

Reflexiones sobre el concepto de trabajador al servicio del Estado en México y su régimen laboral aplicable: ¿Trabajadores al servicio del Estado, empleados públicos, funcionarios o burócratas?*

On the concept of State workers in Mexico and their labor regime: state workers, public employees, civil servants or bureaucrats?

Alma Elena RUEDA RODRÍGUEZ**

RESUMEN: El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no regulaba las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, sino que esta normativa fue el resultado de una reforma constitucional publicada en 1960. En la actualidad, para comprender cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, no basta con consultar las normas sustantivas de la materia, sino que se deben conocer los criterios jurisprudenciales y de inter-

* El presente artículo fue redactado durante la contingencia sanitaria por la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV 2 y, por tal motivo, lo dedico a los servidores públicos del sector salud de México y, en general a todos los trabajadores sanitarios, quienes arriesgan sus vidas, para salvar a otros seres humanos. Especialmente a mi hermano Arturo.

** Licenciada en Derecho y Especialista en Procuración e Impartición de Justicia por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Formación de la Persona y Mercado del Trabajo por la Universidad de Bérgamo, Italia. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Candidata a Investigadora Nacional) y miembro de la Sección de Jóvenes Juristas de la Sociedad Mexicana del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Contacto: <a.elenarueda@gmail.com>. Fecha de recepción: 10/06/20. Fecha de aprobación: 09/10/20.

pretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo anterior, este artículo tiene como objetivo brindar a los iuslaboralistas un panorama actualizado sobre el régimen laboral burocrático y exponer algunas reflexiones sobre una necesaria reforma al apartado “B” del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

PALABRAS CLAVE: relación laboral, derecho laboral burocrático, trabajadores al servicio del Estado, servidores públicos, burócratas, empleados públicos, altos funcionarios.

ABSTRACT: The bureaucratic labor law was not regulated under the Mexican Constitution of 1917, but was the result of a constitutional amendment of 1960. Currently, the legislation is complex; it is not only necessary to understand the statutory regulation of public workers, but also the jurisprudence of the Supreme Court of Justice. For this reason, this article aims to provide labor experts an updated overview of the bureaucratic labor regime in Mexico, and discuss a necessary amendment to section “B” of article 123 of the Constitution, and to the Federal Act on Workers at the Service of the State.

KEYWORDS: labour relations, bureaucratic labour law, state workers, public employees, civil servants, bureaucrats.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho burocrático y, en específico, el estudio del régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado ha sido durante años un tema poco analizado por la doctrina laboral. Por tanto, el objetivo del presente estudio es exponer desde un enfoque general y panorámico este tema, en el entendido de que un análisis detallado y profundo sería imposible abarcarlo con la extensión que permite un artículo.

De esta manera, para la realización del presente artículo se utilizó el método descriptivo, analítico e histórico. Sirvan estas líneas para reflexionar sobre la complejidad de los distintos regímenes que regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El régimen laboral mexicano se encuentra regulado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual cuenta con dos apartados: el “A” y el “B”.

El apartado “A”, regula las relaciones laborales de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera en general, cualquier otro contrato de trabajo.

El apartado “B”, establece las regulaciones aplicables a los trabajadores al servicio del Estado. Resulta relevante señalar que este apartado no formaba parte del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sino fue el resultado de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del Federación (DOF) el 5 de diciembre de 1960¹.

¹ La Reforma Publicada en el D.O.F está disponible en el siguiente enlace: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/055%20-%2005%20DIC%201960.pdf>.

Previamente a esta reforma constitucional, la Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 2° establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran.

Posteriormente, el 12 de abril de 1934, el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió un Acuerdo administrativo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, este acuerdo se presentó como el primer intento de reglamentación de las relaciones laborales entre los trabajadores y el Estado. En este acuerdo se establecieron las Comisiones del Servicio Civil de cada una de las entidades del Poder Ejecutivo, las cuales contaban con funciones jurisdiccionales y tenían como finalidad garantizar la inamovilidad de los servidores públicos, habida cuenta que ante ellas debería acreditarse la causa fundada para la separación de los trabajadores de su empleo. La aplicación de este Acuerdo quedó a cargo de las Comisiones de Servicio Civil, conformadas por un representante del jefe de la dependencia que fungía como presidente, de dos vocales empleados de la dependencia y dos representantes de los empleados. Estas Comisiones son el antecedente directo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Años más tarde, el 5 de diciembre de 1938, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, norma materialmente legislativa en la que se estableció como órgano jurisdiccional al Tribunal de Arbitraje². Posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión³.

² Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión está disponible en: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/17691/15897>>.

³ Es importante mencionar que en 1947 el Congreso aprobó un proyecto de reformas a ese Estatuto, sin embargo, éstas fueron consideradas inconstitucionales.

Finalmente, en 1959 el entonces presidente, Lic. Adolfo López Mateos, presentó a la Honorable Cámara de Senadores un proyecto de reforma constitucional mediante la cual se adicionaba el Apartado "B" al artículo 123. Dicha iniciativa incorporaba en el texto constitucional los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado, y fue así que, en 1960 los principios consignados en el Estatuto de 1941 fueron incorporados al apartado "B" del artículo 123 de la CPEUM, el cual, en su fracción XII creaba al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje⁴.

