdo a la CPEUM y a los instrumentos jurídicos internacionales debidamente ratificados, en congruencia con ello surgen dos figuras, el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad.

El bloque de constitucionalidad, aparentemente hace referencia a que el juez debe tomar en cuenta únicamente a la Carta Fundamental, no obstante, en materia de derechos humanos, esto ya no basta, por lo tanto el bloque se amplia y abarca todos los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna, y a su vez todas las normatividades externas que regulen los derechos humanos previstos constitucionalmente.

¹⁶⁷ <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v9n2/art14.pdf>

Para comprender dicha figura el profesor Héctor Fix-Zamudio, relata que la fórmula proviene del sistema francés, en el que el Consejo Constitucional que la mencionó que la constitucionalidad: "...comprende no sólo el texto fundamental en vigor de 1958 sino también otros elementos del derecho público francés histórico o contemporáneo. Específicamente, dicho bloque se compone de los siguientes elementos: la Constitución de 1958 y su preámbulo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el preámbulo de la Constitución de 1946, los principios fundamentales reconocidos por leyes de la República".¹⁶⁸

De ésta manera actualmente el bloque constitucional se integra por: La Carta Fundamental, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los principales.

Por otra parte el bloque de convencionalidad, surge en la CoIDH, en donde el órgano jurisdiccional utiliza el control convencional como herramienta jurídica, para saber si las disposiciones internas de los distintos Estados, denunciadas ante su competencia, armonizaban o no con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es decir la CoIDH califica si el Estado viola o no derechos fundamentales, dependiendo de si su norma, acto u omisión están acorde al cuerpo normativo regional de derechos fundamentales.

Posteriormente ésta fórmula sería utilizada también por los Estados-parte, con el fin de conformar sus actos u omisiones con las normas externas. Dicho bloque se compone principalmente por el Sistema Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este bloque se ve confirmado, en la exposición de motivos al referir que: Los compromisos internacionales son sin duda una base sólida para el sustento de

¹⁶⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, y Salvador, Valencia Carmona. *LAS REFORMAS EN DERECHOS HUMANOS, PROCESOS COLECTIVOS Y AMPARO COMO NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL*, 1ª ed., Porrúa, México 2013, p.11.

una ética legislativa que promueva el equilibrio entre el ejercicio del poder y las libertades ciudadanas. Sin duda en éste país hemos avanzado en esos términos pero no basta, es ya imperativo emprender el proceso de armonización de los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con la legislación doméstica particularmente la Carta Magna.¹⁶⁹

No obstante esta distinción teórica, el bloque constitucional y el convencional llegan a integrarse y complementarse en nuestro orden jurídico, puesto que según la teoría monista de Kelsen, debe aplicarse por los operadores jurídicos, sobre todo al momento de observar la interpretación conforme, al respecto el académico Eduardo Ferrer Mc Gregor, argumenta muy acertadamente que: “En realidad, la interpretación del derecho interno conforme a la normativa internacional implica la interpretación del mismo derecho interno en medida en que los tratados internacionales son derecho nacional, (de fuente internacional) una vez que son debidamente incorporados...”¹⁷⁰

5. Los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos.

Dentro de los DESC, los derechos humanos laborales han sido los más aclamados por las revueltas sociales. Como se narra en el segundo capítulo, éstos derechos fueron por primera vez garantizados en nuestra CPEUM en 1917, actualmente se encuentran reconocidos los artículos constitucionales 5,123 y 127 y en una serie de tratados internacionales y convenios emitidos por la OIT, entre los más importantes:

- La Carta Internacional de los Derechos Humanos.
- La CADH.
- El Protocolo de San Salvador sobre los DESC.
- La Observación General no. 3 “Sobre las obligaciones a cargo de los Estados en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales”.

¹⁶⁹ <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/abr/070425-3.pdf>

¹⁷⁰ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>

- La Observación General no. 18 “Sobre el Derecho al trabajo”.
- Los Convenios no. 87,98, 102, 151 y 158 de la OIT.
- La Declaración de Filadelfia “Sobre los principios y objetivos de la OIT” de 1944.
- La Declaración “Relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” de 1998.

De todas las regulaciones expuestas, los derechos humanos que en materia de trabajo sobresalen son:

- El derecho al empleo digno y socialmente útil.
- El derecho a un salario remunerador.
- El derecho de estabilidad en el empleo.
- El derecho a una seguridad social.
- En el ámbito colectivo los derechos de libre asociación, de libre reunión y de negociación colectiva.

En vinculación directa a tales derechos y atendiendo a lo que la teoría jurídica y las regulaciones nacionales e internacionales, el artículo 1 constitucional en su párrafo 3º, dispone las obligaciones que México tiene en materia de DESC, son:

- Prevenir.
- Respetar.
- Proteger.
- Garantizar.¹⁷¹

Los instrumentos jurídicos internacionales más acertados respecto a los derechos humanos en materia laboral, son las Observaciones Generales 3 y 18 del Comité de los DESC, la primera tiende a interpretar de una manera general las obligaciones vinculadas a los DESC, mientras que la segunda establece específicamente las relativas, en derechos humanos laborales.

¹⁷¹ Anexo XIX. Tesis Aislada no.160073, Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro IX, Tomo 1, p. 57, Junio de 2012, Materia Constitucional. DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.

La Observación General 18 emitida por el Comité General de DESC, se encargó de determinar las tres obligaciones generales correspondientes a todo derecho humano laboral.

- Respetar.
- Proteger.
- Aplicar.

La obligación de respetar implica que el Estado se abstenga de interferir directa o indirectamente en el goce del derecho fundamental. Esto quiere decir que la autoridad, tenga la obligación de abstenerse, ya sea mediante acciones u omisiones, de interrumpir el goce de la prerrogativa que se trate.

Así mismo la obligación de proteger consiste en que se adopten medidas que impidan a terceros interrumpir el disfrute del derecho del titular. Los Estados deben expedir legislaciones que tutelen eficazmente los derechos fundamentales del trabajador frente a los particulares. Entre las leyes que se contemplan en ésta obligación se encuentran aquellas que garanticen una igualdad en el acceso al empleo, impedir que las medidas de privatización afecten los derechos de los trabajadores, y proteger la estabilidad del trabajador en su empleo.

En cuanto a la obligación de aplicar, ésta impone al Estado, el deber de proporcionar, facilitar y promover los derechos humanos laborales. Los Estados-parte están obligados a adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo, adecuadas para velar por la plena realización de los derechos de los trabajadores. Esta obligación es trascendental para que los individuos puedan disfrutar de todos sus derechos sociales.

Además de estas obligaciones, la comunidad internacional ha reconocido el principio de progresividad planteado en la Observación General 18, en el punto 19, en el PIDESC en su artículo 2 y en el Protocolo de San Salvador se menciona en su artículo 1.

Dicho principio, dicta que México debe adoptar medidas siempre de manera gradual fijándose metas de corto, mediano y largo plazo, destinando todos sus recursos hasta donde los intereses de la sociedad lo permitan, con el propósito de que los individuos, puedan disfrutar de una manera progresiva sus derechos fundamentales laborales.

A pesar de estas disposiciones en la realidad tal principio se torna complicado para el Estado Mexicano, ya que la presión que llegan a generar organismos internacionales, verbi gratia el Fondo Monetario Internacional o el Banco Internacional, son obstáculos, para poder desarrollar programas que amplíen la esfera de acción de los derechos humanos de los trabajadores. Sin embargo, atendiendo a la naturaleza jurídica del propio principio de progresividad, México tiene prohibido efectuar la regresión arbitraria del contenido normativo de los derechos laborales; por ende una vez reconocidos los derechos se debe partir de ese punto para acrecentar el contenido normativo de éstos y no retroceder en perjuicio de los trabajadores.

El primer derecho del cual parte el marco jurídico laboral es el derecho al trabajo digno y socialmente útil, consistente en que todo individuo tenga un empleo que le sirva como medio de supervivencia, y que el mismo se traduzca en una labor de calidad aceptable, es decir que el trabajo que se encuentra desempeñando sea interdependiente e indivisible con otros derechos humanos laborales, que lo hagan verdaderamente eficaz, que resulte ser una herramienta de supervivencia.

El derecho al trabajo fue establecido en el artículo 123, y dispuesto en el artículo 3 de la LFT. Del artículo 123 constitucional, se señala el derecho al empleo digno y socialmente útil, y la LFT en su artículo 3, primera oración se hace referencia expresamente a que el trabajo es considerado un derecho y un deber social. En éste aspecto la LFT, con las reformas laborales del año 2012 en su artículo 2 explica que el empleo digno y socialmente útil es considerado como: "...aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad,

discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva”.

Lo primero que salta a relucir es el término trabajo digno o decente, el DRAE dice que “digno” se entiende como: “Digno.- 5. adj. De calidad aceptable. Una novela muy digna”.¹⁷²

Es decir el trabajo digno es aquel que ostenta una calidad aceptable, y tal característica hace presencia si el empleo cubre una serie de condiciones, las que a su vez son otros derechos fundamentales laborales.

Los tratados internacionales también han fijado el derecho al empleo digno, la DUDH en su artículo 23. 1, el PIDESC en su artículo 6, la Observación General 18 emitido por el Comité General de los DESC en su párrafo 1º, y el Protocolo de San Salvador en su artículo 7.

Puntualmente la Observación General 18, en su párrafo 1º sobre el contenido normativo del derecho al trabajo, dispone que: “El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad”.

¹⁷² <http://lema.rae.es/drae/?val=DIGNO>

Esto es así, ya que no basta únicamente con que se tenga un derecho al trabajo, sino más bien que el empleo en verdad sea un instrumento que le pueda otorgar una vida digna al trabajador. Ahora bien para que se garantice una vida digna, éste derecho debe co-existir con otros derechos humanos laborales, un salario suficientemente remunerador, derechos colectivos de los empleados públicos, derecho a la estabilidad en el empleo, y derecho a la seguridad social, todos ellos indivisibles e interdependientes entre sí.

En la Observación General 18, en sus párrafos 7º y 8º, se habla acerca de la indivisibilidad e interdependencia, entre el derecho al empleo y los demás derechos fundamentales de corte laboral: “Éste es el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, tal como se subraya en el artículo 7 del Pacto. Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo.

Los artículos 6, 7 y 8 del Pacto son interdependientes. La calificación de un trabajo como digno presupone que respeta los derechos fundamentales del trabajador. Aunque los artículos 7 y 8 están estrechamente vinculados al artículo 6, serán abordados en observaciones generales independientes. Por lo tanto, se hará referencia a los artículos 7 y 8 solamente cuando la indivisibilidad de estos derechos así lo requiera”.

Posteriormente en la disposición constitucional del artículo 123, se hace referencia a la obligación específica correspondiente al derecho al empleo, a cargo del Estado cuando se menciona que “al efecto, se promoverán la creación de empleos”, a lo que se conoce como “políticas de pleno empleo” de sus habitantes.

Se dice en el segundo capítulo de ésta tesis que dicha obligación, respecto al pleno empleo, fue reconocida internacionalmente desde la Declaración de

Filadelfia de 1944 por parte de la OIT, en la que se especificó que los Estados parte progresivamente deben destinar todos los medios posibles a alcanzar el pleno empleo.

Ahora bien la Observación General 18 respecto al trabajo digno, expresa que no es un derecho absoluto, puesto que el individuo por el sólo simple hecho de invocarlo no lo puede hacer valer en ese instante, ya que para poder obtener un empleo previamente debió de haber gozado mínimo de los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda digna. Por lo anterior el derecho requiere precisamente de los medios adecuados para que el individuo lo ejerza, y dependerá mucho si el Estado y sus habitantes en calidad de miembros de la sociedad aportan para el avance progresivo, es decir el Estado al estar obligado a su normatividad en derechos fundamentales debe contar con políticas públicas que ayuden a respetar y proteger todos éstos derechos sociales, planteando metas a corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a las obligaciones a cargo del Estado Mexicano, las obligaciones generales aplicables son las de: respeto, protección y aplicación.

Otro derecho interdependiente e indivisible, es el de la estabilidad en el empleo, y representa la prerrogativa de poder permanecer en el empleo y generar la antigüedad correspondiente, sin que otros puedan privar a la persona de su trabajo injustificadamente. Al respecto se expone: "...como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera causa para ello, si es por tiempo u obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo el trabajador podrá continuar laborando, en otras palabras el patrón, por regla general no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural".¹⁷³

¹⁷³ DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del trabajo*, Tomo I, 6ª ed., Porrúa, México, 1986, p.573.

El derecho en comento se encuentra reconocido, en el Protocolo de San Salvador en su artículo 7 inciso d, y en el Convenio 158 de la OIT artículos 4, 8, 9 y 10, que expresamente mencionan que la estabilidad es considerada un derecho fundamental del trabajador. También se dispone que el trabajador, en caso de un despido injustificado, pueda tutelar su derecho a través de las acciones laborales correspondientes, ante las autoridades laborales competentes, así como a solicitar el derecho a su reinstalación o indemnización.

Las normas protectoras de éste derecho, también están previstas en nuestro sistema jurídico, en el artículo 123 apartado B en su fracción IX, y en los artículos 43 fracción III y 46 de la LFTSE, al determinar que ningún servidor público sea privado de su empleo de forma injustificada, es decir, el despido únicamente procede conforme a las causales que marque la ley, y en caso de que ocurra el despido injustificado, el trabajador puede proteger su derecho a través de una acción judicial de carácter laboral , ya sea que solicite una indemnización o su reinstalación en el puesto del trabajo que desempeñaba. Aunado a lo anterior, en caso de que la plaza en la cual el trabajador laboraba esté suprimida, tendrá derecho a que se le otorgue otra equivalente o a la indemnización de la ley.

Por otra parte las obligaciones correspondientes a éste derecho humano laboral, siguen siendo las generales, es decir las de respeto, protección y aplicación.

Es importante hacer notar que el derecho fundamental a la estabilidad, está concatenado sobre todo con el derecho al trabajo, ya que lo que se pretende es que el trabajador no pierda su principal fuente de ingresos con que cuenta. La relación es tan clara que precisamente, la forma de reparar al trabajador que fue despedido injustificadamente, es la reinstalación en su empleo.

Así mismo, el salario es otro derecho humano laboral indivisible e interdependiente a la estabilidad y al empleo digno. Pero el salario conlleva mucho más que una definición, el reconocimiento del sueldo como derecho

fundamental, ha sido de gran importancia para la reivindicación del trabajador, puesto que su proclamación desde el primer momento vino a diferenciar la situación de esclavo a empleado.¹⁷⁴

Por lo anterior entre las metas que se fijaron dentro del derecho laboral, no fue únicamente reconocer el derecho al salario ante los organismos internacionales y nacionales, sino que, el sueldo fuese verdaderamente remunerador con el fin de que el empleado pudiese vivir con decoro. En efecto se hace alusión a la principal característica del salario, que sea adecuado e irrenunciable, para que tanto el trabajador y su familia puedan permearse una buena calidad de vida.

El salario de los servidores públicos está definido en el artículo 32 de la LFTSE: “el monto total que debe pagarse a los trabajadores por sus servicios prestados”.

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

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes: I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y

¹⁷⁴ Los conflictos que surgieron entorno al salario, fueron las fuentes reales (nacionales e internacionales) que vendrían a configurar gran parte del derecho laboral. Como ejemplo de ello, en el primer capítulo y segundo capítulo se narró que el Cartismo (a nivel mundial), y la Revolución Mexicana, fueron motivados entre otras cosas, debido a que los patrones pagaban sueldos risibles, por lo que con tal simulación, muchos trabajadores terminaban viviendo en condiciones infrahumanas.

los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales”.

El salario adecuado que califica la Carta Fundamental indica que el monto del sueldo, debe ser suficiente para cubrir las necesidades del trabajador y su familia. El artículo 123 constitucional en su apartado B fracción IV, establece que el salario no podrá ser disminuido arbitrariamente durante su vigencia y nunca menor al mínimo fijado.

Los instrumentos internacionales como la DUDH su artículo 23 punto 3, el PIDESC en su artículo 7 inciso a) y el Protocolo de San Salvador en su artículo 7 inciso a) contemplan el derecho humano laboral en comento, coincidiendo en que el sueldo sea un derecho que le procure al empleado y su familia un nivel económico mínimo suficiente para una vida digna.

El PIDESC determina que: “ARTÍCULO 7.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: ...i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;”.

En tanto que el Protocolo de San Salvador en el rubro de Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo dispone que: “Artículo 7.- Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”.

De la normatividad anterior se arriba a la conclusión, de que el salario no sólo viene a representar el derecho fundamental del trabajador, sino que es un medio a través del cual las personas, que dependen de éste, puedan gozar a su vez de otros derechos fundamentales: Educación, salud, alimentos, entretenimiento, etcétera.

Por ejemplo, el artículo 38 fracción IV de la LFTSE refleja la dependencia hacia el salario, ya que dicha disposición determina que el sueldo, es susceptible de ser embargado para cubrir una pensión alimenticia.

Ahora bien, derivado de la interpretación de las leyes laborales, la teoría ha concluido que el salario se clasifica en distintos tipos, dependiendo de la situación jurídica del trabajador. Entre ellos encontramos dos importantes, el sueldo devengado y el salario caído.

