

## EL RETO DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL, LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Patricia KURCZYN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma constitucional en el debate actual de la reforma laboral*. III. *La transformación de la norma laboral constitucional*. IV. *El párrafo inicial del artículo 123*. V. *Los trabajadores al servicio de los gobiernos*. VI. *Abolición del apartado “B”*. VII. *Los trabajadores de organismos descentralizados*.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Con el desafío que jurídica y políticamente representa, la Constitución Política mexicana nuevamente ha sido reformada. Los constitucionalistas han revisado de manera profunda el sentido de las reformas de la carta magna y mucho han discutido sobre la legalidad y acerca de la posibilidad de redactar una nueva Constitución.

No es difícil confesar que tantas alteraciones, positivas y negativas, al texto constitucional justifiquen pensar en la conveniencia de redactar una nueva Constitución con el empleo de una mejor técnica para ofrecer una base que defina caminos para fortalecer el Estado de derecho mexicano y hacerlo menos vulnerable y propio de la dignidad de los mexicanos. Por fortuna, las cátedras de los expertos en la materia, con harta claridad han fundamentado que semejante tarea representa un camino peligroso para nuestro país y su sistema político en función de la incertidumbre actual frente a la definición de los cambios que hasta ahora

<sup>1</sup> Tomado de reflexiones acerca de las reformas constitucionales “en materia indígena”, Kurczyn, Patricia, *Cuaderno de trabajo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre de 2001.

se anuncian sin descifrar las crisis concatenadas y subsecuentes, crisis multipolares en la mayoría de los ejemplos que entorpecen los acuerdos y consensos partidistas y de la sociedad civil.<sup>2</sup> Hay que evitar los riesgos toda vez que estamos saturados de ellos y hay que tener en cuenta que las crisis son también causa y efecto de la confusión ideológica que caracteriza a muchos miembros del Poder Legislativo, quienes abandonan las filas de los partidos políticos que los postularon como candidatos y que los abrigaron frente a sus electores y hoy representados, actitudes que obedecen con frecuencia a la defensa de sus intereses personales.

La posibilidad de la redacción de una nueva Constitución de todas formas quedaba lejos de la idea de olvidar los conceptos constitucionales de 1917, más todavía de relegar los postulados de una revolución que acuñó un cambio a largo plazo para el bienestar y la paz de los mexicanos. La historia es la historia y nada más grave podría ocurrir que desatender las fuentes auténticas que marcan el temperamento de los mexicanos de principios del siglo XX, su construcción jurídica y política proyectada para el futuro y no sólo para el futuro inmediato.

Convencida de lo espinoso que resultaría un proceso para transformar normas sin tocar el espíritu de las mismas, como serían, por citar algunas de ellas, las relativas a las garantías sociales, sólo por el interés del perfeccionamiento de la técnica y con ello el de la interpretación transparente, queda como primordial el interés por defender lo que aun queda del texto original y evitar los revestimientos que se procuran como medidas políticas para satisfacer exigencias principalmente de orden político y permitir sólo aquellas reformas que estrictamente sean necesarias para la transición que sin lugar a dudas debe acontecer.

La admisión de múltiples reformas conduce a pensar que a las autoridades gubernamentales les faltan recursos políticos para resolver cuestiones políticas, económicas y sociales de la nación, muchas de las cuales se remontan a varias centurias.<sup>3</sup> Lo grave de todo ello es que, a pesar de las modificaciones, la mayoría de los mexicanos y principalmente,

2 Valencia Carmona, Salvador, Hacia un nuevo sistema político y constitucional, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 149-151.