De esta forma, la reforma constitucional de 1960 reconocía que la relación administrativa, generada con el nombramiento a un servidor público originaba también una relación laboral.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Presidente López Mateos, argumentaba entre otras cuestiones, que

aunque es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza a la que liga a los servidores públicos con el Estado, debido a aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que los trabajadores al Servicio del Estado trabajan para instituciones de interés general constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública, también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; por lo que debe ser siempre legalmente tutelado. Destacando la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que ya consignaba el célebre artículo 123 a todos los trabajadores en general, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas⁵.

⁴ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consultado en. <http://www.tfca.gob.mx/en/TFCA/Quienes_Somos>.

⁵ Exposición de Motivos Disponible. Consultada en: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/>>

La regulación del Apartado “B” del artículo 123 constitucional se consolidó con la publicación de su ley reglamentaria, denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en lo sucesivo LFTSE o Ley burocrática), la cual fue publicada el DOF el 28 de diciembre de 1963. Con la publicación de dicha norma finalmente se establecieron dos regímenes laborales diferenciados para los trabajadores en México⁶.

No obstante, la existencia del apartado “B” al artículo 123 constitucional y la publicación de la LFTSE, la determinación sobre qué trabajadores públicos se rigen por dichas normas resulta una cuestión compleja.

En muchas ocasiones, cuando nos encontramos ante el cuestionamiento sobre cuál es el régimen laboral aplicable a algún trabajador de la Administración Pública Federal, la respuesta no se presenta sencilla como aparenta, pues no todo el que trabaja para el Estado o para un ente público le es aplicable el apartado “B” del artículo 123 constitucional, si no por el contrario, estas relaciones laborales pueden regirse tanto por el apartado “A” o el “B” del artículo 123 constitucional, dependiendo de la naturaleza jurídica de la institución en que se desempeñan, situación que ha sido afinada mediante diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN, en su ejercicio interpretativo, los cuales serán expuestos en el presente artículo.

[article/view/17691/15897>](#).

⁶ El presidente López Mateos, al enviar esta iniciativa de reformas a la Constitución, afirmó que tendía a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del estado, dentro de las garantías que consigna el artículo 123 constitucional.

III. ¿TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EMPLEADOS PÚBLICOS, FUNCIONARIOS O BURÓCRATAS?

Antes de examinar cuál es el régimen laboral aplicable a estos trabajadores, se debe establecer una delimitación conceptual y definir quiénes son los trabajadores al servicio del Estado. Lo anterior, es importante debido a que, como lo refiere el Maestro Miguel Duhalt Krauss, nos encontramos ante “una selva semántica jurídica”⁷ respecto a la clasificación de estos trabajadores y dentro de esta “selva” ubicamos que se les suele denominar *funcionarios, empleados públicos, servidores públicos, burócratas, altos funcionarios*, entre otros.

De hecho, esta problemática también se evidenció en el Dictamen que realizó la Cámara Revisora a la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Presidente López Mateos mediante la cual se adiciona el Apartado “B” al artículo 123 de la CPEUM. En dicho dictamen, la Cámara Revisora señaló que en el texto de la iniciativa presidencial se usaba el concepto de “*empleado público*”, el cual se prestaba a diversas interpretaciones, por lo que solicitó la sustitución de ese concepto por el de “*trabajadores*”, pues con ese cambio quedaba claramente establecido que los beneficios a favor de los servidores públicos, son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado.

Por tanto, en este subtítulo se expondrá el significado de cada uno de los términos que se han utilizado y forman parte de la “selva semántica”. Lo anterior, con el objetivo de analizar cuáles son las diferencias que podemos encontrar entre cada uno de ellos.

⁷ Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 11.

A) FUNCIONARIO PÚBLICO Y EMPLEADO PÚBLICO

El texto original de la CPEUM de 1917 refería diversos conceptos⁸ relevantes para el presente análisis, como son: *funcionarios*, *funcionarios públicos*, *altos funcionarios*⁹ y *empleados de la Federación*, entre otros.

Sin embargo, ni en la CPEUM, ni en ninguna otra disposición legislativa se brindaba alguna definición sobre el concepto de *funcionario*, si no que fue mediante la Tesis aislada con registro 282846, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el año de 1926 en la que se señaló que:

Por funcionario público debe entenderse toda persona a quién se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si

⁸ En el texto original se utilizaba el concepto de funcionarios y empleados públicos (artículo 8º) y también hacía referencia al concepto *funcionarios públicos* (artículo 74 y 114).

⁹ El artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, establecía que para los efectos de esa Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados, al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de departamento Autónomo y el Procurador de la República. También quedarán comprendidos los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas de los Estados. La Ley puede ser consultada: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845504&fecha=04/01/1980>

puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.¹⁰

Asimismo, la Primera Sala de la SCJN fue quién estableció, en el año de 1968, la diferencia entre *funcionario* y *empleado público*. Esto fue mediante la tesis aislada con número de registro 258694 que refirió que el *funcionario público* es el que ejerce toda actividad que realice los fines propios del Estado, mientras que *empleado* es la persona que pone su actividad en servicio del Estado, a cambio de una retribución determinada. Esta tesis precisa que “es obvio que un trabajador de ínfima categoría que presta su actividad al servicio del Estado, sin ejercer funciones públicas, esto es, sin actuar a nombre y en interés del Estado, no tiene el carácter de funcionario público, aun cuando sea empleado público”¹¹.