El salario devengado, es aquel que está consignado previamente en la ley, sin embargo no es pagado por el patrón al trabajador. Por ende el trabajador tiene derecho a ejercer su cobro, hasta dentro de los dos años posteriores en que lo dejó de percibir, en caso contrario opera la prescripción. El derecho a percibirlo, está previsto, supletoriamente, en el artículo 99 de la LFT.

En cambio, los salarios caídos o también llamados vencidos, hacen referencia a los sueldos que se generan a partir del despido injustificado hasta el momento en que al trabajador se le reinstala o hasta que se le cubre su indemnización. Se encuentran regulados supletoriamente en los artículos 48 y 50 fracción III de la LFT.

La naturaleza jurídica de éstos sueldos deviene de la teoría de la responsabilidad, debido a que el patrón al despedir injustificadamente al trabajador le causa un perjuicio, precisamente porque deja de percibir su sueldo, por ende al concluir el juicio y resolverse que si existió un despido injustificado, los montos que haya dejado de percibir el trabajador deberán ser cubiertos por el patrón. En relación a ello, José Dávalos argumenta: “¿De dónde surge la institución del pago de los salarios vencidos? Sería erróneo estar

pensando que los salarios caídos o vencidos son para ayudar al trabajador que después del despido no encuentra trabajo. Cuántas veces hay trabajadores tan capaces y tan diligentes que en la semana siguiente del despido ya tienen un nuevo puesto de trabajo. Los salarios vencidos los dispone la Ley Laboral porque son los salarios que el trabajador deja de estar recibiendo por culpa del patrón que despidió al empleado de manera injustificada”.¹⁷⁵

Se debe aclarar que a partir de la reforma de la LFT expedida en 2012, se determinó que los salarios caídos sean pagados al 100% hasta el primer año del litigio, y que a partir del 13º mes, únicamente se deberán los intereses que se generen sobre la base de 15 meses de salario, a razón del 2% mensual capitalizable al momento del pago. No obstante, ésta nueva norma distorsionó completamente la naturaleza jurídica de los sueldos vencidos, puesto que si son una indemnización en razón a un perjuicio, lo que debiera ser es que se cubra al 100% los salarios que se dejaron de percibir, y no lo contrario, esto es, haberlos reducido arbitrariamente a un 2% mensual capitalizable.

En cuanto a las obligaciones a cargo de México, éstas vienen a ser las consignadas en el Convenio General 18, es decir las obligaciones generales de respeto, protección y aplicación. En tanto que en el marco jurídico mexicano en los artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV, 75 y 127 fracción VI de la CPEUM así como las disposiciones, se consigna la obligación a cargo del legislativo y del ejecutivo, de efectuar el pago de los salarios mediante su fijación en el Presupuesto de Egresos. Aunado a lo anterior en el artículo 43 fracción IV de la LFTSE se hace referencia específicamente a la obligación a cargo del Gobierno-patrón (autoridad administrativa) del pago de los salarios vencidos causados por despido injustificado.

Por otra parte la LFTSE en su artículo 38, establece la prohibición de molestar o privar del salario a los trabajadores de manera arbitraria, determinando que el

¹⁷⁵ <http://www.pulsopolitico.com.mx/2014/05/salario-caidos/>

sueldo sólo será disminuido en base a los supuestos que impliquen descuentos, reducciones o embargos por:

- Prestaciones de carácter social.
- Pensión alimenticia.
- Cobro de cuotas sindicales.
- Deudas contraídas con el Estado.

Bajo ninguna otra circunstancia se puede eludir el pago de los salarios de los trabajadores, en caso de que el Gobierno-patrón efectuó lo contrario estará conculcando éste derecho en contra del trabajador burocrático y de los derechos fundamentales de los demás integrantes de su familia.

Otro derecho es el de la seguridad social, dicha prerrogativa forma parte strictu sensu de los derechos fundamentales laborales. Su importancia se debe a que su naturaleza jurídica obedece a la protección del empleado y su familia en circunstancias de elemental asistencia pública como son las prestaciones de vivienda, salud y pensiones.

Derivado de dicha esencia jurídica el presente derecho es interdependiente e indivisible a los derechos sociales a la salud, a la vivienda, a la alimentación, entre los más importantes.

El derecho a la seguridad social está reconocido en el artículo 22 de la DUDH, en el artículo 9 del PIDESC, en el Convenio General no. 19 emitido por el CGDESC, en el artículo 9 del Protocolo de San Salvador, mientras que en nuestra Carta Fundamental se dispone en el artículo 123 apartado B fracción XI.

Mientras que las obligaciones están consignadas, en el Convenio General no. 19 emitido por el CGDESC y en el Convenio sobre la seguridad social no. 102 emitida por la OIT, en sus apartados II, III, V, VI, y VIII-X, así mismo, se debe obedecer a las obligaciones de protección respeto y aplicación. En la Carta

Magna en el artículo 123 B fracción XI y en la LFTSE en el artículo 43 fracción VI.

En el caso de los trabajadores burocráticos, el organismo público descentralizado competente para la prestación de éstos servicios es el ISSSTE. El Gobierno-patrón está encargado de enterar las aportaciones que cubran las prestaciones sociales a las que sus trabajadores tienen derecho. En congruencia con lo anterior, la Dependencia es quien se encuentra obligada a dar de alta a todos los trabajadores con los que hayan tenido una relación laboral.

Por otro lado la progresividad, en los derechos individuales de los trabajadores, no sería igual sin la existencia del ámbito colectivo laboral. Los derechos colectivos han sido a lo largo de los años fuentes del aspecto individual del trabajo, debido a que su naturaleza jurídica consiste en reconocer y garantizar dicho aspecto. Al respecto el profesor Mario de la Cueva muy atinadamente expresa que: “El derecho colectivo del trabajo constituye la primera parte de lo que denominamos la envoltura protectora del derecho individual del trabajo y de la seguridad social”.¹⁷⁶

El derecho colectivo se integra de:

- El derecho a la sindicalización.
- El derecho a una negociación colectiva.
- El derecho de huelga.

El primero se refiere al derecho de los trabajadores de poder asociarse y conformarse en una persona moral, con el fin de estudiar y defender sus intereses frente al patrón.

El segundo derecho consiste en que los empleados tengan las posibilidades de discutir y controvertir mediante procedimientos previamente previstos en las leyes laborales, las condiciones generales de sus empleos.

¹⁷⁶ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/59.pdf>

Finalmente, el tercero es una prerrogativa de acción por parte del sindicato, ya que manifiesta su desacuerdo en contra de disposiciones o condiciones que infringen los derechos laborales de sus agremiados, a través de la suspensión temporal de la relación laboral.

Todos éstos derechos son interdependientes e indivisibles, por lo cual si llegase a faltar uno, la efectividad en la protección de los derechos de los trabajadores se vería quebrantada.

Actualmente nuestra Carta Magna, les reconoce dichos derechos a los empleados burocráticos en su artículo 123 B fracción X. En cuanto a los tratados internacionales, tales derechos se encuentran tutelados en los artículos del PIDESC, la Declaración de los derechos y principios de la OIT de 1998, el convenio no. 87, 98 y 151 de la OIT(México sólo ha ratificado el primero de ellos) , y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

A pesar de ello en materia laboral burocrática esto se torna complicado por lo que desde los tratados internacionales hasta nuestra Carta Magna, se han establecido una serie de restricciones hacia el derecho colectivo burocrático, argumentando que es debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan los empleados burocráticos, es decir que las funciones “públicas” no pueden ser interpretadas simplemente como actividades laborales, sino que atendiendo a su trascendencia ello conlleva a velar antes por el interés general que por el de los empleados burocráticos.

No obstante dichas restricciones no deben ser una excusa para eludir obligaciones que atañen al Estado Mexicano, un ejemplo fue que anteriormente se negaba el derecho a que los trabajadores burocráticos contaran con más de un sindicato en las Dependencias, y no fue hasta el año de 1999 en que en atención a las disposiciones constitucionales que reconocían la libertad sindical,

México se vio obligado a respetar éste derecho a los empleados burocráticos, a través de su tesis jurisprudencial no 43/1999.¹⁷⁷

Desafortunadamente, a pesar de ese logro, México aún continúa ignorando la protección del derecho colectivo burocrático, en específico el derecho a la huelga estipulado actualmente en el artículo 123 constitucional apartado B fracción X y el artículo 94 de la LFTSE, y ello no sólo ha ocurrido en ésta legislación, puesto que en el segundo capítulo se señaló que en las legislaciones anteriores tal derecho ha sido verdaderamente nugatorio.¹⁷⁸

El presente derecho se considera nugatorio debido a que la única causal bajo la cual procede entablar una huelga, es en virtud de “una violación sistemática de derechos”, esto es hasta que “todos” los derechos de los trabajadores pertenecientes a la Dependencia sean afectados, siendo ello una hipótesis de imposible realización lógicamente, debido a que dicha violación no se llega a dar de forma absoluta, sino más bien parcial.

José Dávalos en torno a dicha problemática aduce que: “La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 450 tiene siete causales de huelga. Los trabajadores burocráticos tienen el derecho de huelga limitado a una causal, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que les consagra el artículo 123 (artículos 123, fracción X, apartado B, de la Constitución y 94 de la Ley Burocrática). ¿Cuándo se van a violar esos derechos, todos o de manera general y, en forma sistemática, es decir, día tras día? ¿Cuándo? Pues jamás. Ese jamás es el candado impuesto para evitar que gocen del derecho de huelga los trabajadores burocráticos.

¹⁷⁷ Anexo XX. Tesis de Jurisprudencia no. 193868, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, p.5, Mayo de 1999, Materia Constitucional, Laboral. SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVIEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

¹⁷⁸ nugatorio, ria. (Del lat. nugatorius).1. adj. p. us. Que burla la esperanza que se había concebido o el juicio que se tenía hecho.

Un solo artículo 123 constitucional sin apartados, para todos los trabajadores”.¹⁷⁹

Prueba de lo anterior lo corrobora el artículo sobre las huelgas burocráticas en donde se menciona que las huelgas burocráticas se han generado sin haber cumplido con la causal señalada en la LFTSE, ello en virtud de su imposible realización: “La clasificación aceptada por la generalidad resulta poco feliz, ya que en la praxis sindical nunca ha estallado un sólo caso de huelga legal. Consiguientemente, una u otra clase de huelga cuentan solamente con soporte teórico, sin perspectiva de práctica ni realidad sindical”.¹⁸⁰

Ya bien lo decía el profesor Mario de la Cueva que el derecho colectivo es como un triángulo equilátero si uno de sus lados llega a faltar, deja de ser un triángulo, si uno de los derechos colectivos se limita o no se reconoce, esto afecta a los derechos restantes (interdependencia), y precisamente como dichas prerrogativas colectivas tienen el objetivo de defender y hacer cumplir los derechos fundamentales de carácter individual, éste artículo consecuentemente, también afecta gravemente a los derechos individuales de los trabajadores, por ejemplo el caso en que las Dependencias no cumplimentan los laudos, puesto que por medio del ejercicio de la huelga, se podría tutelar el pago de dichas resoluciones, puesto que a través del ejercicio de la huelga se podría presionar al Gobierno-patrón para que cumplimente dichas resoluciones.

¿Qué caso tiene reconocer el derecho a sindicalizarse, si posteriormente en la disposición 94 de la LFTSE se limita la acción del sindicato? Un sindicato existe para defender los intereses de sus agremiados, y la huelga es la herramienta a través de la cual se conquistan.

Desafortunadamente ésta situación se agrava porque México no ha ratificado el convenio 151 Sobre los Derechos de los Trabajadores Burocráticos y su

¹⁷⁹ <http://www.pulsopolitico.com.mx/2011/04/trabajo-burocratico/>

¹⁸⁰ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art9.htm>

Sindicalización, no obstante el derecho a la huelga pertenece a su vez a la libertad sindical, y ese derecho es uno de los componentes primordiales de los principios de la OIT.

Y si bien hay conciencia de que la interrupción en la prestación de servicios públicos es algo muy delicado, la OIT ha mencionado específicamente que en el caso de los funcionarios públicos aunque el derecho colectivo está limitado, ello tampoco implica negarlo, incluso en un documento emitido por el Comité de Expertos, se determina que ésta prerrogativa bien puede regularse y ejercerse de la siguiente manera: “Por ello ha estimado que sería un esfuerzo vano a elaborar a priori una lista exhaustiva, y aplicable a todos, de las categorías de funcionarios que deberían de disfrutar del derecho de huelga y de las que puedan ser privadas de ese derecho debido a que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. La Comisión no dejó de reconocer que, a excepción de los grupos que caen claramente en una u otra de las categorías, se tratará con frecuencia de una cuestión de grado. Por ello, en los casos dudosos, propuso que la solución podría ser no prohibir totalmente la huelga, sino más bien proveer el mantenimiento de un servicio mínimo negociado por una categoría determinada y limitada del personal, siempre que un paro total y prolongado pueda tener consecuencias graves para la población concernida”.¹⁸¹

Por otra parte los derechos pertenecientes a la primera generación atienden a un carácter político y civil, sin embargo, dentro del último rubro existen en particular un conjunto de prerrogativas trascendentales para que el individuo pueda defenderse adecuadamente, las que vienen a ser, los derechos humanos de carácter procesal. Entre ellos, el derecho de acceso a la justicia (pronta, expedita e imparcial) y el derecho al debido proceso.

La naturaleza jurídica de las prerrogativas de primera generación, es defender y proteger los derechos fundamentales sustantivos, es decir, de ellos depende el

¹⁸¹
normes/documents/publication/wcms_087989.pdf

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---

goce y disfrute de los últimos. Elizabeth Salmón y Cristina Blancor en torno a ello aducen que: “Se opta por una protección del derecho que no sólo se agote con la norma sustantiva, sino también con un contenido procesal expreso”.¹⁸²

Aterrizando lo anterior, se puede argumentar que en el caso de los trabajadores burocráticos, ante cualquier violación de sus derechos fundamentales sustantivos, éstos se asisten de los derechos fundamentales adjetivos, con el fin de que sean verdaderamente tutelados ante las instancias judiciales competentes.

Concluyendo las ideas expuestas, se afirma que llegan a operar entre ambas generaciones de derechos humanos los principios de interdependencia e indivisibilidad, sin los adjetivos los sustantivos no podrían disfrutarse y viceversa.

Comenzando a analizar éste tipo de derechos, el derecho de acceso a la justicia (pronta, expedita e imparcial) consiste en que el individuo cuente tanto con legislaciones como con autoridades materialmente jurisdiccionales, a través de las cuales, demande la protección de sus derechos fundamentales (sustantivos) en un proceso, que se resuelva de manera pronta, expedita e imparcial.

Actualmente el derecho en comento, está reconocido expresamente en nuestro artículo 17 constitucional, en su segundo párrafo en el que se dispone: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

El trabajador burocrático, tiene tutelado el acceso a tribunales, específicamente en el artículo 8 del Convenio 158 de la OIT sobre la Terminación de la Relación

¹⁸² SALMÓN. Elizabeth y BLANCOR. Cristina, Op. cit. p.27.

Laboral, el artículo 118 y 124 de la LFTSE, en los cuales se determina que los empleados públicos pueden acudir ante el TFCA para resolver sobre el conflicto laboral individual que se le someta.

Se insiste en que el acceso jurisdiccional es sumamente necesario para la tutela de los derechos humanos laborales del servidor público. Aunado a lo anterior, el derecho de acceso a la justicia no se agota en el momento en que el individuo acude ante los órganos judiciales, sino que éste derecho debe garantizarse desde el comienzo hasta que el proceso ha causado estado y se ha cumplimentado con la resolución firme.

En congruencia con lo mencionado la CADH en el numeral 25 2 c), contempla *latu sensu* la protección del derecho de acceso a la justicia. La CoIDH de acuerdo con dicho artículo ha confirmado que el derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo implica el acceso formal al órgano jurisdiccional sino la conclusión total de los juicios, esto es, hasta el cumplimiento de las resoluciones ejecutoriadas: “2. De la presente Sentencia de la Corte se desprende el amplio alcance del derecho de acceso a la justicia, en los planos tanto nacional como internacional. Tal derecho no se reduce al acceso formal, *stricto sensu*, a la instancia judicial; el derecho de acceso a la justicia, que se encuentra implícito en diversas disposiciones de la Convención Americana (y de otros tratados de derechos humanos) y que permea el derecho interno de los Estados Partes, significa, *latu sensu*, el derecho a obtener justicia. Dotado de contenido jurídico propio, configurase como un derecho autónomo a la prestación jurisdiccional, o sea, a la propia realización de la justicia...las obligaciones de protección judicial por parte del Estado no se cumplen con la sola emisión de sentencias judiciales, sino con el efectivo cumplimiento de las mismas (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25(2) (c) de la Convención Americana”.¹⁸³

¹⁸³ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

Jorge A. Marabotto Lugaro, interpreta la presente prerrogativa como: “El derecho de toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer su derecho de que se crea asistida y de lograr la satisfacción de éste”.¹⁸⁴

En efecto el juzgador debe garantizar que el acceso a la justicia sea verdaderamente eficaz. Al respecto el autor uruguayo da su punto de vista desde la perspectiva de los DESC: “Posteriormente, con el reconocimiento pleno del derecho de las personas, de todas las personas, en particular en cuanto a concierne a los derechos sociales, se estimó- y se estima- que ese acceso debe de ser real y no tan sólo teórico”.¹⁸⁵

Siendo así que la efectividad del acceso a la justicia, se afirma con la conclusión definitiva del proceso judicial. Es decir si la resolución que emite la autoridad jurisdiccional ha causado estado que ésta verdaderamente sea cumplimentada, en relación a ello el mismo autor expresa: “No sólo se debe postular un acceso a la jurisdicción, sino que ese acceso debe de ser efectivo. De nada valdría proclamar que las personas tienen acceso a la justicia, que ese es su derecho si luego, en la realidad de los hechos, esa posibilidad resulta menguada, o claramente, se carece de ella. Las personas deben tener una verdadera y real posibilidad de acceder a la jurisdicción”.¹⁸⁶

Por lo que respecta a la justicia pronta y expedita, esto resulta apremiante, pues se insiste, que se encuentra en suspensión los derechos laborales del servidor público, de los cuales, a su vez dependen los derechos fundamentales de otros miembros de la familia. La LFTSE actualmente regula los plazos en base a lo que se supone que el proceso debe desarrollarse en sus artículos 127 BIS, 130 y 131.