3 Véase Pisarello, Gerardo, "Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 111-134.

la mayoría de los analistas, concluyen en que no son afortunadas y que son insuficientes para resolver los problemas planteados en y por la sociedad mexicana en general. Dicho de otra manera, equivalen a operaciones quirúrgicas inútiles cuando había tratamientos que no se buscaron o no se procuraron.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DEBATE ACTUAL DE LA REFORMA LABORAL

El debate constitucional que tanto apasiona a los estudiosos del derecho, *es a la vez instrumento de orden político* y en las condiciones actuales, quedaría clara la recomendación de evitar el mínimo retoque constitucional que por mala fortuna ha ocurrido recientemente. Este último, como manifestación de una expectativa natural puede desarrollarse a través de distintos cauces. Hoy esto queda a la vista de muchos pueblos, el mexicano entre ellos. Un pueblo ávido de cambios positivos fue envuelto en la farsa de las elecciones democráticas para seguir un lucero cambiante que nunca precisó el destino político y logró ocultar las intenciones verdaderas de un cambio negativo. Es difícil considerar como una política conveniente una reforma constitucional, aun reformas a otras leyes de niveles inferiores, cuando no se han precisado los postulados ideológicos de los gobernantes y menos cuando los mensajes políticos se disparan como luces de bengala para brillar por sólo instantes.

Existe una ventaja política actual en el escenario mexicano que es la pluralidad en el Congreso que neutraliza las decisiones y se convierte en antídoto del protagonismo que tanto place a algunos representantes, sin comprender la importancia de que toda condición legislativa deba someterse a los procedimientos del arte de la negociación con prevalencia del interés público y del interés de la nación. En tales condiciones la defensa de estos intereses debiera resultar más acalorada, tal y como ocurriría cuando se discutía en 1916 el proyecto constitucional, cuando se propuso “...ir al fondo...” y no tanto a la forma para obtener el resultado que todos buscaban: la protección a los derechos de los trabajadores.

Hoy como ayer, las cámaras de representación no se distinguen por la cultura jurídica de sus integrantes, lo cual no es requisito, toda vez que para representar al pueblo se requiere, en primer término, honestidad

y buenos sentimientos y de manera principal, la confianza de los electores. Sin embargo, bueno sería comprender y defender la redacción de textos con propiedad que manifiesten el interés social con sentido libre de alteraciones interpretativas, con la transmisión del espíritu que el legislador encontrara en las disposiciones originales. Con mayor razón debiera ocurrir cuando pasado el tiempo queda probada la benevolencia, la generosidad y la utilidad social de dichas disposiciones pues si un texto constitucional resume en sus líneas el pensamiento y los ideales de una sociedad, es un texto consagrado, que debe ser defendido de todas las formas posibles. La defensa esencial es la de su espíritu. El espíritu de la ley. *Otro resguardo* es diseñar los instrumentos para su cumplimiento cuya evolución se mantenga a la par de los cambios políticos, económicos y sociales.

Muchas reformas constitucionales han deformado parte de la carta magna. Se han mezclado intereses en una sola disposición, se han transformado normas para segregarse en vez de unirse, se han trastocado otras que suspenden posibilidades de orden social, otras cambiaron la dirección económica y otras han modificado las facultades de los poderes. Se modificaron los artículos 27 con referencia a la tenencia de las tierras; el 25 en relación con la conducción económica del Estado; se han reasignado atribuciones de los tres poderes; la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue rehecha; así también con el juicio de amparo. Tales modificaciones, sin embargo, no han torcido el buen espíritu social del Constituyente que como bien puede afirmarse, entendió casi de manera unánime la necesidad de proteger los derechos laborales y se mostró conforme con darle a la Constitución el carácter social que se vislumbraba desde 1857.

Proponer reformas significa una elevada responsabilidad jurídica y social. La tentación, sin embargo, es siempre irreprimible. La academia tiene en su ambiente el enorme cargo de orientar y fundamentar teóricamente las propuestas de cambio. Este cargo ha de asumirse como un compromiso por la defensa de los derechos; un deber de abogado, de defensor de la legalidad, de la constitucionalidad. En el caso particular del artículo 123 y de los derechos individuales y sociales de la clase trabajadora, es recomendable considerar los cambios que la revolución tecnológica ha producido. Es recomendable el análisis social. Como al