Del mismo modo, otra tesis aislada emitida por la misma Sala en 1968, aludió que desde el punto de vista del derecho administrativo existe una diferencia conceptual entre *funcionario* y *empleado*, entendiéndose por el primero a quien tiene facultades decisorias y cuyos actos vinculan a la administración, atribuyéndose a la expresión *empleado* un significado de quien, como miembro de la administración pública, tiene facultades puramente ejecutivas¹².

Por tanto, del análisis de estas Tesis se concluye que la diferencia entre los términos de *funcionario público* y *empleado público*, es que el primero, dispone de la fuerza pública, pone en acción los medios coercitivos, ejerce la autoridad y tiene facultades para decidir sobre actos que sean vinculatorios para la administración, mientras que el *empleado público*, nunca actuará a nombre del Es-

¹⁰ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XIX, Página: 1038. Registro núm: 282846

¹¹ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, vol. CXXXVII, Segunda Parte, Página 39. Registro núm: 258694

¹² Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, vol. CXXXII, Segunda Parte, Página 35. Registro núm: 258756

tado, ni con interés del Estado, por lo que sus actuaciones son meramente ejecutivas.

Por otro lado, desde el punto de vista doctrinal también se puede observar como los catedráticos Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga evidencian que la principal diferencia entre el *empleado* y un *funcionario público* es respecto a las funciones que realiza, es decir, en las actividades que desempeña.

El profesor Serra refiere que “el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley (...)”¹³, mientras que Gabino Fraga considera que el empleado público “supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública”¹⁴, esto es, el empleado no tiene facultades representativas ni fuera, ni dentro del organismo o dependencia.

Una vez que se había puntualizado, tanto por la doctrina, como por medio de las Tesis emitidas por la SCJN, cuál era la diferencia entre el concepto de *funcionario* y *empleado público*, se presentó una importante reforma constitucional el 28 de diciembre de 1982¹⁵, en la que los términos de *funcionario público* y *empleado público* fueron retirados del texto constitucional, para aludir de forma genérica, esto es, incluir a toda la burocracia al término de *servidores públicos*.

Esta modificación fue realizada directamente al Título Cuarto Constitucional que en ese entonces se denominaba “*Las responsabilidades de los funcionarios públicos*” y, sustituido por el de “*Responsabilidades de los servidores públicos*”. En la exposición de motivos a dicha reforma se explicó que este cambio era im-

¹³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., México, Porrúa, t. I, 1988, p. 359.

¹⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 26ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 130

¹⁵ La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. La reforma puede ser consultada en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982>.

postergable, ya que se argumentó que desde la denominación de estos trabajadores, se debía establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta el empleo, cargo o comisión. Sin embargo, este término siguió siendo utilizado en otros artículos de la CPEUM como son el 8º, 124 y 128.

B) ALTOS FUNCIONARIOS

Otro concepto que también fue utilizado para referirse a los trabajadores al servicio del Estado es el de *altos funcionarios* de la Federación, el cual se encontraba en el texto del artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, publicada en el DOF el 4 de enero de 1980¹⁶.

Esta Ley establecía que se entendía como *altos funcionarios* de la Federación al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, en 1982, esta ley fue abrogada y sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, legislación que unificó el uso del concepto de *servidor público*, complementando de esta manera, la reforma constitucional antes mencionada y suprimiendo así el concepto de *altos funcionarios* del orden jurídico nacional.

Se debe señalar que, recientemente este término se ha vuelto a utilizar en distintos discursos¹⁷ e incluso en resoluciones ad-

¹⁶ Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845504&fecha=04/01/1980>

¹⁷ Cfr. MONROY, Jorge, Reducción salarial a altos funcionarios, *El Economista*, 6 de abril de 2020. Disponible en: <<https://www.economista.com>>.

ministrativas¹⁸ del actual titular del Poder Ejecutivo Federal. Por ejemplo, en un Decreto publicado en el DOF de fecha 23 de abril de 2020, en el que el Presidente considera que “El concepto de alto funcionario público aplica de subdirector hasta Presidente” (*sic*).

Sin embargo, se debe resaltar que en la actualidad no existe ninguna legislación ni laboral, ni administrativa que deje en claro quiénes son los *altos funcionarios*. Lo único, que podemos utilizar como orientación para saber quiénes pueden ser considerados como *altos funcionarios*, es una tesis aislada con número de registro 2009063 publicada en el 2005 y emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, la cual refiere que un criterio válido a considerar, es que los altos funcionario son quienes ocupan grados superiores en la estructura orgánica de las instituciones del Estado, en virtud de su elevado nivel de responsabilidad pública y representatividad¹⁹, sin que esta resolución indique de forma pormenorizada cuáles son las categorías o puestos que forman parte de este género.

C) SERVIDOR PÚBLICO

Como se mencionó en párrafos anteriores, en 1982 se reformó el Título Cuarto de la CPEUM, particularmente los artículos 108, 109 y 134 constitucionales. Resulta especialmente relevante la

mx/politica/Reduccion-salarial-a-altos-funcionarios-no-es-imposicion-Segob-20200406-0078.html>

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020>.