Se debe recalcar al respecto que, la eficacia del presente derecho dependerá mucho de la disposición de los órganos jurisdiccionales, en cumplir con las

¹⁸⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf>

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ Ídem.

normas procesales así como en actualizarse y capacitarse constantemente, puesto que el derecho de acceso a la justicia implica una prestación de un servicio público a los gobernados, sobre ello la SCJN argumenta: "...el acceso a la justicia supone no sólo posibilidad, sino efectividad. Pero la significación de éste concepto también tiene que ver, en gran medida, con la perspectiva que se tenga sobre el tema, pues podemos afirmar que es diametralmente opuesta la concepción de quien observa el "acceso a la justicia" desde una perspectiva de usuario, que la de quien lo ve desde la perspectiva de autoridad".¹⁸⁷

Por otra parte, la imparcialidad hace referencia a que los juzgadores deberán emitir sus resoluciones de manera objetiva, sin que ninguna de las partes, fuera de lo que marca la ley, haya tenido injerencia en la decisión definitiva. Así mismo para que el principio sea posible y real, se requiere que las autoridades jurisdiccionales no dependan de órgano u autoridad que puedan influenciarlos en los resultados de las controversias. La razón primordial de aplicar la imparcialidad, es garantizar la igualdad de las partes procesales ante el órgano jurisdiccional que va a resolver, sobretodo en el derecho procesal laboral.

Finalmente, las obligaciones correlativas al acceso jurisdiccional, consisten en que el legislador facilite el acceso y desarrollo de la impartición de justicia, mediante leyes que garanticen eficazmente éste derecho y que proyecten la creación de órganos jurisdiccionales que cubran la demanda nacional. Estas normas deberán garantizar la imparcialidad e independencia de las autoridades jurisdiccionales.

En cuanto a la eficacia "real" del derecho de acceso a la jurisdicción y en relación a las resoluciones que hayan causado estado, el artículo 17 constitucional determina que la obligación del legislativo es emitir: "leyes federales y locales que establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

¹⁸⁷ <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONSTITUCION%20COMO%20DEFENSA.pdf>

Mientras que la obligación de las autoridades materialmente jurisdiccionales, como el TFCA, radica en que desarrollen sus funciones conforme a los parámetros anteriormente desarrollados es decir de manera expedita, eficaz, e imparcial.

Otro derecho humano procesal, es el derecho al debido proceso, el cual reside en que los individuos gocen de un proceso desarrollado en base a una serie de requisitos y formalidades esenciales, que den sustento (fundamentación y motivación) a la resolución firme de la controversia, y así posteriormente se cumplimente ésta.

“El proceso es un medio para asegurar en la mayor medida posible la solución justa de una controversia a lo cual contribuyen el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. En éste sentido dichos actos sirven para proteger, asegurar, o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho y son condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”.¹⁸⁸

En efecto se presume que existe un debido proceso, cuando se cubrió una serie de derechos fundamentales de carácter procesal, que permitieron a los individuos ofrecer una defensa adecuada sobre sus derechos fundamentales de carácter sustantivo: “El conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”.¹⁸⁹

El artículo 14 constitucional, reconoce tal derecho al disponer que ningún individuo podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se hayan cubierto “las formalidades esenciales del procedimiento”. En tanto que las fuentes internacionales como el PIDCP en su artículo 14 y la CADH en su artículo 8 lo

¹⁸⁸ SALMON. Elizabeth y BLANCOR. Cristina, Op. cit., p.2.

¹⁸⁹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1170/3.pdf>

regulan, coincidiendo ambas en que durante el proceso, los individuos deben contar con “las debidas garantías”.

Expuesto lo anterior, el derecho a un debido proceso es un derecho humano integrado por una serie de “formalidades” o “garantías”, la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 constitucional, es aquella que tutela el debido proceso puesto que dispone una defensa adecuada para las partes, ésta se encuentra integrada principalmente por cuatro formalidades:

- La notificación.
- El ofrecimiento de pruebas.
- La exposición de alegatos.
- La emisión de una resolución definitiva.¹⁹⁰

Así mismo la doctrina agrega que el debido proceso por su naturaleza jurídica también tiene como objetivo el escrutinio riguroso de los actos de autoridad: El debido proceso es hoy una verdadera línea transversal de la función evaluadora de cualquier instancia de poder público e incluso privado que pueda de alguna manera afectar derechos. En éste sentido ha experimentado una expansión que llamaremos horizontal. Pero adicionalmente el derecho al debido proceso ha sabido incluir cada vez mayores garantías bien establecidas como el tribunal competente e independiente e imparcial, la noción de plazo razonable, el derecho de defensa, o la protección judicial entre otros. A ellos nos referimos con la expansión vertical.¹⁹¹

Ahora bien para los empleados burocráticos el debido proceso se encuentra regulado en la LFTSE, en su artículo 127, en el cual se dispone que la controversia judicial se reducirá a la presentación de la demanda, a su contestación, a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos

¹⁹⁰ Anexo XXI. Tesis de Jurisprudencia no. 200234, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, p.133, Diciembre de 1995, Materia Constitucional, Común. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

¹⁹¹ SALMÓN. Elizabeth y BLANCOR. Cristina, Op. cit., pp.55 y 56.

de las partes, el desahogo de otras diligencias que a juicio del TFCA sean necesarias y finalmente la pronunciación del laudo. Sin embargo, en materia burocrática el debido proceso se ha tornado ineficiente, debido a los tiempos prolongados para resolver los asuntos y al incumplimiento de los laudos a cargo del Gobierno-patrón, lo que genera que los presentes derechos fundamentales resulten ineficaces y que al mismo tiempo se afecten los de carácter sustantivo, dejando en un estado de indefensión al servidor público.

En torno al presente derecho fundamental procesal, las obligaciones de México, en primer lugar están a cargo del legislativo, puesto que debe garantizar eficazmente el debido proceso emitiendo una legislación adecuada y aplicable a la realidad procesal.

En cuanto a las obligaciones correspondientes al TFCA, éste se encuentra encargado de vigilar que se reconozca y aplique el debido proceso, en favor de ambas partes procesales, no obstante hay que reiterar que su función jurisdiccional depende de las leyes que previamente emitió el Congreso de la Unión. Es importante que el TFCA como órgano materialmente jurisdiccional, esté constantemente pendiente del cumplimiento de sus resoluciones ya que, si una de las partes se rehúsa a obedecerlas se afecta a la otra, violándose la igualdad procesal.

“Finalmente, aunque de manera transversal encontramos que el principio de igualdad, tiene también una influencia procesal. Estas normas apuntan a resguardar el debido proceso en circunstancias de particular vulnerabilidad...o en situaciones en las que la naturaleza misma del derecho requiere un funcionamiento célere de la justicia para evitar su vulneración (como frente a la necesidad de proteger la honra y dignidad”.¹⁹²

Al hablar de la igualdad se parte del principio aristotélico de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, esto es que la ley debe proteger de una misma manera a los individuos.

¹⁹² *Ibidem*, p.27.

En el caso de los derechos fundamentales de carácter procesal, lo que se busca es que los sujetos acudan a dirimir sus controversias ante los órganos materialmente jurisdiccionales, contemplándose su derecho de igualdad “procesal” ante la ley.

Dicha variación del derecho de igualdad, reside en que los individuos al establecer una relación procesal, cuenten con las mismas oportunidades para ejercer su defensa. Es decir que, tanto sujeto demandante como demandado de la relación ostenten la misma protección de sus derechos fundamentales procesales. Por tal razón la igualdad de protección ante la ley “procesal” es una base fundamental para lograr la eficacia y posibilidad de los derechos de acceso a la justicia y a un debido proceso, y de fondo a la tutela de derechos fundamentales de carácter sustantivo.

El derecho a la igualdad ante la protección de ley está consignado en los artículos 7 y 10 de la DUDH, 24 de la CADH y en el 26 del PIDCP. En todos se remarca que los individuos deben tener las mismas protecciones legales ante la ley, por ende la primera obligación de México, es que su legislador emita normas que busquen que los gobernados gocen de una igualdad tanto sustantiva como adjetiva. En tanto que una vez emitidas las leyes procesales, las autoridades materialmente jurisdiccionales, tendrán que aplicar dichas normas garantizando así el derecho de igualdad procesal.¹⁹³

Muy a pesar de todo lo estudiado con antelación y de que el Estado Mexicano se obligó ante sus gobernados y ante la Comunidad Internacional en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos mediante la ratificación de los tratados internacionales, en la actualidad México persiste en violar los derechos fundamentales de sus gobernados, de entre ellos, los trabajadores burocráticos.

¹⁹³ ANEXO. XXII. Tesis Aislada, no. 2005530 Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Tesis: 1a. XLI/2014 (10a.), Página 647. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

Lo anterior debido a que, del contenido de los derechos fundamentales anteriormente desarrollados así como de sus obligaciones correspondientes, y los hechos descritos respecto al proceso laboral burocrático, se percibe que existen una serie de violaciones evidentes por parte del gobierno, en contra de los derechos humanos de sus empleados públicos, sobre todo por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, aprovechando su personalidad de Gobierno-patrón.

**6. Incumplimiento del laudo condenatorio,
una omisión violatoria de los derechos fundamentales de
los trabajadores burocráticos.**

El fenómeno del incumplimiento del laudo condenatorio por parte del Gobierno-patrón, no se ha dado de manera espontánea, el Estado Mexicano, a pesar de haber ratificado convenios internacionales en materia de derechos humanos, ha efectuado omisiones inconstitucionales a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, en perjuicio de los trabajadores burocráticos que los han vencido en juicio.

La primera de dichas abstenciones, es la consistente en la omisión legislativa parcial, cometida por el Congreso de la Unión, respecto a los medios de apremio previstos en el artículo 148 de la LFTSE.

Ahora bien la omisión legislativa parcial o relativa, es aquella donde si bien se emitió una norma, se hizo de forma deficiente o incompleta, lo que afecta la protección de los derechos que se encuentra regulando: “La omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, es decir que la omisión legislativa, puede ser absoluta o parcial”.¹⁹⁴

¹⁹⁴ AGUILAR MORALES. Luis María, BREVES REFLEXIONES ALREDEDOR DE LA OMISION LEGISLATIVA Y SU POSIBLE TRATAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA LEY DE AMPARO,

En el ámbito burocrático, la omisión relativa del Congreso de la Unión implica haber dispuesto medios de apremio en la LFTSE, que al operar en la realidad, no resultaron ser lo suficientemente coactivos como para obligar a la Dependencia condenada a cumplimentar el laudo ejecutoriado.

A lo largo de los años, la multa que se aplicó a las Dependencias consistió en la cantidad de \$1.00, y no \$1000.00, como lo establecía la LFTSE, ello como ya se mencionó debido al Decreto por el que se creó una Nueva Unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, desafortunadamente lo anterior comenzó a provocar que el Gobierno Patrón actuará de forma contumaz, incluso aún después de haberse restablecido la multa original de \$1000.00, evidenciándose así la carente coercitividad en los medios de apremio.

Prueba de lo descrito, es que la LFTSE en su artículo 151 enuncia que la multa únicamente se impone cada que se realiza la diligencia de ejecución de laudo, ni siquiera va en aumento cada día que la Dependencia persiste en su conducta rebelde.

Comprobando lo anteriormente señalado, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (**CDHDF**) en su recomendación 10/2013, respecto a la omisión del pago de sentencias y laudos firmes por parte de las autoridades administrativas del D.F., expresa lo siguiente: “5.1.2 Hechos probado...c) Los tribunales impusieron los medios de apremio previstos en la normatividad que rige su actuación, para que sus fallos sean cumplimentados; sin embargo, persiste la omisión de los servidores públicos y las autoridades responsables de acatarlos”.¹⁹⁵

Con ello se demuestra, que la omisión parcial en los medios de apremio de la LFTSE, es un vacío legal que ha expandido sus efectos, a todos los trabajadores burocráticos que vencieron en juicio, contraviniendo no sólo

Libro de la Barra de Abogados, Revista el Foro, 20ª época, Themis, Tomo XXVI, número 1, Barra Mexicana de Abogados, A.C., México, primer semestre 2013, p. 13.

¹⁹⁵ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

obligaciones internacionales, sino violando también los derechos fundamentales de corte procesal, de los empleados públicos, sobre todo los derechos como:

- El derecho de igualdad de protección ante la ley.
- El derecho de acceso a la justicia (pronta y expedita)
- El derecho a un debido proceso.

El legislador mexicano trasgrede el derecho a la igualdad de protección ante la ley, en detrimento de los trabajadores burocráticos, debido a que emitió una ley en donde los medios de apremio resultan ineficaces como para que se cumplimente el laudo, quedando el pago al completo arbitrio de la Dependencia, lo que finalmente se traduce en una inequidad procesal. A causa de dicha omisión parcial, el Gobierno-patrón no se encuentra en un mismo plano que el trabajador burocrático, y ello genera que la Dependencia, se aproveche de esa falla legislativa para no obedecer el laudo ejecutoriado, y así afectar a su contra parte. La CoLDH en torno a esto argumenta que: "...si el cumplimiento de las sentencias queda librado a la discrecionalidad de la Administración, se vulnera la noción misma del Estado de Derecho y se crean condiciones para un régimen de arbitrariedad e imprevisibilidad, contrario a principios constitucionales como la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial. A su vez, se rompe notoriamente el derecho de igualdad que debe asistir a las partes en el proceso, al supeditarse la ejecución de la sentencia judicial a la voluntad de una de éstas, paradójicamente la parte derrotada".¹⁹⁶

Lo anterior agrava, la desigualdad del trabajador frente al Gobierno-patrón, puesto que a diferencia de las relaciones laborales del apartado A, el empleado público se topa con la dualidad del Gobierno-patrón, es decir, que aunque sea considerado como particular, ya que supuestamente se trata de una relación de coordinación, en la práctica la Administración Pública dolosamente, ha aprovechado las ventajas que le otorga la ley, derivando esto en un acto

¹⁹⁶ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

arbitrario, donde la Dependencia acorde a la situación que más le convenga, actúa como Gobierno-patrón o como autoridad.

Así mismo la CIDH, a través del estudio de la relación entre el derecho de acceso a la justicia y los DESC, manifestó que: “En éste sentido, la Comisión Interamericana se ha ocupado de subrayar ciertos rasgos distintivos de un proceso de ejecución de sentencia, cuando aquel que debe obedecerla no es otro que el Estado. De esta manera, ha recalcado que el deber estatal de garantizar la observancia de los fallos judiciales alcanza particular importancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar. Lo anterior se debe a que tales órganos, al ser estatales, suelen tener privilegios procesales, como la inembargabilidad de sus bienes. De acuerdo con la CIDH, dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos”.¹⁹⁷

Lamentablemente las consecuencias de dicha abstención legislativa no se agotan únicamente en la vulneración del derecho a la igualdad procesal, sino que persisten debido a que la Dependencia al no someterse al laudo firme impide la restitución de los derechos laborales del trabajador burocrático, por lo que se está afectando otro derecho humano, el derecho de acceso a la justicia.

Como se dice en el tema respectivo, el derecho de acceso a la justicia, desde el aspecto legislativo, es el consistente en que el individuo cuente con normas adjetivas, a través las cuales pueda demandar el reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales (sustantivos) controvertidos en un proceso de manera pronta y expedita. Ahora es lógico que, éste derecho culmine no con la emisión de la resolución sino con su total cumplimiento.

¹⁹⁷ <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

El acceso a la justicia, se reconoció en la Carta Fundamental en el artículo 17 constitucional 6º párrafo, en la LFTSE en los artículos 118 y 124, y lato sensu en las normas internacionales en los artículos de la 8 DUDH, 2 y 3. a) del PIDCP, 25 de la CADH y en el artículo 8 del Convenio 158 de la OIT.

La CPEUM en garantía del derecho en comento, en su artículo 17 párrafo 6º, expresamente estableció la obligación a cargo del legislador de expedir las leyes necesarias para tutelar la plena ejecución de las resoluciones.

