

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE ABRIL DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1/2012	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</b></p>	<b>3 A 44 Y 45, INCLUSIVE</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
3 DE ABRIL DE 2014**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTA**

**EN FUNCIONES: SEÑORA MINISTRA:**

**OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA, POR ENCONTRARSE  
DESEMPEÑANDO UNA COMISIÓN DE  
CARÁCTER OFICIAL.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES, OLGA  
MARÍA SÁNCHEZ CORDERO:** Se abre la sesión pública  
ordinaria correspondiente al día de hoy.

En virtud de que el señor Ministro Presidente Juan Silva Meza se encuentra desempeñando una comisión de carácter oficial, conforme a lo señalado en los artículos 13 y décimo primero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

en mi carácter de decana, asumo provisionalmente la Presidencia de este Alto Tribunal, única y exclusivamente para el desarrollo de esta sesión.

Señor secretario, dé cuenta con la orden del día para poder aprobar el acta de la sesión anterior.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 38 ordinaria, celebrada el martes primero de abril del año en curso.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor secretario. Señora y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay observaciones, se consulta si dicha acta se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA EL ACTA,** señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Señor secretario, dé cuenta, por favor, con los asuntos listados para el día de hoy, si es usted tan amable.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 1/2012.  
PROMOVIDA POR LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA, EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y  
EJECUTIVO DEL ESTADO DE  
HIDALGO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 123 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL ONCE.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor secretario. A continuación, le voy a dar el uso de la palabra al señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para que, si es tan amable, proceda a la presentación del asunto con el que acaba de dar cuenta el señor secretario.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Muchas gracias, Ministra Presidenta. Estimadas Ministras y Ministros, pongo a su consideración el proyecto de sentencia de la acción de

inconstitucionalidad 1/2012, promovida por la Procuraduría General de la República en contra del artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

En este asunto, el problema jurídico a resolver consiste en verificar si el Congreso del Estado de Hidalgo contaba con las facultades necesarias para emitir una ley que regulara las relaciones de trabajo de los servidores públicos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y si tenía o no libertad configurativa para establecer que dicho régimen burocrático se regía por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal.

En esta tónica, con la venia de la Ministra Presidenta, someto a su consideración los cinco primeros apartados del proyecto, relativos al relato de antecedentes y trámite de la demanda; competencia, oportunidad, legitimación de la Procuraduría General de la República para presentar la acción de inconstitucionalidad y causas de improcedencia.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor Ministro ponente. Como lo ha solicitado el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, están a la consideración de la señora y de los señores Ministros los cinco apartados correspondientes a la competencia de este Tribunal Pleno para resolver el asunto, la oportunidad en la presentación de la demanda, la legitimación activa y las causas de improcedencia.

Señora Ministra Luna Ramos, si es tan amable, tiene usted la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Quisiera mencionar que estoy de acuerdo con los

primeros considerandos relacionados con competencia, oportunidad y legitimación.

También estoy de acuerdo con que no opera la causa de improcedencia; sin embargo, quisiera pedirle de favor al señor Ministro ponente si se pudiera contestar la causa de improcedencia.

En la foja nueve del proyecto, lo que se dice es que –y es cierto, viendo la contestación de la demanda– la causa de improcedencia que se hace valer, en realidad es muy vaga, muy imprecisa; nada más se dice que, con fundamento en los artículos 19, en relación con el diverso 59 y 20 de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II del artículo 105, sin dar argumentos al respecto; en eso coincido plenamente, vimos la contestación de la demanda, y de esa manera se hace valer la causa de improcedencia.

En el párrafo veinticuatro, se está contestando que, con la referida manifestación, es evidente que no se hace valer una auténtica causa de improcedencia que lleve a decretar el sobreseimiento en el presente asunto.

Yo me quedaría, o bien con esa pura contestación de que no se hizo valer una auténtica causa de improcedencia, porque después se dan otras razones que, en mi opinión, sí salen de lo que sería la contestación, dice: “Ya que la procedencia de la acción no depende del cumplimiento de las disposiciones que regulan las atribuciones del Poder Legislativo”, eso ya no es parte de la contestación; y luego, en el siguiente párrafo se está diciendo que, en todo caso, se vaya al fondo; tampoco lo analizaríamos en el fondo, entonces, una de dos, o que se quede nada más diciendo que no es una causa auténtica de

improcedencia, o leyendo lo que dice el artículo 19, en la fracción que se determina, que está referida a la cesación de efectos, decir que nunca acreditaron que hubiera un acto legislativo posterior que reformara el artículo impugnado, y que por tanto no está demostrada la cesación de efectos; una de dos, o que no hay causa realmente aducida de manera coherente, o que analizado el artículo que se aduce y que se hace valer, no se demostró que efectivamente hubiera una reforma de ese artículo que provocara la cesación de los actos reclamados. Cualquiera de las dos contestaciones, pero no mandarlo al estudio de fondo ni darle la otra contestación.