que convoca Pierre Rosanvallon<sup>4</sup> con planteamientos que constituyen conclusiones evidentes que con frecuencia la rutina impide observar. Sus reflexiones, expresadas en el último capítulo de su libro titulado sugestivamente como *La nueva cuestión social* pueden concretarse con las siguientes expresiones: a) la máquina social está hoy trabada; b) los principios y los procedimientos organizadores de la solidaridad ya no se adaptan; c) la concepción tradicional de los derechos sociales ya no es verdaderamente operativa para responder a los nuevos desafíos de la exclusión; d) hay diversidad de desfases; e) se da un enfrentamiento a una “especie de revolución sociológica”, f) los sujetos han cambiado, las poblaciones más o menos homogéneas han cambiado, ahora son muchos individuos los que se encuentran en situaciones que les son particulares.

Si bien puede conceptualizarse, la sociedad del principio del siglo XXI es otra bien diferente a la del principio del siglo XX. Evolución natural e irreversible que debe conducir un cambio; una transformación definida para satisfacer el bienestar de las mayorías, no a los intereses personales, muchos convertidos en medios protectores de intereses *transnacionales*, ilimitados en recursos económicos y en fuerza política, al grado de estar convirtiendo al mundo en una organización empresarial vertical.

Sólo las normas constitucionales, como fuerza reguladora de primer orden, pueden contener tales intereses y proteger al individuo en su carácter de “individuo social”, es decir, conseguir que los derechos humanos sean respetados en el manejo interrelacional entre sujetos que conviven en una misma sociedad y en un mismo tiempo.

El artículo 123 requiere la adaptación a los cambios mencionados. Cambios cautelosos con el rumbo fijo que busque el apoyo social para cada uno de los trabajadores, insertados en la sociedad del hoy; la del proceso tecnológico, en defensa de la cohesión social y el renacimiento de la solidaridad. Solidaridad para compartir trabajo y recursos; para compartir bienestar y mantener el equilibrio como base única de la armonía y la paz social.

Las adaptaciones sugieren, sin embargo, un arma de doble filo, uno de los cuales debe evitarse por todos los medios legales posibles. El positivo debe quedar libre en su afán social, protegido con las combinaciones de orden jurídico para hacer valer su legalidad. En estas condiciones, propugnar, o sólo enunciar cambios constitucionales, orilla al

4 *La nueva cuestión social*, Argentina, Manantial, 1995, pp. 195 y ss.

sentimiento de la responsabilidad de jurista comprometida con las causas eminentemente sociales y dentro de tal ámbito, a las causas de los trabajadores. Ciertamente es que proponer y disponer de un foro de tan alto nivel representa una gran tentación. Es difícil contener el impulso de modificar y si tan sólo fuera cambiar con letras contendría todo aquel lanzamiento ante la posibilidad del *error*. La ventaja de la academia es que está permitido soñar para llegar por distintos caminos o veredictos, contruidos por grupos que combinan su ideología para realizar los derechos fundamentales, los de la igualdad, de libertad y de bienestar.

### III. LA TRANSFORMACIÓN DE LA NORMA LABORAL CONSTITUCIONAL

De 1917 a la fecha el artículo 123 constitucional ha sido reformado 21 veces. El cambio del texto original del artículo 123 ha modificado el contexto de las relaciones laborales y el contexto social en general también se ha transformado. Ahora bien, la congruencia en los cambios puede ser útil. Cuando la norma es viable y se adapta a las nuevas necesidades ésta cumple con su función. Y es en este sentido que debemos analizar la evolución jurídica por un lado y la social por el otro e interpretar la realidad con el ánimo de valorar la funcionalidad de la legalidad.

Algunas de las reformas fueron indispensables, otras no. En este trabajo haremos referencia concreta al artículo 123, párrafo inicial y el apartado “B”. Se comentarán las reformas al artículo 5o. en relación con el trabajo impuesto como pena y al trabajo subordinado que desempeñan los reos en los establecimientos penitenciarios y sus derechos laborales.