No obstante en el presente caso, el Congreso de la Unión cometió la transgresión al acceso a la justicia, al no dictar medios de apremio verdaderamente coactivos para presionar a las Dependencias al cumplimiento de los laudos condenatorios, puesto que con ello no se garantizó realmente el pago pronto y expedito de dichas resoluciones firmes.

Agregado a lo anterior, no sólo se ha violentado, el derecho de acceso a la justicia, por la omisión parcial descrita, sino también por otra omisión legislativa en torno a la fijación de la partida presupuestal destinada al pago de los laudos condenatorios; acorde con los artículos constitucionales 73 fracción VII, 74 fracción IV, 75 y 127 constitucional fracción VI, 43 fracción IV de la LFTSE, y el artículo 42 fracción II del Estatuto de Gobierno del D.F., el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa, están facultados para aprobar el Presupuesto de Egresos, que previamente por iniciativa exhibe el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del D.F., ya que en tal proyecto se contempla el pago de los salarios caídos, las indemnizaciones y las plazas de base a cargo del Gobierno-patrón, dentro del rubro denominado "Presupuesto Devengado", establecido en el artículo 2 fracción XXXVI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: "Presupuesto devengado: el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan

por mandato de tratados, leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones a que se refiere el artículo 49 de ésta Ley”.¹⁹⁸

En concordancia con lo anterior, ésta abstención consiste en que el legislador no consigna el monto suficiente para cubrir las prestaciones de los laudos ejecutoriados, constituyéndose así como otra de las causantes del incumplimiento de los laudos por parte de las Dependencias, al respecto la recomendación 10/2013 de la CDHDF, aduce que en el ejercicio fiscal 2013, la cantidad destinada resulto insuficiente con lo cual no se garantizó realmente el pago de los laudos vulnerando nuevamente el derecho de acceso a la justicia: “Ahora bien, la insuficiencia de recursos presupuestales destinados a la liquidación de los laudos, sentencias y otras resoluciones en los ámbitos laboral y administrativo es un factor determinante del incumplimiento de los fallos”.¹⁹⁹

Siendo así que dicha omisión viola las mismas obligaciones mencionadas anteriormente, consignadas en el artículo 2 de la CADH, así como el artículo 2.1 del PIDCP, consistentes en que el Estado Mexicano, a través del Congreso de la Unión y de la Asamblea del D.F., debe dictar las normas adecuadas para garantizar los derechos fundamentales de los individuos, entre ellos el derecho de acceso a la justicia a través del cumplimiento de los laudos condenatorios: “Al respecto, es importante subrayar que México, por ser Estado Parte en la Convención Americana, está obligado a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias, para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en ella, como lo es justamente, el derecho al acceso efectivo a la justicia. Lo anterior de conformidad con el artículo 2 de esa Convención. Entre esas medidas se encuentra la asignación presupuestaria, en cantidad suficiente para liquidar los fallos como los que son materia de la presente Recomendación.

¹⁹⁸ Por ejecutores de gasto se entiende a los Poderes Legislativo y Judicial, los Entes Autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las Dependencias y Entidades, que realizan las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; con cargo al Presupuesto de Egresos.

¹⁹⁹ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

Vinculado con lo anterior, tenemos que el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su línea de acción 1172, impone a la Asamblea Legislativa del D.F. y la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del D.F., el deber de Incrementar la partida presupuestal existente para el pago de la reparación del daño en ejecución de los laudos”.²⁰⁰

Derivado de lo expuesto el Estado Mexicano, a través de su Poder Legislativo, ha efectuado dos omisiones parciales, la primera respecto a los medios de apremio previstos en la LFTSE y la segunda reside en la insuficiencia de la partida presupuestal aprobada para el pago de los laudos, las cuales han trasgredido derechos fundamentales de corte liberal en perjuicio de los trabajadores burocráticos, el derecho de igualdad de protección ante la ley y el derecho de acceso a la justicia. La violación a éste último derecho humano, no concluye en el ámbito legislativo, sino que continua hasta la esfera administrativa, debido a que ambos vacíos legales han hecho que las Dependencias condenadas, ostenten una conducta renuente al cumplimiento de los laudos ejecutoriados, así mismo tanto las omisiones legislativas como la abstención administrativa consecuentemente, terminan violando derechos fundamentales laborales.

7. Omisión en el cumplimiento del laudo condenatorio efectuado por el Gobierno-patrón.

Ahora bien en éste orden de ideas, el Gobierno-patrón, dolosamente ha aprovechado la laguna legal anteriormente analizada, con el propósito de retardar el pago del laudo condenatorio, en perjuicio de sus empleados, conculcando:

- El derecho de acceso a la justicia.
- El principio de Seguridad Jurídica.

Y consecuentemente, derechos humanos de corte laboral:

²⁰⁰ ídem.

- El derecho al empleo digno.
- El derecho a la estabilidad.
- El derecho al salario.
- El derecho a la seguridad social.

El derecho de acceso a la justicia, en el caso de los trabajadores burocráticos que obtuvieron un laudo a su favor radica en que, ésta resolución firme sea obedecida totalmente, por parte del titular vencido en juicio. Es decir tal derecho no sólo implica acceder a los órganos materialmente jurisdiccionales sino que una vez resuelta la controversia, los empleados públicos obtengan justicia mediante la restitución de sus derechos laborales, ya sea la reinstalación o la indemnización, junto con el pago de los salarios caídos. Agregado a ello el cumplimiento de los laudos debe de ser de forma pronta y expedita.

El Juez Cançado Trindade al respecto arguye: “Más que esto, sostengo que el cumplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso (lato sensu) a la justicia, entendido éste como el derecho a la prestación jurisdiccional plena, incluida ahí la fiel ejecución de la sentencia (...) El cumplimiento de las sentencias es, pues, un elemento constitutivo del propio derecho de acceso a la justicia, así ampliamente concebido, dando expresión a la vinculación entre las garantías judiciales y la protección judicial, bajo los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención”.²⁰¹

La obligación del pago de los laudos que han causado estado, se encuentra consignada tanto en las normas nacionales como en convenios internacionales. La CPEUM en su artículo 17 constitucional párrafo 6º y la LFTSE en su artículo 43 fracción III y IV disponen expresamente que los Titulares están obligados a reinstalar a sus trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y a cubrir el monto de los salarios caídos, así mismo en el caso de supresión de la plaza, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo. Por otra parte los artículos 8.1 y 25 c) de la

²⁰¹ fr. Voto Razonado del Juez Antônio A. Cançado Trindade, en el Caso Acevedo Jaramillo y otros. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafos 3, 4.

CADH y el 2.3 inciso c) del PIDCP, también establecen el cumplimiento de las sentencias firmes, agregando que debe ser dentro de un plazo razonable, refiriéndose a la justicia pronta y expedita.

“Si bien los artículos 2(3)c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 (2)(c) de la Convención Americana se refieren in principi al recurso para la defensa de los derechos fundamentales como es el caso del amparo, su contenido respecto del derecho a la ejecución de los fallos se comparte con el derecho de acceso la justicia prescrito tanto en el artículo 17 constitución como en el artículo 8(1) (relativo a las garantías judiciales) de la referida Convención cuando dice: Toda persona tiene derecho a ser oída ... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial ... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden ... laboral o de cualquier otra índole”.²⁰²

En tal sentido, dichas obligaciones tienen como objetivo que las Dependencias obedezcan los laudos firmes, para efectos de que se tutele y garantice el derecho de acceso a la justicia.

Agregado a ello el cumplimiento del fallo también tutela la efectividad del Estado de Derecho, ya que en congruencia con en el tema de los laudos firmes, éstos al causar estado, tienen como efecto que se les considere cosa juzgada, es decir que por seguridad jurídica de las partes, su contenido es inmutable y por ende debe ser acatado por la parte vencida. La CIDH argumenta: “El corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva, con el auxilio de la fuerza pública de ser ello necesario... El incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino también vulnera los principios esenciales del Estado de derecho. Lograr la ejecución de las sentencias judiciales

²⁰² http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho...”²⁰³

Por lo expuesto, lamentablemente en la práctica, muchas Dependencias al ser renuentes al pago los laudos ejecutoriados, también vulneran directamente el principio de seguridad jurídica.

En la recomendación 10/2013, la CDHDF muestra una tabla en donde se exhiben todos los laudos condenatorios incumplidos por la Administración Pública del Distrito Federal, comprobando que las Dependencias efectivamente han sido omisas en el pago de dichas resoluciones en agravio al derecho de acceso a la justicia de sus trabajadores y a los principios mencionados.²⁰⁴

Del total de laudos se: “...da cuenta de que órganos y autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal están incumpliendo fallos dictados por el TFCA (en 35 casos), el TCADF (en 26 casos) y el Consejo de Honor y Justicia de la SSPDF (en 4 casos) así como una resolución emitida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SSPDF”.²⁰⁵

Lamentablemente de los 66 casos un poco más de la mitad, 35, son de materia laboral burocrática, lo que refleja, evidentemente la conducta rebelde del Gobierno-patrón, afectando el principio de seguridad jurídica y el derecho de acceso a la justicia.

Es decir muchas Dependencias al saber que los medios de apremio no implican una coercitividad suficiente para forzarlas a cumplimentar el laudo ejecutoriado, en detrimento no sólo de los derechos de los trabajadores burocráticos sino también de su propio patrimonio, retardan por un largo período el pago del laudo, sin ni siquiera justificar o fundamentar dicha omisión: “26. A su vez, los

²⁰³ <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

²⁰⁴ http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

²⁰⁵ “El total de fallos incumplidos y la cantidad de aquellos que incumplen cada una de las autoridades u órganos no coincide con la cantidad de expedientes de queja que dan sustento a la presente Recomendación(es decir, 64), debido a lo siguiente: a) hay casos en los que dentro de un fallo se condenó a más de una autoridad u órgano...”.

órganos del SIDH han precisado que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso judicial. Esto se debe a que el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable. Esta cuestión es medular, pues en una amplia gama de procesos sociales - en particular en materia de seguridad social - los trámites de ejecución de sentencias se han visto seriamente demorados y obstaculizados por normas de emergencia y defensas dilatorias a favor de los Estados”.²⁰⁶

En cuanto al aspecto presupuestal, en el caso particular de las Dependencias condenadas de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio fiscal del 2013, quienes solían demorar el cumplimiento específicamente, eran las áreas de Consejería Jurídica y de Servicios Legales y las Direcciones Generales de Administración, las cuales acorde al artículo 28 del decreto de presupuesto correspondiente a ese año y al “Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la administración pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la administración pública del Distrito Federal y por el que se constituye la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal” también del mismo año, se encontraban facultadas para conocer de la autorización al ejercicio de los recursos para el pago de los laudos ejecutoriados. Esto se estableció en uno de sus considerandos: “QUINTO.-...La Dirección General de Administración o Área Administrativa correspondiente, será la responsable, a solicitud del área jurídica, de acreditar que, previo a que se presente la solicitud de visto bueno, se cuente con la suficiencia presupuestal para cumplir los

²⁰⁶ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

compromisos económicos objeto del presente Acuerdo. En caso de no contar con la referida suficiencia, será la responsable, directa de realizar las acciones necesarias para que cubra los referidos compromisos económicos con el presupuesto aprobado a la Dependencia, órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad a la que se encuentre adscrita, procurando no afectar la disponibilidad presupuestal para gastos ineludibles y de operación”.²⁰⁷

Y es que el retardo, que estas autoridades efectúan se debe, ya sea porque actúan simplemente de manera negligente y/o porque, la partida asignada al pago no cuenta con las cantidades requeridas para cubrir el total de los pagos consignados en los laudos, ello demostrado en la recomendación referenciada: “... d) En por lo menos 14 casos, servidores públicos dependientes de los órganos que están incumpliendo los fallos informaron a la CDHDF o a los tribunales que los dictaron, que no se estaba en condiciones de acatarlos por la falta de recursos presupuestales.

e) En por lo menos 12 casos, servidores públicos dependientes de los órganos que están incumpliendo los fallos informaron, entre otros, a la CDHDF y a los tribunales que los dictaron, que habían solicitado o solicitaron el visto bueno de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales o a la Comisión de Estudios Jurídicos, ambas del Distrito Federal, para liquidarlos o bien, que no se estaba en condiciones de acatarlos debido a la falta de aprobación por parte de las mencionadas Consejería Jurídica y Comisión de Estudios Jurídicos; ello con sustento en los Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales han sido expedidos en varios años por el Director General de Servicios Legales de la Consejería

²⁰⁷ <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r507501.doc>

Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal y publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”.²⁰⁸

Otra omisión relativa proveniente del Ejecutivo, es que tanto las Dependencias Federales como el Gobierno del D.F., omiten prever y programar los montos necesarios para cubrir el pago de los salarios caídos y las indemnizaciones, así como la aprobación de la liberación de plazas, correspondientes a la Iniciativa del Presupuesto de Egresos. Incluso el artículo constitucional 74 fracción IV, el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 46 fracción III y 67 fracción XII del Estatuto de Gobierno del D.F. disponen que el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las autoridades facultadas para presentar la Iniciativa sobre el Presupuesto de Egresos, el que como ya se dijo, abarca el Presupuesto Devengado, encargado de los salarios caídos y las indemnizaciones, fijados en los laudos condenatorios.

Las Dependencias Federales, de acuerdo con el artículo 2 fracciones XIII y XXXVI, 6, 25, 26 y 33 fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se encuentran obligadas a emitir un anteproyecto, a través de sus unidades responsables, en base a los cuales se elabora el Presupuesto de Egresos por parte de la SHCP, esto es que en dichos anteproyectos se contemplen las cantidades adeudadas en favor de los trabajadores burocráticos: “Artículo 25.- La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal...El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento”.

²⁰⁸ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

Derivado de todo lo expuesto, se termina por reflejar la relación consecucional, entre las omisiones parciales legislativas, administrativas y la conducta contumaz por parte del Gobierno-patrón. Esto es que al no haberse previsto en la ley los medios de apremio y las partidas presupuestales “suficientes”, todo ello genera que el Gobierno-patrón retarde el pago de los laudos.

Concluyendo entonces que la demora en el cumplimiento de los laudos condenatorios, constituye en sí una omisión inconstitucional por parte de las Dependencias, puesto que la prolongación incierta del pago afecta los derechos humanos del trabajador.

Aunado a ello se debe hacer notar que los derechos fundamentales ostentan, por su propia naturaleza jurídica, el principio de indivisión e interdependencia, y por ende es lógico que, si las autoridades mexicanas en éste caso vulneran el derecho de acceso a la justicia, ello a su vez provoca que los derechos fundamentales de carácter sustantivo también se vean violentados, es decir los derechos humanos laborales de los empleados públicos. La CIDH, analiza dicha problemática argumentando que: “El SIDH ha reconocido el rol esencial que le compete a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general y de los derechos sociales en particular, y ha fijado una serie de estándares con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región”.²⁰⁹

En congruencia con lo expresado, el primer derecho humano laboral vulnerado es el derecho al trabajo digno, reconocido en la CPEUM, en el Sistema Universal de Derechos Humanos y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de acuerdo a lo que se aduce en temas anteriores.

En general el derecho al trabajo en materia burocrática es el derecho consistente en que los empleados públicos puedan contar con un empleo digno, integrado de una serie de derechos fundamentales interdependientes entre ellos, derecho a un salario remunerador, derecho a la estabilidad, derechos

²⁰⁹ <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

colectivos y derecho a la seguridad social. Así mismo éste derecho debe ser propicio para tutelar otros derechos humanos como la salud, la vivienda y la educación.

“El derecho al trabajo implica la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada y remunerada. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas y de sus familias y contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad”.²¹⁰

Las obligaciones generales correlativas, al derecho fundamental al trabajo, ya se habían desarrollado con antelación, y se encuentran en la Observación General 18 emitida por el CGDESC.

Bajo éste esquema, se tiene entonces que, todas las autoridades del Estado Mexicano, conforme al control constitucional (convencional) y al principio de supremacía constitucional, están sujetas a dichas obligaciones, para efectos de tutelar y proteger el derecho humano al trabajo.

En tal sentido, aterrizando lo dispuesto por las normas anteriormente señaladas en el caso concreto, si los laudos condenatorios emitidos por el TFCA, son sustancialmente sentencias firmes continentales de un reconocimiento y restitución de derechos fundamentales laborales, ello conlleva, a que el Gobierno-patrón debiese acatarlos y cumplimentarlos en obediencia a las obligaciones internacionales y nacionales, es decir no sólo porque su incumplimiento viole derechos fundamentales de carácter procesal como el derecho de acceso a la justicia, sino también porque, el fallo en sí, contempla derechos humanos laborales.

²¹⁰ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

La obligación específica sobre el pago de los laudos ejecutoriados se estipula en los artículos 123 B en su fracción IX y en la LFTSE en su artículo 43 fracción III, siendo que en ambas se ordene a las Dependencias, una vez que haya causado estado el laudo, la reinstalación del trabajador despedido injustificadamente, o incluso si no estuviese disponible el puesto, se debe buscar otro de la misma jerarquía.