¹⁹ Tesis: VI.2o.T.4 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 18, Mayo de 2015, Tomo III, p. 2299. Registro núm: 2009063.

reforma al artículo 108, ya que otorgó contenido al concepto de servidor público. Actualmente²⁰ dicho artículo establece que:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este sentido, otro importante ordenamiento en materia administrativa que utilizó y unificó, al igual que el Título Cuarto de la CPEUM, el término de *servidores públicos* fue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en 1982.

Actualmente²¹, la Ley General de Responsabilidades Administrativas²² define a los *servidores públicos* como las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como podemos observar, el término de *servidor público* es predominantemente usado en el derecho administrativo, en el sentido de que un servidor público puede ser sujeto a varias responsabilidades – política, penal, administrativa y civil- y por ende,

²⁰ Este artículo constitucional ha sido reformado 9 veces, la última reforma fue publicada el 29 de enero de 2016, y puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130245_48.pdf>.

²¹ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, fue abrogada en el ámbito federal por la Ley de 2002.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

es susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones²³.

D) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

La definición legal de trabajador al servicio del Estado se encuentra en el artículo 3º de la LFTSE que establece que son todas aquellas personas físicas que prestan sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o de los representantes de una dependencia o entidad en virtud de un nombramiento²⁴, el cual es expedido por la autoridad competente.

De igual forma, cuando se hace referencia a los trabajadores al servicio del Estado, en un primer momento, se puede llegar a la errónea conclusión que éstos son todos los trabajadores que integran la lista referida en el artículo 1º de la LFTSE, es decir:

(...) los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos (...)

²³ Cfr. Tesis: P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, III, abril de 1996, p. 128. Registro núm. 200154.

²⁴ El nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público, requiriendo en éste el consentimiento del trabajador.

Sin embargo, esta consideración es inapropiada, pues como ya explicaremos en el siguiente apartado, este artículo fue declarado inconstitucional por el Pleno la SCJN mediante Jurisprudencia del año de 1996²⁵. Por lo tanto, no a todos ellos les es aplicable el régimen laboral del apartado “B” Constitucional.

E) BURÓCRATA

Por último, debemos señalar que otro término comúnmente usado para identificar a los trabajadores al servicio del Estado es el de burócrata, palabra que etimológicamente proviene del francés *bureaucrate*, y este de *bureau* ‘oficina, escritorio’²⁶. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *burócrata* es la persona que pertenencia a la burocracia. La burocracia es definida como el conjunto de servidores públicos.

En concreto, según el doctor Acosta Romero, el derecho burocrático es la rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y su trabajadores en sus diversos niveles, así como los derechos y obligaciones que de ella surjan²⁷. Entonces, a partir de estas definiciones se puede referir al derecho burocrático como a la rama del Derecho del trabajo que está integrada por el conjunto de derechos y obligaciones derivadas de las relaciones laborales que surgen entre el Estado, como empleador, y sus trabajadores. Por ende, en el presente artículo se utiliza como sinónimos Ley burocrática y LFTSE, así como trabajador al servicio del Estado y trabajador burócrata.

²⁵ Tesis: P./J. 1/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 52. Registro núm. 200199.

²⁶ Este Diccionario, también refiere a la burocracia como la administración ineficiente a causa de papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas, es por eso que este término ha adquirido una acepción despectiva cuando se refiere a

²⁷ Citado en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP/UNAM, 2002, p. 7.

Por lo que se refiere a este término, el profesor Carlos Morales Paulin menciona que no deja de ser interesante que aunque este término carece de reconocimiento legal, éste tiene una gran aceptación popular, por lo cual es tan aceptado y difundido entre los juristas²⁸.

En conclusión, como podemos observar todos estos términos –*funcionario público, alto funcionario, servidor público, trabajador al servicio de Estado y burócrata*– se han utilizado indistintamente para hacer referencia a todos aquellos trabajadores a los que les es aplicable el régimen laboral del apartado “B” de la CPEUM, es por esto que, como bien lo refiere el Maestro Miguel Duhalt Krauss, efectivamente en la actualidad nos seguimos encontrando ante “una selva semántica jurídica”, pues no obstante, que la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 trataba de unificar el término de servidor público, diversos artículos de la propia Constitución y diversas legislaciones siguen utilizando los términos de *funcionario* y *empleado público*, los cuales como ya lo referimos cuentan con distinciones que recurren a la naturaleza de sus funciones.

Diversa es la situación con el término de *alto funcionario*, pues en ningún ordenamiento jurídico se encuentra una definición que precise quiénes son los servidores públicos que se encuentran en este supuesto, por lo que se propone que, de seguir utilizando este término se deba presentar una iniciativa legislativa o una reforma que brinde la claridad para saber quiénes integran el grupo de alto funcionarios. Lo anterior, para brindar la certeza jurídica a los servidores públicos a los que se les aplicarán las disposiciones que hacen referencia a esa categoría.

Entonces, de una interpretación de lo expuesto, se puede afirmar que todos los trabajadores al servicio del Estado son servidores públicos, sin embargo, no todos los servidores públicos caen en el supuesto de ser considerados trabajadores burocráticos, ya

²⁸ MORALES PAULIN, Carlos, *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 88.

que esta situación dependerá de la naturaleza jurídica de la institución o dependencia en la que presten sus servicios y, consecuentemente del ordenamiento laboral que los regule, ya que existen regímenes legales especiales, los cuales marcan un régimen de excepción, lo cual será analizado a continuación.