### IV. EL PÁRRAFO INICIAL DEL ARTÍCULO 123

Las primeras reformas en 1929 (*Diario Oficial de la Federación* del 6 de septiembre de 1929) se hicieron al párrafo inicial en la fracción XXIX. Con la primera se federalizó el sistema legal en las materias laboral y de seguridad social. El cambio se justificó plenamente ante la necesidad de homogeneizar el tratamiento de los derechos de los trabajadores para brindarles un sistema igualitario en todo el país e instituir un sistema de seguridad social con el mismo propósito. Sin duda se

daba un paso de enorme trascendencia y se elevaba el nivel jerárquico de la reglamentación laboral con la expedición de legislación federal.

El texto original del párrafo inicial decía:

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

La primera reforma otorgó facultades exclusivas al Congreso de la Unión para expedir las leyes sobre el trabajo y mantuvo intacto el resto de la redacción de la norma.

Más tarde, la reforma hecha el 21 de octubre de 1960 (*Diario Oficial de la Federación*, del 5 de noviembre de 1960) redujo el párrafo inicial al marcar su segunda parte como párrafo “A”, sin modificación en su sentido para expedir leyes para regir entre: obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, *todo contrato de trabajo*.

Las reformas eran necesarias; lo interesante es que no se tocaron las demás disposiciones, con lo cual se confirmó el ámbito de vigencia para todo contrato de trabajo, sin distinciones en el trato a los trabajadores.

La especificación de algunas de las categorías de los trabajadores, tales como obreros y jornaleros, obedecieron al afán de procurar su protección con mayor énfasis. Se significó, con ello, que el dador de trabajo en una fábrica, en las faenas del campo, en el área de servicios a clientes, en el apoyo en el seno de las familias así como quienes trabajan con sus propias manos y su arte, tuvieran el mismo derecho. La producción de un servicio, cualquiera, así como la producción de un objeto o de un arte, merecían, como merecen, el reconocimiento a la dignidad como personas participantes en el proceso mercantilista de crear riqueza organizado por personas ajenas. El trabajo de lo ajeno, como diría Manuel Alonso en España, el que cambió de la esclavitud a la servidumbre y de ésta a la relación laboral subordinada, ocupan el mismo nivel legal, caracterizados todos los trabajadores por su condición de menos fuerza frente al empresario o al emprendedor que, por cualesquiera que sean las circunstancias, dedica su esfuerzo o su talento y sus medios, para crear utilidad, causar rentas y aumentar la riqueza. Pero al lado de este

criterio aparece el de la utilidad social y no se confía en la norma constitucional o en la justicia. Destacar a los grupos de trabajadores muestra que el legislador prefirió dejar abierta la interpretación y que consideró prudente, además de necesario, generalizar la condición de trabajador por lo que dispone la aplicabilidad del artículo 123, a *todo contrato de trabajo*. Esto dice todo.

## V. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS

Para definir derechos sociales, la condición del empleador no debe determinar la del trabajador. La figura del patrón tanto puede recaer en una persona individual como en una jurídica, como ente particular o como ente público. La condición de trabajador determina siempre la tutela de la legislación creada para nivelar las desigualdades económicas y sociales. La operación lógica, por lo tanto, conduce a la consideración del trabajador al servicio de la organización gubernamental. No es tarea en esta ponencia discutir la naturaleza del Estado como autoridad y/o como persona jurídica en sus distintas relaciones de derecho considerando suficiente determinar su condición de *patrón*, de *empleador*, respecto de quienes colaboran personalmente, de manera subordinada y a cambio de una remuneración. La vinculación entre empleador y empleado; entre patrón y asalariado es un hecho jurídico basado en el hecho social del trabajo. Sin duda existe la relación de trabajo en los mismos términos que ocurre entre particulares pues los servidores, o funcionarios, podrán colocarse en distintos niveles respecto a sus facultades representativas de autoridades en alguno de los poderes de la Unión como también puede serlo respecto de sus facultades de mando o de decisión, pero se mantiene en constante subordinación; no hay autonomía ni puede haber intereses personales en sus tareas para servir a la sociedad.