Gracias, señora Ministra Presidenta. Gracias, señor Ministro ponente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señora Ministra Luna Ramos. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra en estos cinco apartados? Señor Ministro ponente, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Con mucho gusto atenderé la sugerencia de la señora Ministra Luna Ramos, me comprometo a contestar con la misma brevedad con la que se plantó en la demanda.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Correcto. Entonces están a su consideración, y si no hay observaciones les consulto si pueden ser aprobados estos cinco apartados en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Voy a dar, nuevamente, el uso de la palabra al señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, a fin de que ya presente el asunto en el fondo.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. El siguiente apartado que pongo a su consideración contiene el análisis de fondo de la acción de

inconstitucionalidad. Previo a la explicación, quisiera agradecer al señor Ministro Franco González Salas las observaciones que me hizo llegar en cuanto a los últimos precedentes de la Segunda Sala de la Suprema Corte, a los cuales haré referencia en el engrose en caso de aprobarse la consulta.

Ahora bien, en el proyecto se propone declarar infundados los conceptos de invalidez. El motivo fundamental radica, por un lado, en que los Estados de la República están facultados para emitir las leyes que rigen las relaciones laborales de los trabajadores de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo, de conformidad con una interpretación armónica de los artículos 40, 41, 102, apartado B, 116, fracción VI, y 123 de la Constitución Federal.

Y por otro lado, que las entidades federativas tienen libre configuración legislativa y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de sus trabajadores, con base en lo dispuesto en cualquiera de los apartados del artículo 123 de la Constitución Federal, siempre y cuando se cumpla con los presupuestos mínimos de este último precepto constitucional.

Las premisas sobre las que gira el proyecto, son que la facultad prevista en la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal no puede entenderse de manera limitativa, si bien en el primer párrafo del artículo 116 se dice que el Poder público de los Estados se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ello no es suficiente para considerar que de los conceptos jurídicos, Estados y trabajadores previstos en la referida fracción VI, se entienda únicamente los trabajadores que forman parte, en estricto sentido, del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino también se incluyen los trabajadores, en este caso, de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, constitucionalmente autónoma.

En primer lugar, porque cuando en el artículo 116 constitucional se afirma que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas locales, se usa el concepto de Estado como sinónimo de entidad federativa.

Además, dada la flexibilidad que se le ha otorgado al principio de división de poderes, la Constitución Federal no sólo contempla la existencia de órganos jurídicos pertenecientes a la administración pública, al Congreso o al Poder Judicial, sino que otorga competencias a otros órganos con el objetivo de otorgarles autonomía e independencia funcional y financiera para que abarquen funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; por ejemplo, en el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal prevé la facultad obligatoria del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales para crear organismos que se encarguen de recibir las quejas por violaciones a los derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales por actos u omisiones de autoridades de naturaleza administrativa federal o local.

Lo anterior quiere decir que las comisiones protectoras de derechos humanos forman parte de la Federación o de las entidades federativas en su calidad de organismos constitucionales autónomos; es decir, deben concebirse como órganos jurídicos que integran un orden jurídico de los Estados de la República y, por ende, la regulación de las relaciones del Estado con los respectivos trabajadores de esos organismos tienen su fundamento en la citada fracción VI del artículo 116 constitucional.

Así las cosas, con base en lo hasta aquí dicho, en el proyecto se argumenta que las Legislaturas locales tienen libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como servidores públicos del respectivo Estado como orden jurídico, de conformidad con los dos apartados del artículo 123 de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias; ello, toda vez que la citada fracción VI del artículo 116 constitucional no hace distinción al respecto, por el contrario, de manera explícita señala que las leyes estatales que regularán las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Texto que concuerda con la intención del Poder Constituyente Permanente al reformar el precepto equivalente, el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

Finalmente, cito el dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Diputados en la que se afirmó que tales, y cito: “Comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX, contenida en un sólo párrafo asegura que, por un lado la sujeción de las Legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República y, por el otro, la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad”.