Sin embargo, en la realidad las Dependencias, con motivo de los vacíos legales anteriormente descritos, se saben inembargables, lo cual conlleva a que deliberadamente se abstengan del cumplimiento de los laudos condenatorios, es decir el Gobierno-patrón, ya no se ve a sí mismo como un particular sujeto a una resolución ejecutoriada, sino que envistiéndose de su autoridad decide abstenerse del pago de éstos laudos, se cubre en su doble juego. Esta omisión administrativa finalmente transgrede en éste caso las obligaciones generales de respeto y aplicación del derecho al trabajo, ya que la Dependencia, mediante la abstención se encuentra:

- Interfiriendo en el goce del derecho al trabajo.
- Infringiendo el deber de adoptar medidas administrativas para promover el derecho fundamental al trabajo.

La CDHDF se pronuncia sobre ésta transgresión diciendo que: “En lo particular se tiene que servidores públicos y autoridades, al negar con su omisión, el empleo a quienes tienen derecho al mismo en virtud de los fallos respectivos, violan el derecho al trabajo; faltan a su obligación de respetar el derecho al trabajo, reconocido, entre otros, en el artículo 23 de la Declaración Universal de los derechos humanos y transgreden el artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Se están incumpliendo las obligaciones atribuidas en la Observación General No. 18 del Comité DESC al Estado mexicano, consistentes en velar para que se pueda ejercer

progresivamente el derecho al trabajo y en adoptar medidas progresivas, deliberadas y concretas, dirigidas hacia la plena realización del trabajo”.²¹¹

La afectación al trabajo, a su vez provoca que el empleado público, sufra daños y perjuicios que abarcan otros derechos fundamentales indivisibles e interdependientes a éste derecho, en especial el derecho a la estabilidad, el derecho a un salario remunerador y el derecho a la seguridad social.

Continuando así con el análisis se tiene que el segundo derecho fundamental transgredido es la estabilidad laboral, como ya se explicó en el tema correspondiente, el derecho en comento se refiere a la protección del trabajador en la permanencia del empleo, generándose su antigüedad, sin que otros puedan privarlo arbitrariamente de su trabajo. Precisamente por su propia naturaleza jurídica el derecho a la estabilidad, es indivisible e interdependiente, al derecho al empleo, por ende si se afecta a éste último, la estabilidad también resulta perjudicada.

Agregado a lo anterior importantes organizaciones defensoras de los derechos humanos laborales, el CEREAL, PRODESC, CAT, CIPROSOC, contemplaron al derecho a la estabilidad como uno de los derechos fundamentales laborales: De la interpretación que se ha hecho a los principales instrumentos internacionales que reconocen el derecho al trabajo, las organizaciones defensoras de los derechos humanos laborales los han clasificado en 11 derechos fundamentales, que resultan los mínimos a ser respetados y garantizados en toda relación laboral. Entre dichos derechos, para efectos de la presente Recomendación destacan los derechos al empleo estable (acceso y estabilidad) a un salario suficiente, y a la seguridad social.²¹²

Por otra parte al ser la estabilidad un derecho fundamental laboral, a éste también le corresponden las obligaciones generales de respeto, protección y aplicación. Y en el caso concreto, específicamente las obligaciones que se

²¹¹ Ídem.

²¹² Ídem.

encuentran contempladas en los artículos 4, 9 y 10, del Convenio 158 de la OIT, en el Protocolo de San Salvador artículo 7 d) , y el artículo 43 fracción III de la LFTSE.

Todos los artículos mencionados en resumen se refieren a que el Estado Mexicano, en el caso de los trabajadores burocráticos que han vencido en juicio, tiene la obligación de reinstalarlos en su empleo. Desafortunadamente en la práctica cuando se solicita la reinstalación, los Titulares se niegan a reintegrarlos, ya sea porque simplemente de manera arbitraria no desean reinstalarlos al puesto, o durante la diligencia de ejecución, aducen que las plazas han sido destinadas a otros trabajadores y que en ese momento no se cuenta con otra de la misma jerarquía. Al respecto la CDHDF expresa: “El caso 58 de la presente Recomendación da cuenta de que un trabajador no pudo ser reinstalado debido a que su plaza se encontraba ocupada por otra persona; ello viola el multicitado artículo 43 fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.²¹³

Esta conducta a todas luces infringe las obligaciones contraídas ante la comunidad internacional, correspondientes a las de respeto, protección y aplicación. La primera referente al respeto opera de la misma forma que con el derecho el empleo, el Estado Mexicano al interferir en la reinstalación del empleo afecta el goce de dicho derecho fundamental, ya que el trabajador por tal abstención, no se reincorpora a su empleo. En cuanto a la obligación de protección, las Dependencias no adoptan medidas para evitar que terceros impidan el goce del derecho a los empleados vencedores en juicio, sino todo lo contrario, de manera dolosa el Gobierno-patrón otorga esas plazas a otra personas que no les correspondían. Esta conducta, además violenta los artículos 43 de la LFTSE fracción III y el artículo 4 fracción I de la LFT, por lo que con la entrega de plazas a terceras personas, se atacan los derechos de los trabajadores burocráticos.

²¹³ Ídem.

Finalmente se infringe la obligación de aplicación puesto que las áreas competentes no emplean ni desahogan todas las medidas administrativas que les corresponden para reinstalar a los trabajadores, en especial porque muchas veces retardan los procedimientos internos, sobre todo el visto bueno que se requiere.

En el ejemplo de la Administración Pública del D.F, que nos muestra la multireferenciada recomendación, se señala que la autorización en la reinstalación mucho depende, del Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

“Como se observa, tanto el artículo 28 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013 como el Acuerdo arriba mencionado dejan al arbitrio de una dependencia (la Consejería Jurídica y de Servicios Legales) y, más específicamente, de un servidor público (el Director General de Servicios Legales), auxiliado por los integrantes de la Mesa de Asuntos Laborales, la decisión de autorizar los casos en que habrán de cumplirse fallos con contenido de derechos laborales que impliquen la aplicación de recursos económicos ...es importante subrayar que, tal y como se desprende de ambos instrumentos jurídicos, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales o su Director General de Servicios Legales, pueden negar el visto bueno para liquidar un determinado fallo con contenido de derechos laborales a pesar de que se cuente con recursos previamente autorizados para tal efecto”.²¹⁴

De acuerdo con las transgresiones anteriormente descritas, es claro que el Estado Mexicano, a través de sus instituciones administrativas, viola el derecho a la estabilidad de sus trabajadores burocráticos, puesto que al no ser reinstalados se les está violentando su derecho de permanencia en el empleo. Así mismo el efecto inmediato por no poder ser reintegrado en su cargo, conlleva a que se le prive de otro derecho humano laboral sumamente importante: el derecho a un salario.

²¹⁴ ídem.

El derecho al salario implica la remuneración en especie y dinero que el empleado público recibe a cambio de la prestación de sus servicios al Gobierno-patrón. Como se recalcó en su momento, éste derecho fundamental laboral, al representar el sustento de la familia, es uno de los más importantes puesto que de él depende la realización de otros derechos humanos, no sólo del trabajador sino de sus dependientes.

Sin embargo, la interpretación y aplicación del derecho en comento, en el caso concreto, atiende específicamente al concepto de salarios caídos, puesto que éstos son los salarios que se generan a favor de los trabajadores burocráticos vencedores en el juicio de origen y que por ende los Titulares están obligados a entregar.

Los salarios vencidos están tutelados en los artículos 48 y 50 fracción III de la LFT de aplicación supletoria. Mientras que las obligaciones correlativas a éste derecho fundamental laboral, se encuentran dispuestas en el artículo 6 del Convenio 95 sobre la protección al salario, en la CPEUM en sus artículos 73 fracción VII y 127 fracción VI, y en la LFTSE en los artículos 32 y 43 fracción IV. Agregando también las obligaciones generales multireferenciadas de respeto, protección y aplicación.

En tanto que en los artículos 10 y 12. 1 a) del Convenio 158 de la OIT, y en el artículo 43 fracción IV de la LFTSE, se estableció la obligación exclusivamente a cargo de las Dependencias de entregar en una sola exhibición el monto total generado de los salarios caídos, así como de la indemnización constitucional, en el caso de que esto haya sido la elección del trabajador.

No obstante, las disposiciones anteriores, en la práctica, en el caso de la Administración Pública del D.F., la Consejería Jurídica de Servicios Legales, los Titulares de las Dependencias y sus Direcciones Generales de Administración, suelen retardar y omitir total o parcialmente el pago los laudos, provocando con esto que se infrinjan las obligaciones anteriormente señaladas, violando el derecho al salario.

En el ejemplo anterior los Titulares y las direcciones generales de administración son las autoridades facultadas para conocer sobre el procedimiento para cubrir el pago de los laudos, a los trabajadores burocráticos ya sean salarios vencidos o indemnizaciones constitucionales, esto según el “Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la administración pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la administración pública del Distrito Federal y por el que se constituye la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal” , el cual dispone que: “QUINTO. Los Titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública Federal serán los únicos facultados para solicitar el visto bueno, así como, dar cumplimiento a los laudos y sentencias definitivas dictados por la autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal”.²¹⁵

Conforme a lo descrito, dichas autoridades tienen el deber del cumplimiento total de los laudos, desafortunadamente a pesar de lo anterior, en la realidad, suelen retardar los procedimientos internos para efectuar éstos pagos, se vuelve a reiterar que la tesista por experiencia propia solía revisar el seguimiento que se le daban a este tipo de procedimientos y muchas veces de forma arbitraria por la falta de una firma de la autoridad competente, o peor aún por falta de presupuesto se obstaculizaba el pago por meses o hasta años. Lo mencionado, se traduce en un retardo flagrante que interfiere con el goce del derecho al salario de los trabajadores burocráticos, y con ello los derechos humanos del resto de sus dependientes.

²¹⁵ <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r507501.doc>

La CDHDF argumenta que: "...esa omisión genera un escenario de efecto multiplicador de afectación, dada la vulneración del derecho al trabajo y la merma patrimonial que, en la mayoría de los casos, constituye un impacto negativo en el sustento económico de las familias en torno a la persona directamente agraviada por la violación de sus derechos humanos; ese efecto multiplicador también en un momento determinado trae consigo violaciones de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la vivienda, a la educación e incluso a la vida de las víctimas y de sus familias".²¹⁶

Y precisamente, por la inestabilidad económica de los trabajadores burocráticos y sus familias a causa de la afectación a los salarios vencidos, el Estado Mexicano termina por infringir deliberadamente las obligaciones de respeto y aplicación, ello porque, los Titulares y las Direcciones de Administración se abstienen al cumplimiento del laudo, así mismo la falta de atención por parte de las autoridades administrativas, se traduce en una carencia de realización de medidas administrativas efectivas que debiesen ser efectuadas para la tutela de éste derecho laboral.

En cuanto a la obligación de protección, las autoridades legislativas son las responsables, ya que ellas son quienes autorizan y fijan el presupuesto para efectuar el pago de los salarios caídos y las indemnizaciones constitucionales.

Agravando las omisiones señaladas, se reitera que a partir de la Reforma Laboral 2012 a la norma supletoria, se aumenta la vulnerabilidad de los salarios caídos, puesto que disminuyó el monto, lo cual viene a reducir la coercitividad en el cumplimiento de los laudos, por lo que a su vez se aumenta las posibilidades de que las Dependencias persistan en la omisión del pago de dichas cantidades, en perjuicio de los empleados públicos.

De la misma manera que el retardo al cumplimiento del laudo ha afectado los derechos fundamentales de empleo, estabilidad, y salario, finalmente esta

²¹⁶ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

abstención también termina por violar otro derecho humano laboral: el derecho a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social consiste en el derecho de los empleados y sus beneficiados a poder gozar de las prestaciones de seguridad social, entre las más importantes el derecho a un sistema de salud, a una vivienda cómoda e higiénica así como a poder gozar de una pensión llegado el momento.

En la observación general 19 sobre la protección de éste derecho, se confirma lo mencionado, aduciendo que: “2.El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.

El derecho a la seguridad social, al ser indivisible e interdependiente al derecho al empleo, se verá afectado si también se afecta aquel. En el caso concreto, con la abstención de la reinstalación en el empleo, efectuada por las Dependencias, consecencialmente lo que se provoca es que, también se les prive a los empleados públicos su derecho fundamental a la seguridad social.

El Convenio General no. 19 estipula al respecto: “9. El derecho a la seguridad social, incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales”.

Si se desea analizar más a fondo, el retardo en la satisfacción de las resoluciones ejecutoriadas en relación con el derecho a la seguridad social , resulta sumamente trascendental para el trabajador, ya que la salud del individuo y su familia, al ser un hecho aleatorio, es probable que se vea afectada en cualquier momento durante el cumplimiento del laudo, sin que el

trabajador en ese caso esté posibilitado hacer uso de su derecho humano a la seguridad social.

En el caso 5 pensionistas vs. Perú se aduce que: “c) el contenido esencial del derecho a la seguridad social es asegurar a toda persona una protección contra las consecuencias de la vejez o de cualquier otra contingencia ajena a su voluntad que implique una privación de los medios de subsistencia imprescindibles, para que pueda llevar una vida digna y decorosa”.²¹⁷

Por ende con la violación a este derecho humano, México, a través de sus autoridades administrativas, reincide en contravenir lo dispuesto en las obligaciones consignadas en los tratados internacionales y en nuestro sistema jurídico. Sobre todo en las obligaciones de respeto y aplicación, ya que con la omisión en la reinstalación del empleo y con la falta de medidas administrativas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los laudos, al trabajador burocrático, también se le interrumpe en el goce de tal derecho fundamental laboral.

“Además, los servidores públicos y las autoridades que omiten reinstalar a las víctimas les niegan, con ello, el derecho a la seguridad social vinculada con su empleo. Las víctimas que no han sido reinstaladas, en los términos que corresponde, se encuentran en consecuencia, sin la seguridad social respectiva. Con ello se viola el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm.102)”.²¹⁸

Finalizando de todo lo expuesto, se arriba a la conclusión de que el Estado Mexicano, es responsable de la violación a un conjunto de derechos fundamentales de corte liberal, derecho de igualdad procesal y de acceso a la justicia, así como de derechos fundamentales laborales, derecho al empleo, a la estabilidad, al salario y a la seguridad social, en perjuicio de sus trabajadores burocráticos, por omisiones ilícitas efectuadas a través de sus distintos Poderes Ejecutivo y Legislativo.

²¹⁷ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

²¹⁸ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

8. Responsabilidad del Estado mexicano.

En base a lo expuesto en el tema anterior, es entonces que el Estado Mexicano resulta responsable de las violaciones a los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos, por ende es conveniente describir quienes y como las efectuaron.

Las autoridades legislativas, son responsables, sobre las omisiones parciales que anteriormente se han descrito, puesto que al abstenerse de destinar el presupuesto suficiente para cubrir el pago de los salarios caídos y las indemnizaciones, se tiene como efecto que se coarte la posibilidad del pago total de los montos consignado en los laudos ejecutoriados a los que las Dependencias se encuentran obligadas a cubrir. Así mismo por lo que hace a la carencia de coercitividad en los medios de apremio, ello ha impedido que los trabajadores puedan hacer efectivo el cobro del laudo, permitiendo que las Dependencias se aprovechen y abusen de su autoridad para evadir el cumplimiento de los laudos condenatorios firmes. Es decir el legislador al no prevenir y garantizar, el derecho al acceso a la justicia y el derecho a la igualdad procesal violentó las obligaciones generales de protección, respeto y aplicación, en cuanto a que se abstuvo de haber dictado las medidas legislativas eficientes para tutelar los derechos fundamentales de los trabajadores burocráticos: “La responsabilidad internacional por actos del Poder Legislativo, se produce ya sea por la promulgación de una legislación contraria a las obligaciones internacionales o bien por una omisión, por la falta de una legislación necesaria para cumplir con un compromiso internacional”.²¹⁹

En cuanto a las autoridades judiciales, si bien, de éstas no depende el cumplimiento de los laudos condenatorios, derivado de lo que se infirió en el tema del proceso laboral burocrático, se determina que la lenta administración de justicia aumenta el retardo en el reconocimiento y restitución de los derechos fundamentales laborales de los trabajadores burocráticos y su familia.

²¹⁹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1911/12.pdf>

Muchas veces el proceso burocrático, se prolonga debido a la conducta negligente por parte de los funcionarios del TFCA, así como a la falta de una gestión administrativa más eficiente para agilizar los procedimientos. Se insiste que el retardo sobre la impartición de justicia en los derechos de corte social afecta trascendentalmente la esfera jurídica tanto del trabajador burocrático como de sus dependientes, por ende el Poder Judicial violenta, el derecho a una justicia pronta y expedita.

La autoridad administrativa es responsable por la omisión de acatar los fallos condenatorios emitidos por el TFCA, abusando de la ventaja legal que le brinda la LFTSE, y de su ambivalencia como autoridad y patrón que tiene sobre sus trabajadores. El Gobierno-patrón retarda el pago de las sentencias ejecutoriadas, violando los derechos fundamentales laborales de empleo, estabilidad, salario, seguridad social y el derecho de acceso a la justicia de sus trabajadores y consecuentemente de los dependientes de éste, transgrediendo con ello las obligaciones generales de respeto, protección y aplicación. En relación a lo argumentado la CDHDF expresa en su recomendación que: “Por su omisión de acatar los fallos, múltiples servidores públicos y autoridades del Distrito Federal violaron consecuentemente los derechos humanos laborales de las víctimas, en particular, los derechos al empleo estable (accesibilidad y estabilidad) a un salario suficiente, y a la seguridad social”.²²⁰

El Estado trata de evadir su responsabilidad como Patrón, abusando del poder en que sus Titulares se ven investidos, cuando en realidad debería de respetar la relación jurídica laboral (relación coordinación) y por ende acatar los fallos como un particular, a pesar de que las disposiciones lo disculpen de embargo alguno.