IV. RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Este apartado tiene como finalidad explicar cuál es el régimen laboral de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal federal, así como el de las Instituciones de Educación Superior Autónomas, el Sistema Bancario Mexicano, entre otros, pues como se ha expuesto en líneas previas, no todos los servidores públicos rigen sus relaciones laborales por la LFTSE.

A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

El artículo 90 de la CPEUM establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

De acuerdo con el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

Las relaciones laborales de los trabajadores de la Administración Pública Centralizada rigen sus relaciones de trabajo por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, y les resulta aplicable la LFTSE.

B) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Por su parte, el tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que son entidades paraestatales²⁹: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

Para el maestro José Francisco Ruiz Massieu, el Estado inicia la descentralización de sus funciones estableciendo entidades que no se encuadran en la administración directa³⁰. Estas entidades, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, configuran la Administración Pública Paraestatal.

Para comenzar el estudio de su régimen laboral aplicable, es necesario referir que el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el DOF la LFTSE, la cual en el artículo 1° establecía:

La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales; 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, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional

²⁹ Anualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite un listado que contiene la relación de entidades paraestatales, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5568027&fecha=15/08/2019>.

³⁰ CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo, *200 años de administración pública en México, t. IV: Evolución de la administración pública paraestatal*, México, Instituto nacional de la Administración Pública, 2010, p. 26.

de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.³¹

De esta manera, con la publicación de la LFTSE claramente se pretendía establecer cuáles eran las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal a las que era aplicable la Ley burocrática y, por consecuencia, el apartado “B” del artículo 123 de la CPEUM. Sin embargo, en el año de 1996 este artículo de la LFTSE fue declarado inconstitucional por el Pleno de la SCJN, mediante la jurisprudencia con rubro: “Organismos descentralizados de carácter federal. su inclusión en el artículo 1º de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, es inconstitucional”³²

Mediante esta Jurisprudencia el pleno de la SCJN reflexionó sobre la idea de que, si bien el constituyente en el apartado “B” del artículo 123 constitucional había sentado 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, se debía de igual forma, advertir que este Constituyente había otorgado facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva, por lo que dejó en claro, que éstas facultades, obviamente, no debían contradecir las bases previstas en la Norma Fundamental, ya que con esta situación se incurriría en inconstitucionalidad.

Situación que se presentaba con el artículo 1º de la LFTSE, pues dispuso que el régimen laboral burocrático les es aplicable 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.

³¹ Texto original de artículo 1º de la LFTSE.

³² Tesis: P./J. 1/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 52. Registro núm: 200199.

En este sentido, el Pleno de la SCJN argumentó que, si bien estos organismos descentralizados integran la administración pública federal descentralizada, éstos no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la CPEUM al presidente de la República, según las atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, el Máximo Tribunal estableció que las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no debían regirse por las normas del apartado “B” del artículo 123 constitucional, ya que si bien, estos también integran la administración pública federal descentralizada, no formaban parte del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, otro criterio jurisprudencial del año 2012 emitido por la Segunda Sala de la SCJN³³ en su ejercicio interpretativo, confirmó que las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales o locales con sus trabajadores debían regirse por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, por lo tanto, les resultaba aplicable la Ley Federal del Trabajo y eran competentes de resolver sus conflictos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El pleno del máximo Tribunal explicó que, al ser los descentralizados, organismos con personalidad jurídica propia, tienen un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional, pues aunque éstos se ubiquen dentro de la administración pública paraestatal dirigida por el Presidente de la República, no son propiamente empresas, ni persigan fines lucrativos y que, por tanto, en consecuencia los conflictos laborales entre dichos organismos y sus trabajadores se deben regir por la Ley Federal del Trabajo. Así que, en concordancia con el pasado criterio ju-

³³ Tesis: 2a./J. 180/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, p. 734. Registro núm: 2002585.

risprudencial, los conflictos laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores eran competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Sin embargo, en este mismo ejercicio interpretativo y en un nuevo ejercicio reflexivo, la segunda sala de la SCJN modificó, una vez más, este criterio en el año 2016³⁴, mediante un tesis aislada en la que se determinó que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116, fracción VI de la CPEUM, en el que se establece que las relaciones de trabajo se regiran por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto por el Artículo 123 de la CPEUM, se permitía otorgar la flexibilidad para que las normas locales respondan a las características peculiares de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, consintiendo así, que cada entidad federativa, a través de sus Legislaturas Locales, y con fundamento en la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, puedan según sea el caso, determinar que estas relaciones laborales se rigen por los apartados “A” o “B” del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que esto signifique que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

La reflexión que realizó la SCJN fue a partir de la fracción VI del artículo 116 del artículo CPEUM la que establece “Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; (...)”.

Al respecto la Corte consideró que de la interpretación gramatical del concepto de “Estado” se considera como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la ad-

³⁴ Tesis: 2a. XXXIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, p. 1210. Registro núm. 2011895.

ministración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Por lo que, las legislaturas de los Estados tienen la facultad de regular cuál será el régimen laboral de estas relaciones laborales.

Por lo tanto, siguiendo los criterios jurisprudenciales antes expuestos, los organismos públicos federales y locales descentralizados rigen sus relaciones laborales ya sea, por el apartado “A” o el “B” del artículo 123 constitucional. Ello dependerá de la disposición expresa contenida en la ley o decreto del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales o del decreto del Ejecutivo Federal o Local que los crea.