Los trabajadores al servicio de las autoridades políticas, estatales o federales, tienen esta condición sin excepción alguna. Su relación laboral es un contrato (nombramiento), un acuerdo de voluntades que puede expresarse tácitamente sin diferenciar la pertenencia del empleador a la esfera del poder público. Al realizarse un contrato de trabajo éste se somete a la normatividad del artículo 123 y carece de fundamento dar un tratamiento desigual a los trabajadores por la naturaleza pública o privada del empleador.



El mismo decreto de 1960 (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de noviembre de 1960) adicionó el artículo citado al crear dos apartados, “A” y “B”, el primero que continuaría con la normatividad original y el segundo dirigido específicamente a regular las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Son notables las distinciones y evidente la exclusión de todo aquel trabajador al servicio de las instancias gubernamentales de las entidades federativas y de los municipios mismos. Semejante agregado rompe la unidad del derecho del trabajo, se manifiesta la contradicción con los principios jurídicos de esta rama de derecho social y viola el principio de la igualdad entre los individuos que como derecho humano protege la misma Constitución en su artículo 1o. al restringir sin fundamento las condiciones que establece en la parte de los derechos sociales del artículo 123.

Abundan los argumentos para considerar la incongruencia de los apartados “A” y “B” y la necesidad de volver a su esquema original de igualdad para todo contrato de trabajo. Uno de estos razonamientos se funda en una reforma posterior de 1978 (*Diario Oficial de la Federación* del 19 de noviembre de 1978) con la adición al párrafo inicial cuyo texto exclama: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Con este apartado, la disposición absorbe ya no sólo *todo contrato de trabajo*, como tal, sino que refuerza la protección al trabajo a nivel general, aun si la utilidad de la actividad desempeñada es de índole social. Si aún así quedare duda sobre la naturaleza del trabajo, con esta condición se aclararía que los trabajadores que generan servicios sin crear riqueza material o riqueza monetaria, producen un trabajo útil y merecen la consideración a su dignidad y el respeto a sus derechos como personas.

Esta condición sería la base para reiterar que los trabajadores en instituciones asistenciales o en las de servicios sociales, así como en asociaciones que operan sin ánimo de lucro, deben quedar en el esquema de protección laboral íntegramente.<sup>5</sup>

5 La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por ejemplo, tenía una disposición declarando que los trabajadores no tendrían derecho a las condiciones de la legislación laboral; apreciación errónea, inconstitucional, afortunadamente derogada pero que se mantuvo vigente durante más de 50 años con engaño a los trabajadores de muchas instituciones de esa índole.

Por otra parte, si aun fuera aceptable una distinta condición de los individuos con motivo de la naturaleza de sus empleadores, saltaría la inquietud por hallar la justificación a la distinción —o exclusión— de los trabajadores al servicio de los gobiernos locales respecto de los subordinados a los poderes de la Unión y el Distrito Federal. La condición de libertad y de soberanía de cada uno de los estados mexicanos no puede concentrar reglas para eliminar derechos, ni individuales ni sociales, en contra de sus servidores. La legislación laboral es federal y por lo tanto, toda norma correspondiente a este ámbito es de aplicación general y no puede utilizarse para segregar o exentar el cumplimiento de derechos.

Es evidente la segregación de los trabajadores al servicio del Estado federal y obvio el rompimiento de la unidad del derecho del trabajo en perjuicio de una categoría de trabajadores comúnmente tratados como *burócratas*. En este sentido se estipula en la Constitución Política que se cumpla con lo que verdaderamente constituye hoy día, *un apartado* con toda la extensión de la palabra.

El análisis comparativo de las normas contenidas en ambos apartados manifiesta la desigualdad, casi siempre en perjuicio de los trabajadores regulados por el apartado “B”. Se hará mención de algunas de ellas sin entrar en detalles y con el reconocimiento de que muchas de las disposiciones se unifican en las leyes reglamentarias aunque persisten grandes diferencias.