En los informes rendidos por el TFCA a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó que 1217 laudos condenatorios habían sido incumplidos por la conducta renuente de las Dependencias con lo cual se

²²⁰ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

termina demostrando, la violación por parte del Gobierno-patrón en contra de los trabajadores burocráticos: “Al respecto, cobra relevancia lo informado por el TFCA a esta comisión en el sentido de que, al día 26 de febrero del 2013, 1,217 laudos firmes dictados por dicho Tribunal no habían sido acatados a cabalidad por la Administración Pública del Distrito Federal; entre ellos se encuentran 818 laudos dictados en contra del Gobierno del Distrito Federal, 164 contra la Secretaría de Seguridad Pública, 16 contra la Secretaría de Transportes y Vialidad, 8 contra la Secretaría de Medio Ambiente y 8 contra el Registro Público de la Propiedad y del Comercio”.²²¹

Aunado a ello y desde un ámbito general se recalca que el Estado Mexicano, considerado como un sujeto internacional y miembro de la OEA, OIT y ONU, al haber ratificado una serie de tratados internacionales en materia de derechos humanos sobre todo la CADH, y con la violación a los dichos derechos fundamentales mencionados, a su vez, transgredió las obligaciones generales de respeto, protección y aplicación, así como los principios de progresividad reconocido en el artículo 26 de la CADH, el de Supremacía Constitucional, Seguridad Jurídica y Estado de Derecho.

Respecto a las obligaciones generales, desde un ámbito internacional, tendríamos que decir que el Estado al ratificar tratados internacionales produce como efectos constituirse como sujeto pasivo ante el cumplimiento de éstas frente a sus gobernados, a los extranjeros que residen en su territorio y a los miembros de la Comunidad Internacional: “... son obligaciones erga omnes de efectos triangulares. Las asume cada Estado frente a la comunidad interamericana como un todo; frente a cada uno de los demás Estados Partes de la convención; y, frente a “todos” los individuos-nacionales o extranjeros-sujetos a su jurisdicción, como directos destinatarios de los derechos humanos reconocidos por éste instrumento de derecho particular”.²²²

²²¹ Ídem.

²²² <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1835/13.pdf>

Por otra parte, el principio de progresividad, se violenta ya que el artículo en comento menciona que tratándose de derechos económicos, sociales y culturales el Estado Mexicano se comprometió a adoptar medidas a nivel interno “para lograr progresivamente la plena efectividad” de éstos derechos ya sea por vía legislativa u otros medios, lo cual en los hechos no operó así puesto que el Legislativo y el Ejecutivo inobservaron esta normativa, el primero se abstuvo de emitir normas adecuadas para garantizar el pago de los laudos condenatorios, así mismo las Dependencias con su conducta contumaz violan la efectividad progresiva de los derechos fundamentales laborales, por lo que al retardar la restitución de los derechos al trabajador burocrático se refleja un efecto regresivo material en su esfera jurídica así como en la de sus dependientes, al respecto ya se había mencionado el ejemplo de un padre de familia que a través del embargo a su salario debe cubrir una pensión alimenticia, al afectarse a éste en su empleo y en su salario se vulnera también al acreedor alimentario, ya que su calidad de vida disminuye, es decir es regresivo.

El principio de Supremacía Constitucional, es infringido debido a que las autoridades mexicanas acorde con el artículo 1 y 133 constitucional se encuentran obligadas a conducirse conforme y en obediencia a las disposiciones protectoras de derechos humanos, es decir deben ejercer un control constitucional sobre sus acciones y omisiones, y en el caso concreto ninguna de las autoridades tuteló de forma adecuada los derechos fundamentales de los empleados públicos, sino que todo lo contrario todas ellas actuaron coincidentemente de manera dolosa afectando la esfera jurídica de las víctimas.

El principio de Seguridad Jurídica, procura proteger los bienes y derechos de los individuos de actos de privación o molestia injustificados e ilegales, por ende en el caso concreto tanto el Poder Judicial como el Ejecutivo, al retardar la resolución de los conflictos y el cumplimiento de los fallos, generan un estado de incertidumbre en el trabajador y su familia, ya que injustificadamente

molestan a los trabajadores y a sus familias en la restitución y goce de sus derechos fundamentales sobre todo los laborales, empleo, salario y seguridad social, los cuales son necesarios para llevar una vida digna.

Finalmente todas éstas conductas ilícitas reflejan que el Estado Mexicano en sus distintos niveles, en perjuicio de los trabajadores burocráticos infringen el principio más importante y elemental que se supone debiera presentarse en un Estado Garante de derechos fundamentales, el Estado de Derecho, ya que las autoridades mexicanas con su rebeldía y conducta contumaz no se apegan a las leyes tanto nacionales como las internacionales incorporadas a nuestra sistema jurídico.

Ahora bien, como ya lo mencionamos en el tema correspondiente a la responsabilidad internacional, cuando derivado de investigaciones se compruebe que el Estado efectuó una serie de actos u omisiones ilícitas, de conformidad con el principio de reparación, el infractor debe subsanar las violaciones e indemnizar a las víctimas. En el presente caso y conforme al ejemplo que se ha estado exponiendo el Estado Mexicano al haber cometido las omisiones ilícitas se encuentra obligado a reparar a los trabajadores burocráticos, ello atendiendo al principio de reparación que se presenta ipso facto como consecuencia de una responsabilidad: “Al margen de su denotada naturaleza nos interesa destacar eso sí que la responsabilidad se fundamenta o explica en la idea según la cual toda relación normativa involucra en el campo de los derechos y de las obligaciones a dos o más sujetos activos o pasivos, y se construye para ser considerada como tal- a partir de la idea de reciprocidad en los intercambios.

De manera tal que, toda ruptura en el equilibrio relacional así establecido- sea el interindividual o el individual vs. la sociedad-, implica la necesidad e imperatividad de su restablecimiento”.²²³

²²³ ídem.

La obligación de reparación en el caso concreto, se establece entre el Estado y las víctimas, en éste caso el trabajador y sus dependientes, atendiendo precisamente a que el incumplimiento de los laudos condenatorios conlleva a generar efectos que traspasan la esfera jurídica del trabajador abarcando también la de sus familiares dependientes: "...por el incumplimiento de los fallos las víctimas no han podido disfrutar de sus derechos laborales (sobre todo a un empleo estable, a un salario suficiente y a la seguridad social) que éstos les reconocen, circunstancia que de suyo origina una transgresión en la esfera de derechos de la mismas personas, pero además esa omisión genera un escenario de efecto multiplicador de afectación dada la vulneración del derecho al trabajo y la merma patrimonial, que en la mayoría de los casos constituye un impacto negativo en el sustento económico de las familias en torno a la persona directamente agraviada por la violación de sus derechos humanos, éste efecto multiplicador también en un momento determinado trae consigo violaciones de derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la vivienda, a la educación e incluso a la vida de las víctimas y de sus familias".²²⁴

La reparación como se narró en el tema correspondiente es una figura integral que se encuentra conformada de una serie de acciones, en general tendiente a reponer a la víctima en su esfera jurídica afectada por la violación. Aplicando esto al caso burocrático, muchas veces las reparaciones han consistido en la figura de la restitución, esto es, restituir al trabajador en sus derechos fundamentales laborales, reintegrarlo a su empleo, pagar los salarios vencidos y devengados al momento, generalmente a través del juicio de amparo indirecto llevado o en cumplimiento a las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos: "Al respecto, la primera medida a tomar en el caso concreto a que la presente Recomendación se refiere consiste, justamente, en acatar a cabalidad y lo más pronto posible los fallos a que la presente

²²⁴ http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

recomendación se refiere, pues con ello se repararán daños ocasionados a las víctimas y se evitará que persistan las violaciones de derechos humanos”.²²⁵

Sin embargo aún con esta medida y a pesar de la gran cantidad de amparo indirectos ganados o de las quejas presentadas ante las Comisiones de Derechos Humanos, desgraciadamente esto no ha resultado suficiente, y es que la figura de la reparación no sólo consiste en la restitución del trabajador en sus derechos laborales (efectos reparadores individuales), sino que su naturaleza jurídica también consiste en evitar la persistencia en las violaciones, a ésta figura se le conoce como la garantía de no repetición.

La garantía de no repetición en el caso de los trabajadores burocráticos, precisamente busca que las omisiones al incumplimiento de los laudos, se eliminen y no sigan afectando a otros trabajadores que en el futuro lleguen a ubicarse en la misma situación jurídica que los anteriores afectados, esto es, que la reparación implique una prevención de carácter general, lo cual resulta sumamente importante, ello porque, en el caso del incumplimiento de los laudos condenatorios y después de lo analizado, las causas de dicho fenómeno primordialmente, consisten en las omisiones legislativas parciales descritas con antelación.

Y es que precisamente, la LFTSE, por ser una norma, per se implica que tenga la característica de producir efectos generales, es decir que regule las obligaciones y derechos de toda relación laboral burocrática, cuyos destinatarios invariablemente son los trabajadores burocráticos y el Gobierno-patrón, por ende si en ella se dió una omisión inconstitucional e ineficiente en la protección de derechos fundamentales como, en éste caso el derecho de acceso a la justicia, al limitar la coercitividad en los medios de apremio, o la ineficiencia en el procedimiento del pago de los montos comprendidos en el presupuesto, ello como consecuencia afecta a todo aquel trabajador que se

²²⁵ Ídem.

encuentra siempre en esta situación jurídica, esto es, en haber vencido en juicio y contar con un laudo firme.

En congruencia con lo anterior, el único recurso viable hasta el momento para reparar los efectos de las omisiones inconstitucionales, es la reforma a la LFTSE, en lo referente a los medios de apremio, mientras que por lo que concierne a la consignación del presupuesto, es necesario que se emitan las medidas administrativas pertinentes para que las Dependencias estén obligadas a prevenir, fijar y sobre todo a respetar los recursos destinados al pago de los salarios vencidos y las indemnizaciones correspondientes.

Muchos podrán mencionar entonces, que es difícil que él legislador, de bona fide realice éstas reformas, puesto que el Estado Mexicano, a través de sus distintas autoridades protege sus intereses como Gobierno-patrón y no le conviene hacerlo, sin embargo, precisamente el cumplimiento de los tratados internacionales, descansan sobre el principio del pacta sunt servanda, por ende si el Estado Mexicano como ente soberano se obliga al cumplimiento de dichos convenios, es preciso que los cumplimente so pena, de ser sujeto a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

Otra medida en cuanto a la garantía de no repetición, consiste en la difusión y capacitación sobre el control constitucional de las autoridades al efectuar acciones u omisiones, y es que a pesar de las recientes reformas en materia de derechos humanos tanto a la CPEUM como a la Ley de Amparo, a cuatro años de la expedición de las reformas, el sistema de aplicación y observación de las normas nacionales como internacionales sobre derechos fundamentales, sigue siendo deficiente; en el caso presente se refleja en la conducta de los funcionarios mexicanos, puesto que continúan con la violación a los derechos humanos de los empleados públicos.

Por lo que respecta al ámbito judicial, se recalca la apremiante necesidad de la actualización en su administración de justicia así como en su independencia del Poder Ejecutivo, es decir su carácter formal administrativo, ya que todos esos

factores son los causantes del indebido retardo en la impartición de justicia, lo que, prolonga la privación del goce y disfrute de los derechos laborales del trabajador burocrático.

Complementario a la garantía de no repetición, la normativa internacional también dispone el elemento de “satisfacción” el cual reafirma que el Estado violatorio de derechos humanos debe expedir las medidas necesarias para evitar que se continúe con las violaciones, las que en el caso concreto, vienen a ser las descritas con antelación.

De tal manera que en virtud de la presente investigación y por todo lo analizado anteriormente, se debe insistir en que efectivamente existe una Responsabilidad por parte del Estado Mexicano, así mismo, México como persona moral miembro de la comunidad internacional, se ve obligado a respetar los tratados internacionales en favor de sus trabajadores ello en obediencia al principio del pacta sunt servanda establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena, al principio de Estado de Derecho, al principio legalidad y sobre todo al principio de Supremacía Constitucional. Es de recalcar que sobre el último principio descansa la estabilidad de toda una nación, por lo que es preponderante que las autoridades mexicanas se encuentren, en todo momento, respetuosas y sujetas a la ley.

Aunado a ello, como se sabe la realidad nacional actualmente está sumida en una crisis profunda, sobre todo en lo referente a la seguridad pública, la cual muchas veces es provocada por un déficit económico. Tal problemática lamentablemente ha hecho estragos enormemente desfavorables en el sector laboral como el burocrático, por ende hoy más que nada resulta apremiante la tutela a la esfera jurídica del trabajador ya que como lo decía muy acertadamente la frase fundadora de la OIT, si un Estado quiere en verdad garantizar y tutelar la paz y el orden social, esencialmente deberá respetar los derechos fundamentales del trabajador.

9. Un ejemplo de incumplimiento. Gobierno del Distrito Federal y Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A manera de ejemplo, y como se describió en el tema respecto a la omisión del cumplimiento de los laudos condenatorios, es preciso señalar en la presente investigación la recomendación de fecha 14 de mayo de 2013 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual principalmente determinó que las autoridades administrativas del Distrito Federal, dolosamente habían actuado de manera contumaz al no cumplir con las resoluciones firmes que los condenaban, afectando con ello la esfera jurídica de los individuos.

Esta recomendación se derivó de 64 expedientes tanto de ámbitos colectivos como individuales, a partir de los cuales se señaló que en 66 casos, las autoridades administrativas eran responsables por la omisión ilícita del cumplimiento de dichas resoluciones. De entre estos casos, se contabilizan 31 laudos emitidos por el TFCA, incumplidos ilegalmente por:

- Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.
- Delegación Cuauhtémoc.
- Delegación Gustavo A. Madero.
- Delegación Iztacalco.
- Delegación Iztapalapa.
- Delegación Magdalena Contreras.
- Dirección General de Servicios Urbanos.
- Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Jefe Delegacional de Azcapotzalco.
- Jefe Delegacional de Coyoacán.
- Registro Público de la Propiedad y del Comercio del D.F.
- Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.
- Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

Con lo anterior se demuestra la grave crisis de la conducta rebelde por parte de las Dependencias, en este caso locales, respecto a acatar un mandato judicial material como lo es el laudo condenatorio. Así mismo, la Comisión determinó que en virtud de no haberse sujetado a estas resoluciones, dichas autoridades se encuentran violando principios y derechos fundamentales.

Respecto a los principios la CDHDF, señaló que los incumplimientos trastocaron: el principio de seguridad jurídica, de legalidad y en armonía con el anterior el Estado de Derecho. La comisión relacionó muy acertadamente dichos principios de la siguiente manera: “Desde la perspectiva de los Derechos Humanos el respeto a la seguridad jurídica, además de ser una exigencia legal, debe entenderse como premisa de la función de autoridad del Estado de Derecho. No es suficiente el establecimiento de atribuciones, facultades y deberes de actuación de la autoridad en las normas que rigen el servicio público. Además, es necesario que ese régimen de control legal se actualice en cada acto o abstención de la autoridad, y en caso contrario se responsabilice a los transgresores tales normas de actuación”.²²⁶

Esta comisión determinó, en coincidencia con el presente análisis, que los derechos fundamentales de carácter laboral, vulnerados por la abstención al pago de los laudos son: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al empleo digno, el derecho al empleo estable (estabilidad), el derecho al salario, y el derecho a la seguridad social.

De hecho la Comisión argumenta con esta investigación que el Estado Mexicano al formar parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se

²²⁶ ídem.

encuentra obligado a tutelar los derechos fundamentales: “Al respecto es importante subrayar, que México, por ser Estado parte en la Convención Americana, está obligado a adoptar las medidas legislativas, o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidas en ella...”²²⁷

En este sentido, y en atención a que se violan las disposiciones internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos, la CDHDF arriba a la determinación de que las autoridades administrativas del D.F. violan flagrantemente los derechos fundamentales tanto adjetivos como sustantivos de los empleados burocráticos, lo cual debe ser reparado urgentemente puesto que dicha conducta conlleva a una inestabilidad grave en cuanto al Estado de Derecho, que todo orden de gobierno debiera respetar.

²²⁷ ídem.

Conclusiones.

PRIMERA. El reconocimiento de los derechos fundamentales, en los tratados internacionales como en nuestro orden jurídico nacional, ha sido generado a partir de manifiestas violaciones cometidas por los gobiernos, e incluso por agentes particulares, en contra de los individuos. Por ende la necesidad de instaurar un medio de protección adecuado, como lo es el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, así como los sistemas regionales, en nuestro caso el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y localmente los artículos 1 y 133 Constitucionales.