Empero, se destaca que, desde el punto de vista de la autora, respecto si estos organismos puedan ser regulados por el apartado “A” o el “B” del artículo 123 indistintamente se debe poner en discusión, ya que son regímenes laborales totalmente distintos - ya que reconoce distintos derechos y obligaciones³⁵-. De hecho, es por tal motivo que se adicionó el apartado “B”, el cual fue creado exclusivamente para regular las relaciones burocráticas, por lo que considero que esta puerta abierta que se dejó, al facultar al legislador para decidir sobre cualquiera de los dos regímenes es bastante criticable y, como reflejo de esta situación, entre las principales consecuencias se encuentran las graves dificultades que enfrenta el juzgador laboral para aplicar esta normativa en los casos concretos.

³⁵ Los trabajadores al servicio del Estado tienen en distintas prestaciones y derechos, por ejemplo, los trabajadores burocráticos tienen derecho a dos períodos vacacionales, de diez días laborables cada uno, mientras que los trabajadores que se rigen por la Ley Federal del Trabajo tienen mínimo seis días laborables y éstos aumentarían en dos días laborables, hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicio.

C) INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR AUTÓNOMAS
POR LEY

La regulación de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios tampoco ha sido una tarea sencilla, pues recordemos que en épocas post-revolucionarias la Universidad era una dependencia perteneciente del Poder Ejecutivo y sus trabajadores gozaban de los derechos establecidos por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro³⁶. Posteriormente, el 20 de julio de 1929 se promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual otorgó autonomía a esta institución y sus relaciones laborales eran reguladas por la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Años después, el 9 junio de 1980 se publicó en el DOF el Decreto que modificó la fracción VIII³⁷ del artículo 3° de la CPEUM, el cual reconocía que

(...) las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Posteriormente, el 20 de octubre de 1980, se adicionó el capítulo XVII al Título VI de la Ley Federal del Trabajo, con el fin de regular como un trabajo especial a las relaciones laborales de este sector.

³⁶ Esta Ley fue expedida por el presidente Plutarco Elías Calles el 12 de agosto de 1925 y es un importante antecedente mediante el cual se le reconocían por primera vez algunos derechos a los trabajadores al servicio del Estado.

³⁷ Con la reforma publicada el 26 de febrero de 2013 la regulación laboral de este sector se establece en la fracción VII del artículo 3° Constitucional.

Se debe mencionar que, como prueba de que no ha sido tarea sencilla la regulación estas relaciones laborales, recordemos la polémica propuesta realizada el 24 de agosto de 1976, por el entonces Rector de la UNAM, el Doctor Guillermo Soberón Acevedo, quién propuso mediante un documento dirigido al Presidente de la República, la adición de un nuevo apartado “C” al artículo 123, el cual estaría dedicado exclusivamente en normar las relaciones laborales de los trabajadores universitarios³⁸. Obviamente, esta propuesta fue severamente criticada por los más destacados laboristas mexicanos debido a que implicaba grandes limitaciones a los derechos de sindicalización y negociación colectiva, derechos que ya habían sido reconocidos en la CPEUM.

D) TRABAJADORES BANCARIOS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

El régimen laboral de los trabajadores bancarios no es sólo es interesante y rico en experiencia, pues sufrió de vaivenes caprichosos de una regulación legal, los cuales han hecho que el sector bancario se caracterizará por una inestabilidad jurídica, como bien lo señala el doctor Carlos Reynoso Castillo³⁹, quien además de ser un destacado laborista, es uno de mis admirados profesores.

Recordemos que los trabajadores bancarios durante muchos años estuvieron regulados por el Reglamento Bancario, sin embargo, en 1982 la nacionalización de la banca los convirtió en trabajadores al servicio del Estado, y su régimen laboral se regía por el apartado “B” del artículo 123 de la CPEUM. Posteriormente, en el 27 de junio de 1990 se publicó en el DOF un decreto que

³⁸ Cfr. MARTÍNEZ VALLE, Jorge Eduardo, *Apartado “C”. La lucha por los derechos de los Trabajadores*, STUNAM, Noviembre 2006. Disponible en: <<https://www.stunam.org.mx/8prensa/legadosindical/legado6/legado6-4.htm>>

³⁹ REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Los Regímenes Laborales Especiales*, México, UAM-Azcapotzalco, 1992, p. 17.

reformó y adicionó los artículos 28 y 123 de la CPEUM; en virtud de estas reformas se modificó la propiedad estatal de la banca y se estableció un régimen mixto de prestación de los servicios de banca y crédito, por lo que actualmente existen dos regímenes distintos aplicables a estos trabajadores. El primero, el que regula a las instituciones no afectadas por la nacionalización, los cuales se rigen por el apartado “A” y, el otro, para las entidades de la administración pública federal que forman parte del Sistema Bancario Mexicano, a las cuales se les aplica el régimen del apartado “B” del artículo 123 constitucional⁴⁰.

E) TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Los conflictos laborales que se presenten entre el personal y los titulares de los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del Tribunal Electoral, serán tramitados por el Consejo de la Judicatura Federal a través de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación. Esta Comisión Substanciadora es una instancia que lleva a cabo la instrucción del procedimiento y emite un dictamen que sirve como base para la resolución definitiva que será pronunciada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

La Comisión está conformada por tres integrantes: un representante del Consejo de la Judicatura Federal, otro del Sindicato y un tercero ajeno que funge como Presidente de la misma. Este último representa administrativamente a esta Comisión⁴¹.