Por todo lo anterior, se propone reconocer la validez del artículo impugnado. Es todo, Ministra Presidenta, muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias a usted, señor Ministro ponente. Señora y señores Ministros, como lo acaba de expresar el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la entonces Procuradora General de la República, tiene como tema central determinar si el artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo es inconstitucional al sujetar a los trabajadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos al régimen laboral del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal.

Su propuesta, como lo acaba de señalar, es reconocer la validez de la norma combatida, por las razones que acaba de exponer, las cuales, por supuesto, están a consideración de ustedes, señora y señores Ministros. Señor Ministro Valls Hernández, por favor.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo no comparto, con todo respeto, la consulta que se somete a nuestra consideración, en el sentido de reconocer validez al precepto impugnado, esto en base a las siguientes consideraciones. Si bien, los artículos 116, fracción VI, y 123 de la Constitución Federal, así como sus respectivas disposiciones reglamentarias, efectivamente establecen que las Legislaturas de los Estados están facultadas para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, esto, de ninguna manera significa que dichas Legislaturas puedan legislar abiertamente, sin ningún límite, sobre dichas relaciones; es decir, la facultad prevista se reduce a regular estas relaciones, tomando como base lo estipulado en el apartado B del precepto constitucional citado, el artículo 123, ya que es el que determina los derechos y prerrogativas de los trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, no se deja abierta la posibilidad para que el legislador local, decida qué

apartado será el indicado para esa regulación, si esto fuera así, las razones que tuvo el Constituyente Permanente para diferenciar las relaciones de trabajo entre particulares y trabajadores del Estado, se estarían dejando de lado.

El artículo 102 constitucional, apartado B, cuarto párrafo, establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se configurará como un órgano constitucional autónomo, esto es, con plena autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios. En ese sentido, partiendo de la naturaleza y fin de las instituciones tildadas como órganos constitucionales autónomos que el propio proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena desarrolla, es que se debe determinar qué apartado del artículo 123 es el aplicable a los trabajadores de las Comisiones de Derechos Humanos, y en particular de la del Estado de Hidalgo, ¿el A o el B?

Veamos, los órganos constitucionales autónomos son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales respectivos, y por tanto tienen relaciones de coordinación con los demás Poderes tradicionales o autónomos, sin situarse subordinadamente en alguno de ellos; entonces, podemos decir que la existencia de los órganos constitucionales autónomos en nuestro sistema jurídico se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender de manera eficaz las demandas sociales, sin que con ello se altere o se destruya la tradicional división de poderes. De esto, concluyo que la Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo forma parte del apartado estatal, ya que si bien no está subordinada a alguno de los tres Poderes establecidos, cumple con una función del Estado, que es la de garantizar la defensa de

los Derechos Humanos a los gobernados; por lo que es inconcuso, desde mi punto de vista, que el apartado B del artículo 123 constitucional, es el que debe regir estas relaciones laborales tal como lo establece la promovente.

Por tanto, reiterando la postura que sostuve en la Segunda Sala, a la que estoy adscrito, al resolverse el amparo en revisión 243/2012, sobre el mismo tema, mi voto es en contra del proyecto. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Muchas gracias, señor Ministro Valls. Ahora tiene la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Estoy de acuerdo en la validez que se propone, pero no con los argumentos, para mí no es indistinta la facultad de legislación de los Estados, ya sea en el apartado A o en el B.

En atención a lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, cuyo texto fue reformado en junio de dos mil once, las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de donde se desprende que la propia Ley Fundamental ordenó que las Constituciones Locales establecieran y garantizaran la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos, lo que evidencia que hay un mandato sobre el particular a las entidades federativas y se corrobora con el proceso legislativo del que deriva el precepto mencionado.

En el proyecto de cuenta, se establece que las entidades pueden crear órganos constitucionales autónomos cuando éstos estén contemplados o autorizados en la Constitución Federal; en esta lógica, estimo que la Comisión de Derechos Humanos es un organismo constitucional autónomo, máxime que reúne las características previstas para el efecto.

Ahora bien, la Comisión no pertenece a ninguno de los Poderes de la Unión ni, desde luego, a ninguno de los Poderes de los Estados y, por ende, las relaciones de trabajo con sus empleados, deben regirse por el artículo 123, apartado A, de la Ley Fundamental.