SEGUNDA. Los Derechos Fundamentales, para su estudio suelen dividirse en dos generaciones, los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lamentablemente muchos países toman como excusa esta distinción para evadir sus obligaciones respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aduciendo que no son tan efectivos como los de la primera generación, rompiendo con ello los principios de interdependencia e indivisibilidad que debieran procurar en todos los derechos.

TERCERA. Dentro de la segunda generación se encuentran los derechos fundamentales laborales, respecto a estos derechos se puede decir, en consonancia con la primera conclusión, que su tutela es producto de una serie de luchas sociales alrededor del mundo, en nuestro caso la Revolución Mexicana. Dicho movimiento vio logradas sus ambiciones con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Incluso la OIT, el primer organismo internacional especializado en derechos laborales, se inspiró de las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, por ende la tutela internacional de los derechos humanos laborales también encontró su fuente en nuestro orden jurídico.

CUARTA. Derivado de los debates que sostuvieron los constituyentes durante la creación de nuestra Carta Fundamental de 1917, y muy a pesar de haber sido la primera norma constitucional de corte social, y en específico de haber

tutelado derechos y reconocido garantías laborales, en realidad, el legislativo comenzó a recelar sobre la protección de los derechos fundamentales laborales de los empleados burocráticos.

QUINTA. Como consecuencia de ese recelo, el legislador a lo largo de las regulaciones burocráticas siempre ha limitado el marco jurídico burocrático, lo cual hasta la actualidad, ha derivado en una serie de deficiencias y lagunas legales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente. De entre estas deficiencias, y la que más interesa para la presente investigación, consiste en la omisión legislativa parcial en cuanto a la disposición de los medios de apremio, aplicables como sanción por el incumplimiento de los laudos condenatorios, a cargo del Gobierno-Patrón, ya que dichas medidas no resultan ser lo suficientemente coactivas como, para obligar al titular condenado a cumplimentar la resolución firme.

SEXTA. Por ende y en consonancia con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en donde se reconocieron los derechos humanos de los individuos, y en atención al principio de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el Poder Legislativo, en cuanto a la regulación de los medios de apremio, ha cometido una abstención parcial violatoria de los derechos fundamentales adjetivos del empleado público, ya que esta ha sido la causa principal de la conducta contumaz del Gobierno-patrón en cuanto al cumplimiento de los laudos condenatorios. Siendo así que se afecten los derechos adjetivos fundamentales consistentes en: El derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso y derecho de igualdad de protección ante la ley.

SEPTIMA. Derivado de los efectos de esta omisión, se argumenta entonces que tal abstención, es el motivo principal del incumplimiento de los pagos de los laudos condenatorios a cargo del Gobierno-patrón. Así mismo como resultado del presente estudio se descubrió que junto con la omisión legislativa parcial de carácter procesal (medios de apremio), también existe otra causa del incumplimiento de los laudos condenatorios, la cual se basa en que el mismo

Gobierno, a través de sus autoridades legislativas y administrativas, dolosamente no prestan atención al planteamiento, emisión y regulación adecuados del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gasto Federal y del Distrito Federal, en cuanto a la fijación de los montos destinados al presupuesto devengado, el cual contempla las cantidades líquidas destinadas al pago de los laudos ejecutoriados a cargo del Gobierno-patrón.

OCTAVA. Como consecuencia de ambas omisiones, el Gobierno-patrón ha abusado durante años del privilegio que le ha permeado la abstención legislativa parcial, al omitir el cumplimiento de los laudos condenatorios, conculcando con dicha conducta ilícita los derechos fundamentales laborales del trabajador burocrático, los cuales son: El derecho al empleo, el derecho a la estabilidad, el derecho al salario y el derecho a la seguridad social. Ello es así porque el retardo en el cumplimiento de los laudos condenatorios, conlleva a que sustancialmente se le impida al trabajador público a gozar de los derechos fundamentales consignados en dichas resoluciones firmes.

NOVENA. Esta omisión es una abstención de autoridad, ya que aunque la teoría califique a la relación laboral burocrática como una relación jurídica de coordinación, en donde los sujetos de las relaciones laborales deben ser considerados como particulares, ello en el caso burocrático es materialmente imposible, puesto que el Gobierno-patrón no se encuentra en igualdad procesal con el trabajador burocrático, sino todo lo contrario, precisamente debido a la carencia de la coercitividad de los laudos firmes, ello genera una conducta omisiva unilateral y autoritaria a favor del Gobierno-patrón en contra de los empleados públicos.

DECIMA. Con dichas omisiones el Gobierno mexicano, a través de sus Poderes Legislativo y Administrativo, violenta también los principios de Supremacía Constitucional, Seguridad Jurídica, Estado de derecho y el internacionalmente conocido como Pacta Sunt Servanda, debido a que al haber incorporado y reconocido en su orden jurídico a los derechos fundamentales, ello

automáticamente lo señaló como un sujeto obligado a respetar, aplicar y proteger los derechos humanos, y con ello los principios mencionados.

DECIMA PRIMERA. Es apremiante que el Estado mexicano, repare las omisiones con antelación descritas, ya que sólo así se podrán restituir los derechos fundamentales tanto adjetivos como sustantivos de los empleados burocráticos. En éste sentido es necesario que el legislador adecue y armonice la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, especialmente en el aspecto adjetivo, como lo son los medios de apremio.

DECIMA SEGUNDA. Las medidas de apremio deben regularse de tal manera que generen realmente coercitividad sobre el Gobierno-patrón, sobre todo porque a partir de la última reforma a la LFT, supletoria de la LFTSE, los salarios caídos han dejado de contabilizarse al 100% a partir del primer año litigio, lo cual aumenta la conducta contumaz por parte del Gobierno-patrón en cuanto al pago de los laudos. Otra medida de reparación debe consistir en sancionar a las autoridades que se abstengan de proyectar y plantear de manera preventiva y adecuada el presupuesto destinado al pago de los salarios caídos adeudados y en su caso correspondiente de las indemnizaciones laborales demandadas.

Bibliografía.

ACEBAL MONFORT, Luis, GARCIA SANZ, Nuria, y Manuel Ollé Sesé (Coordinadores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los Ciudadanos*, 1ª ed., Anthropos, España, 2009.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M., *TEORIA GENERAL DEL PROCESO*, 2ª ed., Porrúa, México, 2006.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José et al., *TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN*, 1ª ed., Porrúa, México, 2003.

BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *Derecho del Trabajo*, 13ª ed., Oxford University Press, México, 2012.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, 3ª ed., Porrúa, México, 2010.

BOUZAS ORTIZ, José Alfonso, *Derecho Colectivo y Procesal del Trabajo*, 2ª ed., IURE, México, 2009.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 40ª ed., Porrúa, México, 2008.

CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos Laborales*, 1ª ed., Publicaciones Universitat de Valencia, Valencia, 2008.

CANTÓN MOLLER. Miguel, *DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO*, 1ª ed., Cárdenas, México, 2012.

CHÁVEZ SÁNCHEZ, Nuria y Odalinda Chávez Sánchez, *Dos Temas Torales para los Derechos Humanos. Acciones Positivas y Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2009.

CLIMENT BELTRAN, Juan, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 6ª ed., Esfinge, México, 2008.

DÁVALOS, José, *Tópicos Laborales*, s.ed., Porrúa, México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 11ª ed., Porrúa, México, 2002.

DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 7ª ed., Porrúa, México 1981.

DE LA TORRE RANGEL, José Antonio, *Fundamento, Reconocimiento y Efectividad de los Derechos Sociales y Económicos*, 1ª ed., s. Ed., México, 1999.

FERRAJOLI, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, s.ed., TROTTA, Madrid, 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor, y Salvador, Valencia Carmona. *LAS REFORMAS EN DERECHOS HUMANOS, PROCESOS COLECTIVOS Y AMPARO COMO NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL*, 1ª ed., Porrúa, México 2013.

FRAIDENRAI, Susana y Ricardo Mendez Silva (Compiladores), *Elementos de Derecho Internacional Humanitario*, 1ªed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

HASS, Michael, *International Human Rights a Comprehensive Introduction*, s.ed., Routledge and Taylor and Francis Group, New York, 2008.

MORALES, Hugo Italo y Rafael Tena Stuck, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 6ª ed., Trillas, México, 2005.

MÉNDEZ, León Magno, *DERECHO BUROCRÁTICO*, 2ª ed., Porrúa, México, 2011.

MELIK, Ozden, *El Derecho al trabajo. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados Internacionales y numerosas*

constituciones nacionales, Colección del Programa de Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo, s.ed., s. Ed., Ginebra, 2008.

RABASA. EMILIO O., *EL PENSAMIENTO POLÍTICO Y SOCIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996.

PACHECO PULIDO, Guillermo, *CONTROL DE CONVENCIONALIDAD*, 1ªed., editorial Porrúa, México, 2012.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *EL DERECHO SOCIAL EN MEXICO A INICIOS DEL SIGLO XXI*, 1ªed., Editorial Porrúa, México, 2007.

SALMÓN, Elizabeth y Cristina Blancor, *EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*, 2ª ed., Universidad del Rosario, Colombia, 2012.

SOTO CERBÓN. Juan, *TEORIA GENERAL DEL DERECHO LABORAL*, 1ª ed., Trillas, México, 1992.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO*, 1ª ed., Porrúa, México, 2001.

S.a., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México un índice de Cobertura por Entidad Federativa*, 2ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2009.

S.a., *Memoria del Coloquio sobre Derechos Sociales*, 1ª ed., Color, México, 2006.

TENOPALA MENDIZABAL, Sergio, *DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO*, 1ª ed., Porrúa, México, 2003.

TRUEBA URBINA, Alberto, *NUEVO DERECHO DEL TRABAJO*, 3ª ed., Porrúa, México 1975.

Publicaciones.

AGUILAR MORALES. Luis María, *BREVES REFLEXIONES ALREDEDOR DE LA OMISION LEGISLATIVA Y SU POSIBLE TRATAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA LEY DE AMPARO*, Libro de la Barra de Abogados, Revista el Foro, 20ª época, Themis, Tomo XXVI, número 1, Barra Mexicana de Abogados, A.C., México, primer semestre 2013.

CONTRERAS NIETO, Miguel Angel, *Los Derechos Económicos Sociales y Culturales*, Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas, GLOBALIZACION Y DERECHOS HUMANOS, Fascículo 3 de 9, El Cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, s.ed., s. Ed., México, 2010.

C. GORCHES. Esteban, *Los Particulares como Autoridad Responsable*, Libro de la Barra de Abogados, Revista el foro, 20ª época, Themis, Tomo XXVI, número 1, Barra Mexicana de Abogados A.C., México, primer semestre 2013.

Entrevistador Jorge Enrique Cervantes Martínez, entrevistado Álvaro Castro Estrada, *50 años del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, El mundo del abogado una revista actual, año 15, julio 2013.

GARRIDO CHÁVEZ, María Isabel y Virgilio Zapatero (Editores), *Los Derechos Sociales como una exigencia de la Justicia*, Cuadernos de la Catedra de Derechos Humanos número 1, s.ed., s. ED., España, 2009.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (Coordinador), *MANUAL PARA LA CALIFICACIÓN DE HECHOS VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS*, 2ª ed., Porrúa y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2009.

Otras fuentes.

<http://ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/120/art/art6.htm#N11>

<http://lema.rae.es/drae/?val=pr%C3%A1ctica>.

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>

<http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/biblioteca/biblioteca-tesauro>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1911/12.pdf>

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1171/13.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/11002530.004.doc>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/387/387910.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art5.htm#P95>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH11.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH17.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH12.pdf>

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_2.pdf

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_7.pdf

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_8.pdf

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_5.pdf

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/69020/69020_4.pdf

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1915_210/Ley_del_Trabajo_de_Salvador_Alvarado_1371.shtml

<http://dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=04&day=12>

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=2&seccion=0

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443808&fecha=05/12/1938&cod_diario=187611

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672635&fecha=05/12/1960&cod_diario=201330

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204953&pagina=1&seccion=1
<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12809.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/1997/08/17/debuen.html>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1443/4.pdf>

<http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/17.pdf>

<http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_192_esp.pdf

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1168/7.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/37.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/2.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/13004250.004-1848.doc>

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25019&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/10004220.004.doc>

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/11003860.004.doc>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/22.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr7.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/11003860.004.doc>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3079/3.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1039/12.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/17.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

<http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v9n2/art14.pdf>

<http://lema.rae.es/drae/?val=DIGNO>

<http://www.pulsopolitico.com.mx/2014/05/salario-caidos/>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/59.pdf>

<http://www.pulsopolitico.com.mx/2011/04/trabajo-burocratico/>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art9.htm>

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087989.pdf

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONSTITUCION%20COMO%20DEFENSA.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1170/3.pdf>

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1310.pdf

<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r507501.doc>

Legislación.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el D.O.F. el 5 de febrero de 1917.

Ley Federal del Trabajo, publicada en el D.O.F. el 1 de abril de 1970.

Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1963.

Carta de las Naciones Unidas, publicada en el D.O.F. el 17 de octubre de 1945.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por México y publicada en el D.O.F. el 14 de febrero de 1975.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la O.N.U. el 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles Y Políticos, ratificado por México y publicado en el D.O.F. el 20 de mayo de 1981.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México y publicado en el D.O.F. el 12 de mayo 1981.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México y publicado en el D.O.F. el 3 de mayo del 2002.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana el 2 de mayo de 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, ratificada por México y publicada en el D.O.F. el día 7 de mayo de 1981.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México y publicado en el D.O.F. el 1 de septiembre de 1998.

Constitución de la O.I.T. adoptada el 10 de mayo de 1944.

Declaración Relativa a los Fines y Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el día 10 de mayo de 1944.

Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el día 18 de junio de 1998.

Observación General no. 3 sobre las obligaciones a cargo de los Estados en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1990.

Observación General no. 18, sobre el Derecho al trabajo., aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 24 de noviembre de 2005.

Anexos.

Anexo I. Jurisprudencia no. 2003293, Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Tomo 3, p. 1807, abril de 2013, Jurisprudencia Común.

INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I CONSTITUCIONAL, DE 6 DE JUNIO DE 2011. Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN. Amparo en revisión 13/2012 (expediente auxiliar 180/2012). 6 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: José Ybraín Hernández Lima. Secretario: Edgar Bruno Castrezana Moro. Amparo en revisión 326/2012 (expediente auxiliar 868/2012). Alonso Hernán Gamboa Aguilar-11 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón

Rodríguez Minaya. Secretaria: Claudia Luz Hernández Sánchez. Amparo en revisión 363/2012 (expediente auxiliar 973/2012). 9 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretaria: Dulce Guadalupe Canto Quintal. Amparo en revisión 524/2012 (expediente auxiliar 83/2013). Leticia Ordaz Mengual. 1o. de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Ybraín Hernández Lima. Secretario: Edgar Bruno Castrezana Moro. Amparo en revisión 500/2012 (expediente auxiliar 78/2013). 18 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretario: Enrique Serano Pedroza.

Anexo II. Tesis Aislada no. 2005078, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Tomo II, p. 1182, Diciembre de 2013, Materia Común.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS. El interés legítimo tiene su origen en las llamadas normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa, y constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, sin establecer derechos subjetivos, pues al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. En ese contexto, por el actuar de la administración, un determinado sujeto de derecho puede llegar a tener una ventaja en relación con los demás, o bien, sufrir un daño; en este caso, los particulares únicamente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo, por lo que a través y como consecuencia de esa observancia resultan ocasionalmente protegidos sus intereses. Así, el interés legítimo tutela al gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad. Por tanto, el quejoso debe acreditar que se encuentra en esa especial situación que afecta su esfera jurídica con el acatamiento de las

llamadas normas de acción, a fin de demostrar su legitimación para instar la acción de amparo.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN. Amparo en revisión 176/2013 (expediente auxiliar 686/2013). Antonio Aguilar Chávez. 12 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Serratos García. Secretaria: Beatriz Adriana Martínez Negrete. Esta tesis se publicó el viernes 06 de diciembre de 2013 a las 06:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Anexo III. Tesis Aislada no.2005521, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo I, p. 273, Febrero de 2014, Materia Constitucional.

PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE. Si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas. En esa medida, el juzgador deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física; pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.

Contradicción de tesis 56/2011. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de mayo de 2013. Mayoría de siete votos en relación con el sentido; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza. Mayoría de ocho votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza respecto del criterio contenido en esta tesis. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. El Tribunal Pleno, el veintitrés de enero en curso, aprobó, con el número I/2014 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de enero de dos mil catorce. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada. Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Anexo IV. Tesis Aislada no. 2000630, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro VII, Tomo 2, p. 1838, Abril de 2012, Materia Constitucional.

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.
En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la

interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. Amparo en revisión 402/2011. Guadalupe Edith Pérez Blass. 19 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Franco Luna. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

Anexo V. Tesis Aislada no. 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro XIX, Tomo 3, p. 2254, Abril de 2013, Materia Constitucional.

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los que consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución

de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude TronPetit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.

Anexo VI. Tesis Aislada no.162098, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXIII, p. 1207, Mayo de 2011, Materia Laboral.