“A”	“B”
34 fracciones	14 fracciones
No hay disposición sobre derecho a vacaciones	El periodo mínimo vacacional es de veinte días por año
Los salarios mínimos se determinan por una comisión nacional tripartita	Los salarios se fijan en los presupuestos; no pueden ser inferiores a los mínimos vigentes. Los trabajadores del sector público no tienen representación ante la CNSM
El SM está exceptuado de embargo, compensación o descuento	Se pueden hacer deducciones, retenciones, descuentos o embargos en los casos previstos en las leyes
Derecho a participar en las utilidades de las empresas	No hay reparto (en caso de haber utilidades)

Las trabajadoras gozarán de un descanso de 6 semanas antes y 6 posteriores al parto	Las trabajadoras gozarán de un descanso de un mes antes del parto y de dos meses posteriores
No se especifica la ayuda para la lactancia y el servicio de guarderías infantiles	Tienen derecho a ayuda para la lactancia y el servicio de guarderías
Las diferencias o conflictos se sujetan a la decisión de la Junta tripartita de Conciliación y Arbitraje	Los conflictos serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
	Se excluye de esta reglamentación a: militares, marinos, personal de servicio exterior; a los empleados de los Suprema Corte de Justicia de la N., y demás miembros del Poder Judicial

## VI. ABOLICIÓN DEL APARTADO “B”

Derogar el apartado “B” representa conservar el espíritu de los derechos sociales y darle congruencia al sistema laboral nacional. La congruencia, por cierto, es uno de los pilares para estructurar las políticas públicas en materia laboral. La desaparición del segundo apartado implicaría una doble necesidad; reglamentar el trabajo en las dependencias públicas, como ya funciona, con apego a las necesidades y condiciones de cada uno de los servicios de que se trate y unificar el sistema de seguridad social, cuestión esta última sujeta a un problema de gran dimensión que acaso entorpezca igualar los derechos de los trabajadores del sector público con los del sector privado en virtud de las debilitadas finanzas en ambos sistemas de seguridad social. A la vez, suprimir el segundo apartado representa ofrecer las mismas condiciones laborales a los trabajadores de los sectores público y privado, con la oportunidad para los primeros de la libre sindicación, del ejercicio del derecho de huelga, que si bien se regula no se practica; permitiría también la representación de los trabajadores ante organismos como la CNSM y el propio Tribunal de Conciliación y Arbitraje que tendría que convertirse en una Junta tripartita.

## VII. LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Actualmente, los organismos descentralizados se rigen por el artículo 123 pero es facultad discrecional del Poder Ejecutivo determinar su nor-

matividad en cualquiera de los dos apartados vigentes, con lo cual se conforma una violación al mismo artículo, específicamente en la norma contenida en el apartado “A”, fracción XXXI, b): La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...b) empresas.

### *1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal*

La complejidad de las disposiciones y en este caso, la incongruencia entre los apartados en que se divide el artículo 123 a partir de 1960, genera problemas en su aplicación lo cual retarda la justicia social al incumplir la finalidad esencial del derecho del trabajo mexicano. La necesaria intervención de autoridades judiciales competentes para resolver los juicios de amparo se traduce en un largo trayecto de mala significación para los trabajadores, cuando es a estos a los que el artículo 123 busca proteger y cuyos derechos tutela legalmente.

En los últimos años, la interpretación de la ley por los tribunales colegiados de circuito en materia laboral y por la SCJN acusan el cambio de aplicación de la norma habiendo resuelto en distintas ocasiones que los organismos descentralizados deben regirse por el apartado “A”, con lo cual se comprende que se allana el camino para la corrección de lo que no debió ocurrir hace cuarenta años. Se citan textualmente los antecedentes mencionados:

### *2. Universidades, trabajadores de las. Sus relaciones laborales se rigen por la Ley Federal del Trabajo<sup>6</sup>*

El artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución general de la República determina que las universidades y demás instituciones de educación superior tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura. Dicho precepto y fracción, en su parte final, establecen que las relaciones laborales tanto del personal académico como el administrativo se nor-

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: TCC, octava época, t. VIII, diciembre de 1991, p. 325.

marán por el apartado A, del artículo 123, de la propia Constitución en los términos y modalidades que establece la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características de un trabajo especial. De lo anterior resulta que tratándose de las relaciones laborales entre las universidades y demás instituciones educativas a quienes la ley otorga autonomía, y el personal académico y administrativo de las mismas, deben sujetarse a lo que disponen el artículo 181 y el Capítulo XVII, de la Ley Federal del Trabajo.