Por su parte, los conflictos en materia laboral que se susciten entre la SCJN y sus empleados serán tramitados ante la propia

⁴⁰ Con fundamento en las fracciones XIII bis y XIV del apartado B del artículo 123 de la CPEUM.

⁴¹ Con fundamento en los artículos 123, apartado B, fracción XII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 152, 153 y 160 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Comisión Substanciadora, la cual se integra de manera diversa a la indicada en los párrafos que anteceden, pues se integra por: un representante de la SCJN, otro del Sindicato y un tercero ajeno.⁴² La resolución definitiva que se dicte, será resuelta por el Pleno de la SCJN. Es relevante señalar que las resoluciones emitidas tanto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, como por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables⁴³.

F) TRABAJADORES DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Los conflictos que se presenten entre los trabajadores del Tribunal Electoral o del Instituto Nacional Electoral y ese Órgano Judicial o con el Instituto, serán resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral⁴⁴. También existe una Comisión Substanciadora que se integrará por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro de la Comisión de Administración⁴⁵ y un tercero

⁴² El designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el tercer miembro, deberán ser además, licenciados en derecho.

⁴³ El artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina de forma expresa que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos serán resueltos por el propio Consejo de la Judicatura Federal y que sus decisiones serán definitivas e inatacables, por lo que no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados, que podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁴ Con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VI de la CPEUM; 186, fracción III, inciso d), y 189, fracción I, inciso f), 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 136 y 139, fracción I del Reglamento Interno de ese órgano judicial federal.

⁴⁵ Para el nombramiento del representante de la Comisión de Administración emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato.

nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

Los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del Tribunal Electoral ⁴⁶.

G) TRABAJADORES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

De acuerdo con el artículo 50 de la CPEUM, el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Las relaciones laborales entre estas Cámaras y sus trabajadores se rigen por el apartado “B” del artículo 123 de la CPEUM y, consecuentemente, por la LFTSE.

H) DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Actualmente las relaciones de trabajo entre las dependencias del gobierno de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, se rigen por el apartado “B” del artículo 123 constitucional⁴⁷. Sin embargo, es indispensable mencionar que el 29 de enero de 2016 se publicó en el DOF la reforma a la CPEUM mediante la cual se modificó el régimen jurídico del entonces Distrito Federal, para conformarse como la actual Ciudad de México.⁴⁸

Con este cambio, se sumó como una entidad federativa más de los Estados Unidos Mexicanos, y se le otorgó mayor autonomía

⁴⁶ Esta apelación no deberá sujetarse a ningún formalismo y debe ser presentada en un plazo de diez días, contados a partir de que se le notifique la determinación correspondiente. La Sala Superior resolverá en el término de treinta días hábiles la apelación presentada.

⁴⁷ Con fundamento en lo establecido en el artículo 1° de la LFTSE.

⁴⁸ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html>.

en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Posteriormente, el 5 de febrero de 2017, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el decreto de la Asamblea Constituyente mediante el cual se expide la Constitución Política de la Ciudad de México.⁴⁹

El artículo 10, inciso C de la Constitución Política de la Ciudad de México establece las reglas relativas a las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad con sus trabajadores. Dicha disposición inició su vigencia el 1 de enero de 2020, de acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto promulgatorio.

Por otra parte, el artículo vigésimo quinto transitorio del decreto, también estableció un periodo para que el Congreso de la Ciudad de México expidiera la regulación a nivel legal de las relaciones laborales entre los entes públicos y sus trabajadores, la cual deberá expedirse a más tardar el 31 de julio de 2020.

La Constitución Política de la Ciudad de México además ordena la creación de un Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, el cual deberá iniciar sus funciones a más tardar dentro de los 180 días posteriores que entre en vigor la ley aplicable.

Por lo tanto, mientras se publica esta ley, las relaciones laborales se continuarán rigiendo por la LFTSE.

V. UNA NECESARIA REFORMA TRASCENDENTAL AL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO BUROCRÁTICO

Como se ha expuesto en el presente artículo, el apartado “B” del artículo 123 constitucional fue adicionado con el objetivo de incorporar las garantías sociales que no tenían reconocidos hasta ese entonces los trabajadores al servicio del Estado. Posteriormente

⁴⁹ Constitución Política de la Ciudad de México. Consultada en el siguiente enlace: <http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>.

te, se publicó su ley reglamentaria, la cual tuvo como finalidad regular las relaciones laborales que existen entre estos trabajadores y el Gobierno Federal.

Sin embargo, en la actualidad esta legislación no es fácil de aplicar, pues para poder comprender cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores de la Administración Pública Federal, no basta con consultar la normativa aplicable a la materia, sino que se deben conocer los criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN en su ejercicio interpretativo⁵⁰ que afinan la parte procesal de la materia, sobre todo en lo que respecta al régimen aplicable a trabajadores al servicio de organismos descentralizados.

Dicha Jurisprudencia contribuye a completar el ordenamiento burocrático, ya que el marco jurídico no se encuentra sistematizado y, por tanto, presenta una gran dificultad para su aplicabilidad.