LAUDOS. FACTORES DE DECISIÓN QUE DEBEN OBSERVARSE EN SU DICTADO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 841 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO). El artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo establece los factores de decisión que deben observarse al dictar el laudo. Para determinar su alcance puede realizarse una interpretación teleológica a partir de la exposición de motivos del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, de la cual deriva que: a) La valoración de las pruebas debe realizarse en forma libre, sin sujetarse a formulismos legales, permitiendo a la autoridad laboral resolver cada caso buscando no una verdad formal, sino un efectivo acercamiento a la realidad, de modo que se inspire confianza a las partes en conflicto y se contribuya a mantener la paz social y la estabilidad de las fuentes de trabajo; b) La verdad sabida y la apreciación de los hechos en conciencia son dos conceptos relacionados con la libertad que se otorga a las Juntas para allegarse todos los elementos que les puedan aproximar mejor al verdadero conocimiento de lo ocurrido, sin necesidad de sujetarse a formalismos y a aceptar rígidamente el valor atribuido previamente a las pruebas desahogadas; c) La ley otorga a los tribunales una amplia facultad para que, al dictar resoluciones, no queden sujetos a reglas inflexibles de aplicación automática, ni a la actividad exclusiva de las partes, que con frecuencia es omisa o mal orientada; y, d) Quienes litiguen ante las Juntas deben hacerlo con lealtad y buena fe, considerándose como partícipes en una tarea social que impone a todos ciertas normas de conducta a las que deben ajustarse; esto, sin abandonar la demostración y defensa de sus pretensiones jurídicas. En ese contexto, las Juntas deben orientarse a descubrir la realidad a través de las pruebas y hechos acreditados en el juicio, conforme a una percepción flexible de su contenido, de modo que pueda llegarse a un conocimiento objetivo de ellos y a una conclusión práctica, alejándose del formalismo, propio de otras ramas del derecho, con la finalidad de dar confianza

y credibilidad. Por tanto, resolver a verdad sabida involucra apegarse a lo real, derivado de lo objetivamente probado, apartándose de los resultados formales o estrategias de las partes que lo oculten. La buena fe guardada implica la voluntad de conocer los sucesos verídicos y desestimar los razonamientos tendentes a encubrirlos o a favorecer una versión o circunstancias que no deriven de lo comprobado por las partes. Y, finalmente, la apreciación de los hechos en conciencia, es el resultado del ejercicio adecuado de las atribuciones de las Juntas para allegarse y advertir todos los elementos que permitan decidir la controversia conforme a derecho y a la realidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 935/2009. Centro de Salud Yalentay para la Recuperación Integral Psiconeurológica, A.C. 11 de marzo de 2010. Unanimidad de votos, con voto aclaratorio de la Magistrada María Eugenia Olascuaga García. Ponente: María Eugenia Olascuaga García. Secretario: René Rubio Escobar.

Amparo directo 386/2010. Julio Alfonso Pardiñas Mir. 19 de agosto de 2010. Unanimidad de votos, con voto aclaratorio del Magistrado Francisco Paniagua Amézquita. Ponente: María Eugenia Olascuaga García. Secretario: René Rubio Escobar. Amparo directo 431/2010. Alicia Lugo Hernández. 26 de agosto de 2010. Unanimidad de votos, con voto aclaratorio del Magistrado Francisco Paniagua Amézquita. Ponente: María Eugenia Olascuaga García. Secretario: René Rubio Escobar.

Anexo VII. Jurisprudencia no. 196956, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, p. 351, enero de 1998, Materia Común.

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien

tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Revisión fiscal 80/83. Seguros América Banamex, S.A. 17 de octubre de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Eduardo Langle Martínez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara. Amparo en revisión (reclamación) 1873/84. Francisco Toscano Castro. 15 de mayo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fausta Moreno Flores. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz. Queja 11/85. Timoteo Peralta y co-agraviados. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz. Amparo en revisión 6659/85. Epifanio Serrano y otros. 22 de enero de 1986. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz. Amparo en revisión 1947/97. Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar. Tesis de jurisprudencia 75/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

Anexo VIII. Jurisprudencia no. 2005561, Plenos de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo II, p. 1786, Febrero de 2014, Materia Laboral.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. OPORTUNIDAD PARA OFRECER PRUEBAS. El artículo 133 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que en la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo o se trate de la confesional; esta disposición debe interpretarse en relación con el contenido de los artículos 129, 130, 131 y 132 del citado ordenamiento, de los cuales se concluye que la admisión de las pruebas se encuentra condicionada a que hubieran sido ofrecidas desde que se presentó la demanda o se dio contestación a la misma; puesto que el numeral 131 previene que el Tribunal tan luego como reciba la contestación de la demanda ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y en su caso a los testigos y peritos a la celebración de la audiencia, lo que significa que el Tribunal tiene la obligación de preparar el desahogo de las pruebas y sobre todo si se parte de los supuestos contenidos en el artículo 132, en donde se señala que el día y hora de la audiencia se abrirá el periodo de "recepción de pruebas" y procederá a su calificación; lo que se traduce en que se desahogarán las que se hubiesen anunciado oportunamente; de tal suerte que el término previamente, aun cuando denota una acción anterior, se refiere a las hipótesis contenidas en el artículo 129, fracción V y último párrafo y no a un plazo perentorio relativo a un término inmediatamente previo al inicio de la audiencia.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 2/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 2 de diciembre de 2013. Unanimidad de quince votos de los Magistrados Carolina Pichardo Blake, Héctor Landa Razo, Lourdes Minerva Cifuentes Bazán, Elisa Jiménez Aguilar, Alicia Rodríguez Cruz, Idalia Peña Cristo, Herlinda Flores Irene, José Sánchez Moyaho, Jorge Farrera Villalobos, Ricardo Rivas Pérez, Noé Herrera Perea, Aristeo Martínez Cruz, Francisco Javier Patiño Pérez, Rosa María Galván Zárate y Juan Alfonso Patiño Chávez. Ponente: Elisa Jiménez Aguilar. Relator:

Héctor Landa Razo. Secretaria: Ahideé Violeta Serrano Santillán. Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de febrero de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Anexo IX. Jurisprudencia no. 169143, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, p.799, Agosto de 2008, Materia Común.

AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de

demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 3077/2001. Comité Particular Agrario del núcleo de población ejidal que de constituirse se denominaría "Miguel de la Madrid Hurtado", del Municipio de Tamiahua, Estado de Veracruz, por conducto de su Presidente, Secretario y Vocal. 10 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 131/2005. Huizar Cleaner de México, S.A. de C.V. 11 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo. Amparo en revisión 47/2005. Eleazar Loa Loza. 5 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 107/2006. Armando Huerta Muñiz. 26 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 160/2008. Presidente, Secretario y Tesorero del Comisariado Ejidal del Nuevo Centro de Población Ejidal "Coyamitos y anexos", Municipio de Chihuahua del Estado de Chihuahua. 25 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez.

ANEXO X. Jurisprudencia no.172838, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, p. 1341, Abril de 2007, Materia Administrativa.

ALEGATOS DE BIEN PROBADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN. En todo procedimiento existen, generalmente, dos etapas perfectamente diferenciables: la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución; dividiéndose a su vez la instrucción en tres fases:

postulatoria o expositiva (que permite instruir al juzgador en la litis a debate), probatoria (que tiene la finalidad de llegar al conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos que ofrecen las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas, fase que cuenta con sus estadios de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo) y preconclusiva, integrada por los alegatos o conclusiones de las partes. En ese orden de ideas, se advierte, aunque sea de una manera muy general, que los alegatos son las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes una vez concluidas las fases postulatoria y probatoria; en una acepción general, se traduce en el acto realizado por cualquiera de las partes mediante el cual se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte. En este sentido, alegar de bien probado significa el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Así, la exposición de alegatos en el juicio contencioso administrativo, no tiene una forma determinada en las leyes procesales, pero debe tenerse en cuenta que se configura con la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda, las pruebas aportadas para demostrarlos, el valor de esas pruebas, la impugnación de las pruebas aportadas por el contrario, la negación de los hechos afirmados por la contraparte, las razones que se extraen de los hechos probados, y las razones legales y doctrinarias que se aducen a favor del derecho invocado.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1097/2002. Ricardo Guillermo Amtmann Aguilar. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo. Amparo directo 4837/2003. Gráficos Dimo, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Amparo directo 132/2005. Mario Jorge Yáñez Navarro. 18 de mayo de 2005.

Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar. Amparo directo 112/2006. Judith Ramírez Suárez. 3 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez. Amparo directo 20/2007. Surtidores Eléctricos y Electrónicos, S.A. de C.V. 14 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

ANEXO XI. Tesis de Jurisprudencia no.2006436, Plenos de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo II, p.1207, viernes 16 de mayo de 2014, Materia Común, Laboral.

AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EN EL JUICIO BUROCRÁTICO LABORAL. SU OMISIÓN O DESAHOGO EN LA DIVERSA DE PRUEBAS, ALEGATOS Y RESOLUCIÓN, POR UN FUNCIONARIO NO FACULTADO POR LA LEY, ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS). De los artículos 84, 87, 88 y 89 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, deriva que en el juicio burocrático laboral la etapa de conciliación es distinta a la de arbitraje y se desahoga por un secretario conciliador en una audiencia específica y diferente a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución; esto es, en aquella audiencia el secretario conciliador exhortará a las partes para que allanen sus diferencias y, de ser posible, llegar a una solución de común acuerdo, mediante un mecanismo alternativo que dé por concluida la contienda. Entonces, si el Tribunal del Trabajo Burocrático del Poder Judicial del Estado de Chiapas, omite desahogar la etapa de conciliación o la realiza conjuntamente con la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, por un funcionario no facultado por la ley, se actualiza una violación a las leyes del procedimiento que afectan las defensas de las partes y trasciende al resultado del fallo, conforme a los artículos 159, fracción XII, de la Ley de Amparo abrogada, y 172, fracción XI, de la vigente, pues dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado en forma

distinta a la prevista en la ley. Ahora bien, como la concesión de la protección de la Justicia Federal que llegue a otorgarse, será por la inexistencia o invalidez de la audiencia de conciliación, la autoridad responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento, para subsanar solamente los aspectos afectados de legalidad (la audiencia de conciliación), proveer lo conducente respecto de la actuación que resultó afectada en vía de consecuencia (turnar el asunto al secretario conciliador, para que éste lleve a cabo la audiencia preliminar de conciliación, vigilando que se satisfagan los requisitos exigidos por el referido numeral 84), pero dejando intocado el proceso sustanciado, en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos (incluso la diversa audiencia de pruebas alegatos y resolución, porque esta última se llevó a cabo en términos de los indicados artículos 87 y 88), sin demérito de las pruebas que ya fueron desahogadas; pues así se evitarán dilaciones procesales, no se causarán perjuicios a las partes o ventajas indebidas a una de ellas, ni se vulnerarán los derechos contenidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son los de legalidad, seguridad jurídica y la resolución pronta y expedita de los juicios.

PLENO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. Contradicción de tesis 2/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto del Vigésimo Circuito. 25 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Luis Arturo Palacio Zurita, Miguel Moreno Camacho, J. Martín Rangel Cervantes y Héctor Martín Ruiz Palma. Ponente: Héctor Martín Ruiz Palma. Secretario: Jorge Alberto Camacho Pérez. Tesis y/o criterios contendientes: La jurisprudencia XX.4o. J/1 (10a.), de rubro: "AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN. SE VIOLA EL PROCEDIMIENTO CUANDO SE DESAHOGA CON POSTERIORIDAD A LA ETAPA DE ARBITRAJE Y POR FUNCIONARIO DISTINTO AL SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 84 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3,

agosto de 2013, página 1367, y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 718/2012. Esta tesis se publicó el viernes 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de mayo de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Anexo XII. Tesis de Jurisprudencia no.161652, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, p. 448, Julio de 2011, Materia Común.

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de

órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de tesis 422/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Décimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 85/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de mayo de dos mil once.

Anexo XIII. Tesis de Jurisprudencia no. 2006389, Segunda Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo II, p. 966, viernes 09 de mayo de 2014, Materia Común.

ÓRGANOS DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Conforme a la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en especial lo resuelto en la contradicción de tesis 422/2010, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2011 (*), el incumplimiento a un laudo por parte de los órganos o dependencias públicas del Estado de Veracruz en el que figuraron como parte demandada no constituye un acto de autoridad para

efectos del juicio de amparo, en tanto que el marco normativo de esa entidad prevé un procedimiento específico para darle ejecución, donde incluso puede llegarse a su forzoso acatamiento a través del embargo de bienes privados o propios de las autoridades demandadas; lo que basta para preservar el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales y la igualdad que de éstas se pregonan.

Contradicción de tesis 425/2013. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Alejandro Manuel González García. Tesis y/o criterios contendientes: El sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito al resolver el amparo en revisión 57/2013, el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 280/2012, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 30/2013. Tesis de jurisprudencia 31/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del doce de marzo de dos mil catorce. Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a. /J. 85/2011 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 448, con el rubro: "DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)."Esta tesis se publicó el viernes 09 de mayo de 2014 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende,

se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de mayo de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Anexo XIV. Tesis Jurisprudencia no. 2000211, Segunda Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro V, Tomo 2, p.894, Febrero de 2012, Materia Común.

DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1o., fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a

subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado.

Contradicción de tesis 386/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar. Tesis de jurisprudencia 1/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de enero de dos mil doce.

Anexo XV. Tesis Aislada no. 2006697, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Tomo II, p. 1630, viernes 13 de junio de 2014, Materia(s) Constitucional.

COSA JUZGADA. AL CONSTITUIR UN DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA PROTEGIDO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 25, NUMERALES 1 Y 2 DE ÉSTA. De conformidad con el artículo 25, numerales 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro que sea efectivo, que la ampare contra actos que violenten sus derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución, la ley y la citada convención. Los Estados Parte se comprometen a decidir sobre los derechos de quien interponga algún recurso y garantizar el cumplimiento de lo que ahí se decida. Sin embargo, la regulación de este derecho no es obstáculo para considerar que la aplicación de la figura jurídica de la cosa juzgada es transgresora de las prerrogativas consagradas en dichas disposiciones, pues la finalidad de ésta consiste en que exista certeza respecto de las cuestiones resueltas en los litigios, mediante la invariabilidad de lo fallado en una sentencia ejecutoria, ante el riesgo de que al tramitarse un nuevo juicio en el que se ventilen las mismas cuestiones que en el anterior, por los mismos sujetos y

conforme a similares causas, se pronuncien sentencias contradictorias con la consecuente alteración de la estabilidad y seguridad de los contendientes en el goce de sus derechos, lo cual también constituye un derecho humano consistente en la seguridad jurídica protegido por la Constitución y por la referida Convención Americana.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1116/2012. Rosa María Almanza Zavala, su sucesión. 16 de enero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo. Secretario: Luis Ángel Hernández Hernández. Esta tesis se publicó el viernes 13 de junio de 2014 a las 09:37 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Anexo XVI. Tesis de Jurisprudencia, no. 168958, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, p. 590, Septiembre de 2008, Materia(s) Común.

COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS. La figura procesal de la cosa juzgada cuyo sustento constitucional se encuentra en los artículos 14, segundo párrafo y 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene límites objetivos y subjetivos, siendo los primeros los supuestos en los cuales no puede discutirse en un segundo proceso lo resuelto en el anterior, mientras que los segundos se refieren a las personas que están sujetas a la autoridad de la cosa juzgada, la que en principio sólo afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso (que por regla general, no pueden sustraerse a sus efectos) o bien, a quienes están vinculados jurídicamente con ellos, como los causahabientes o los unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones, entre otros casos. Además, existen otros supuestos en los cuales la autoridad de la cosa juzgada tiene efectos generales y afecta a los terceros que no intervinieron en el procedimiento respectivo como ocurre con las cuestiones que atañen al estado civil de las personas, o las relativas a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias, entre otros.

Acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004. Diputados Integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Procurador General de la República. 25 de septiembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán y MakawiStaines Díaz. El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 86/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.

Anexo XVII. Tesis Aislada no. 192867, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, p.46, Noviembre de 1999, Materia Constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERALES. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta

interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el

veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Anexo XVIII. Tesis de Jurisprudencia no. 2006224, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, p. 202, Abril de 2014, Materia Constitucional.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de

las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José

Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052. El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Anexo XIX. Tesis Aislada no.160073, Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro IX, Tomo 1, p. 57, Junio de 2012, Materia Constitucional.

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquélla y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

Amparo en revisión 531/2011. Mie Nillu Mazateco, A.C. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Anexo XX. Tesis de Jurisprudencia no. 193868, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, p.5, Mayo de 1999, Materia Constitucional, Laboral.

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

Amparo en revisión 337/94. Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López. Amparo en revisión 338/95. Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Amparo en revisión 408/98. Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags. 11

de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 1339/98. Francisco Pacheco García y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 43/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Por ejecutoria de fecha 9 de septiembre de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 15/2005-PL en que participó el presente criterio.

Anexo XXI. Tesis de Jurisprudencia no. 200234, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, p.133, Diciembre de 1995, Materia Constitucional, Común.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de

alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo. Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Anexo XXII. Tesis Aislada no. 2005530, Primera Sala, Décima época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Tomo I, p. 647, Febrero de 2014, Materia Constitucional.

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o. apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,

José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez. Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.