3. *Competencia laboral tratándose de trabajadores “actuales” del organismo descentralizado “servicios y transportes” del estado de Jalisco. Corresponde a la junta local si el trabajador no expresa su deseo de regirse por la ley burocrática de la misma entidad*<sup>7</sup>

El decreto 14139, expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, publicado el 27 de diciembre de 1990 en el periódico oficial de dicho estado, creó el organismo descentralizado “Servicios y Transportes” con personal y elementos de la empresa que hasta entonces se denominaba Servicios y Transportes, S. A. de C. V., estableciendo en su artículo tercero transitorio, básicamente, que las relaciones laborales del organismo con los trabajadores de nuevo ingreso se regirán por la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, mientras que la relación con los trabajadores ya existentes a los que denomina “actuales”, seguir rigiéndose por la Ley Federal del Trabajo, a menos que éstos deseen la aplicación de la mencionada ley burocrática. Por lo tanto, si un trabajador de los “actuales” deduce una acción laboral en contra del organismo aludido y no expresa su deseo de acogerse a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, debe considerarse que la competencia se surte en favor de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y no del Tribunal de Arbitraje y Escalafón.

4. *Trabajadores del Servicio Postal Mexicano. Sus relaciones laborales con dicho organismo descentralizado se rigen dentro de la jurisdicción federal, por el apartado “A” del artículo 123 constitucional*<sup>8</sup>

El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el apartado “B” del

7 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: 4a./J 29/92, octava época, t. LX, diciembre de 1992, p. 23.

8 Tesis: P/J 16/95, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el apartado “A” de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las juntas federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos.

*5. Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional<sup>9</sup>*

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

t. II, agosto de 1995, p. 60.

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: P/J 1/96, novena época, t. III, febrero de 1996, p. 52.

ganismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

6. *Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Las relaciones laborales de dicho organismo se rigen, dentro de la jurisdicción federal, por el apartado “A” del artículo 123 constitucional*<sup>10</sup>

Las relaciones de los trabajadores del organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, al no formar parte este del Poder Ejecutivo Federal, se rigen por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a las juntas federales la competencia exclusiva de los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos.

7. *Competencia laboral. Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se demanda a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal*<sup>11</sup>

En la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 constitucional, al delimitar las esferas de competencia local y federal, el poder revisor de la Constitución tomó en cuenta, fundamentalmente, dos criterios generales, a saber: la naturaleza o tipo de actividad y la naturaleza o tipo de las empresas. Al incluir la referida fracción, en el inciso b), subinciso 1, como sujetas a la jurisdicción federal, a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, consideró el segundo de los criterios mencionados, esto es, el de la na-

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 2a./J XLVIII/96, novena época, t. III, junio de 1996, p. 367.

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 2a./J 47/97, novena época, t. VI, octubre de 1997, p. 273.

turalidad o tipo de empresa. Sin embargo, aunque la expresión “empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal”, no corresponde a un concepto jurídico definido, puede concluirse que en ella quedan comprendidos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal vinculados con el gobierno federal, en la medida en que éstas son integrantes de la administración pública paraestatal. Por tanto, en el supuesto previsto en la citada disposición constitucional, quedan comprendidos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal de carácter federal, de acuerdo con una interpretación integral del cuerpo normativo fundante, que en su artículo 90 señala a las entidades paraestatales como integrantes de la administración pública federal; en consecuencia, para la aplicación de las leyes del trabajo se surte la competencia de las autoridades federales.