En conclusión, resulta relevante reflexionar sobre algunos aspectos que han dado y seguirán provocando acalorados y profundos debates entre los *iuslaboralistas*: ¿Es necesario un apartado “B” en el artículo 123 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?; ¿Estos apartados fomentan una “discriminación” entre estos dos tipos de trabajadores?; ¿Hay trabajadores quienes tienen derechos plenos y quienes no los tienen?; ¿Se respetan plenamente los derechos sindicales y colectivos de los trabajadores burocráticos?; ¿Es justo que la impartición de justicia sea distinta para los trabajadores burocráticos y para los trabajadores que se rigen por el apartado “A”? y, por último, ¿Por qué los organismos descentralizados pueden regirse indistintamente por la LFT o por la Ley burocrática?

Sea cual sea la posición en estos debates, lo cierto es que en lo que corresponde al apartado “B” del citado artículo 123 constitucional, el cual regula las relaciones laborales entre el Estado como empleador y sus trabajadores, y en el cual se encuentran involu-

⁵⁰ Por tanto, la labor jurisprudencial juega un papel muy importante pues crean nuevas reglas para aplicar en un caso concreto, realizando una labor integradora e interpretativa, que mucha falta hace en materia burocrática.

crados aproximadamente 4.2 millones de servidores públicos⁵¹, establece derechos y obligaciones laborales distintos, a comparación a las del resto de los trabajadores. En especial, en el caso del régimen laboral aplicable de los organismos descentralizados, la existencia de las distintas jurisprudencias que se han analizado a través del texto, reflejan entre otras situaciones, las graves dificultades que atraviesan los juzgadores para poder aplicar la normativa burocrática y evidencian también un punto profundamente criticable sobre su régimen laboral.

Adicionalmente a esta situación, debemos sumar los regímenes especiales o de excepción que se contemplan y, entonces, nos daremos cuenta que estamos frente a un derecho laboral burocrático que, sin ninguna duda, acepta severas críticas sobre su sistematización, un derecho laboral burocrático que ha tenido que desagregarse para su aplicación dependiendo del sector que se analice⁵², los cuáles tienen distintos derechos y obligaciones entre sí, y para demostrar lo anterior, podemos mencionar como ejemplos relevantes, la diferencia que existe entre los derechos colectivos y el aspecto procesal de cada uno de los regímenes, la diferencia que existe respecto a los salarios caídos o los distintos mecanismos de medidas de apremio reales⁵³ para la ejecución de los laudos que contemplan ambas legislaciones⁵⁴, entre otros. Lo anterior, sin sumar el estudio de los trabajadores de confianza al

⁵¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del 2016. Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “*Estadística a propósito de... Día de la Administración Pública (23 de Junio)*”, Comunicado de Prensa Núm. 274/18, 21 de junio de 2018, p.1.

⁵² Sin mencionar y entrar al análisis de lo regulado en esta materia por cada Entidad Federativa y cada unos de los municipios.

⁵³ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General número 39, 14 de octubre de 2019. Disponible en: <<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Rec-41-gral.pdf>>

⁵⁴ Como es sabido, en materia burocrático, el trabajador que ha obtenido un laudo favorable, afronta la enorme dificultad para ejecutarlo. Situación

servicio de Estado, que sólo tienen reconocidos los derechos de protección al salario y beneficios de la seguridad social, sin poder gozar de una estabilidad en el empleo, tema igualmente controvertido que amerita un análisis profundo⁵⁵.

Por tanto, la conclusión del presente artículo es evidenciar la urgente necesidad de un estudio profundo sobre las relaciones burocráticas que conlleva a una reforma trascendental al marco jurídico del derecho burocrático, la cual debe por fuerza brindar compatibilidad entre, un verdadero respeto a los derechos humanos laborales de los trabajadores al servicio del Estado y el eficaz cumplimiento de la función pública de Estado⁵⁶ y que, por consecuencia, brinde seguridad jurídica e igualdad entre los propios trabajadores al servicio del Estado. De igual forma, esta enmienda legislativa que se propone apremiante debe estar acorde a la reforma constitucional en materia de justicia laboral que se presentó para el apartado "A" del artículo 123 de la CPEUM⁵⁷, pues es necesario que en ambos supuestos, en el apartado "A" y en el "B" existan procedimientos justos y expeditos que garanticen una verdadera impartición de justicia laboral, y que por lo tanto, se

que afecta tanto al trabajador y que por otro lado, ha endeudado a la administración pública.

⁵⁵ Situación diversa si estos trabajadores pertenecen al Servicio Profesional de Carrera. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Crónicas del Pleno y de las Salas. Trabajadores de confianza, pertenecientes al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, tienen derecho a Recibir una indemnización en caso de despido injustificado*, Dirección General de Casas de Cultura, 2016. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-02/2S-030216-EMMI-4329.pdf>.

⁵⁶ Pues recordemos 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 tutelada.

⁵⁷ La reforma fue publicada en el DOF el 24 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017>.

respeten verdaderamente los derechos humanos de acceso a la justicia, a la seguridad jurídica y al trabajo decente de todos los trabajadores. Por último, esta reforma también podría concebir unificar los términos utilizados para referirnos a los trabajadores al servicio del Estado y así evitar que la “selva semántica jurídica” siga sobreviviendo.