8. *Sindicatos, para el registro de los, debe acreditarse fehacientemente el vínculo laboral con la fuente de trabajo (artículo 66 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como de los organismos descentralizados del estado de Hidalgo)*<sup>12</sup>

De una correcta interpretación del artículo 66, en relación con los diversos 7o. y 62 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como de los Organismos Descentralizados del Estado de Hidalgo, se infiere que para el registro de un sindicato de trabajadores al servicio de los gobiernos estatal, municipales o de los organismos descentralizados de esa entidad federativa, se requiere, entre otros requisitos, acreditar fehacientemente el vínculo laboral con la fuente de trabajo, esto es, que los trabajadores agremiados presten sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para ello, o bien que estén incluidos en las listas de raya de trabajadores eventuales, para obra determinada o por tiempo fijo.

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: XXII.1o.11 L. TCC, novena época, t. VII, mayo de 1998, p. 1078.



9. *Trabajadores de confianza al servicio del Estado, de los municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal del Estado de México. Para determinar su calidad no es aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo*<sup>13</sup>

En virtud de que el estatuto jurídico local establece el catálogo de los puestos que en la órbita de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado, tienen el carácter de confianza, no es posible jurídicamente admitir en este aspecto la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto atiende a la naturaleza de la actividad desempeñada por el trabajador, en funciones de vigilancia, administración, fiscalización e inspección, para atribuir ese carácter a los puestos que reúnan tales características y no por su denominación, porque la aplicación supletoria de las normas sólo es válida cuando encontrándose contenida en la ley originaria la prestación, el derecho o la institución de que se trate, no obstante, dicha ley no la regule con la amplitud necesaria, es decir, que presente lagunas que puedan subsanarse aplicando las disposiciones que al efecto establece la ley supletoria, mas no es lógico ni jurídico este proceder para introducir a la del acto instituciones ajenas a la misma, que contraríen el sistema normativo propio de la materia que se regula, porque ello equivaldría a integrar a la ley reglas extrañas a las que el legislador ha fijado en específico, como acontece en el código burocrático del Estado de México, en que bajo el artículo 5o. se consignan en forma de catálogo los puestos que en cada ámbito de la administración pública local tienen el carácter de empleos de confianza, conforme a una técnica distinta de la que regula la Ley Federal del Trabajo. Así, es claro que la enumeración de puestos que serán considerados de confianza entre los servidores públicos de esta entidad, constituye un sistema normativo completo que no requiere ser suplido con disposiciones que, como las de la Ley Federal del Trabajo, lejos de corregir una supuesta deficiencia en la ley, propiciarían que se dejaran de aplicar las específicas que el legislador local dispuso para esta materia; por ende, debe estimarse con carácter de confianza a los puestos que enumera el artículo 5o. reseñado y aquellos que se creen

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: 2a./J 30/98, novena época, t. VII, mayo de 1998, p. 558.

con posterioridad y se les atribuya tal calidad expresamente, mediante diversas disposiciones legales y catálogos de formulación, actualización y aplicación conjunta por los titulares y los sindicatos.

En las tesis jurisprudenciales se alude a criterios que muestran la ausencia de lucro en la finalidad del empleador, como ocurre en las instituciones de servicio público, ejemplos son el servicio postal y la enseñanza superior. La ausencia de lucro carece de relevancia en virtud de los efectos laborales de empresa. La Ley Federal del Trabajo (artículo 16) claramente señala el concepto de empresa para efectos laborales lo cual significa que hay una distancia con el concepto meramente economista. Para abundar al respecto es importante destacar que el trabajo de los individuos tiene el mismo valor con independencia de la naturaleza del empleador. El esfuerzo y el talento merecen la misma consideración cuando se emplean para fines lucrativos con el enfoque mercantilista o, cuando va dirigido a la producción de bienes o servicios para la comunidad o para la sociedad en general, que en otros términos bien puede entenderse por fines lucrativos sociales, es decir, la satisfacción de intereses sociales.