Si bien los Congresos estatales están facultados para legislar en materia de las relaciones de trabajo entre el propio Estado, a través de los Poderes y sus servidores, esta atribución no es absoluta, sino que está sujeta a lo dispuesto en los artículos 116, fracción VI, y 123 constitucionales, conforme a los cuales, los Poderes Legislativos de cada entidad podrán expedir leyes que rijan las relaciones entre los Poderes locales y sus servidores, y por tanto, sólo podrán expedir leyes reglamentarias siguiendo en lo conducente las bases que establece el artículo 123, apartado B, de la Constitución, pues de comprender a otros sujetos, por ejemplo, a un órgano constitucional autónomo, contravendrían la Constitución Federal.

De esta suerte, las relaciones de trabajo entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos y sus trabajadores deben regirse por el apartado A del referido artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Trabajo, pues la naturaleza de dicha institución no puede incluirse en el apartado B, ni regirse por las leyes reglamentarias expedidas por las Legislaturas locales, conforme

a la facultad establecida precisamente en la fracción VI del artículo 116 constitucional.

Al resolver el Tribunal Pleno, el trece de enero de mil novecientos noventa y ocho, el amparo en revisión 1110/97, se determinó: “LEYES DEL TRABAJO. LAS LEGISLATURAS LOCALES SÓLO PUEDEN EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, –dice la tesis– se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, –de la Constitución– al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales.

En este sentido, resulta que el artículo 123, apartado B, de la Ley Fundamental, no es aplicable a la Comisión de Derechos Humanos estatal, ya que sólo éste puede ser reglamentado por las Legislaturas locales en lo referente a las relaciones entre los Poderes locales y sus servidores, además de que es limitativo en su ámbito de aplicación, porque fuera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado, así como de los

Ayuntamientos municipales, no es constitucionalmente válido incluir en el régimen burocrático a sujetos ajenos, máxime que su actuar no está investido de poder de imperio, de estos órganos, por lo que sus relaciones laborales escapan de las facultades legislativas de los Congresos locales; así, toda vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos no forma parte del Ejecutivo local, ni de los demás o de alguno de los otros Poderes del Estado, las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, pues escapan, en ese sentido, de las facultades reglamentarias de las Legislaturas locales, que sólo pueden expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Poderes locales y sus servidores; ya que los organismos constitucionales autónomos no son órganos descentralizados, existe una identidad de razón que conduce a establecer que las relaciones que guardan ambos con sus trabajadores se rigen por el apartado A del 123 constitucional, y el Congreso de la Unión es el único que tiene facultad para legislar en materia de trabajo en lo general en ese aspecto, pues ambos tipos de organismos son personas jurídicas de derecho público distintas al Poder Ejecutivo y a los Poderes de los Estados y, por ello, no corresponde, a las entidades, legislar al respecto, ya que sólo tienen atribuciones para hacerlo respecto de sus trabajadores –los de los Poderes–, conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución.

Por tanto, la regulación de las relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos, independientemente de cuándo fueron incluidos en el régimen constitucional mexicano, debe ser distinta del apartado B del referido artículo 123, y deben quedar comprendidos en el apartado A, pues no constituyen una autoridad ni hay una relación de trabajo entre los Poderes y los trabajadores, se trata de órganos autónomos que no son parte de

ninguno de los tres Poderes del Estado, por eso son órganos autónomos.

En este sentido –desde mi punto de vista–, los Estados no pueden emitir leyes que regulen las relaciones laborales de las comisiones de derechos humanos locales y sus trabajadores, ya que –insisto– estos organismos no forman parte de los Poderes de la entidad, y las Legislaturas locales, que es el único supuesto que establece la Constitución que pueden regir las Legislaturas locales, sólo están facultadas para regular las relaciones laborales entre éstos –los Poderes de la entidad– y los servidores públicos que los integran, por lo que, en esta lógica, únicamente pueden emitir leyes reglamentarias del artículo 123, apartado B, de la Ley Fundamental; con independencia de cuándo hayan sido desincluidos en el régimen constitucional mexicano, los organismos constitucionales autónomos, entre los que se encuentran indudablemente las comisiones estatales de derechos humanos, conforme a lo que establece el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, no constituyen parte de los Poderes estatales ni quedan integrados a éstos, por lo que sus relaciones de trabajo deben regirse por el apartado A del referido artículo 123 constitucional.

En este orden de ideas, aun cuando la conclusión a la que se arriba en la consulta respecto de la constitucionalidad del precepto combatido, que es el artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, que prevé que los servidores públicos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos estarán regulados por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, es coincidente con mi postura sobre el particular, las razones que sirven para sostener esta posición no son las que comparto, ya que el proyecto se sostiene que puede ser en cualquiera de los dos apartados del artículo 123

constitucional, que considero que sólo puede darse dentro del apartado A del artículo 123, ya que son órganos constitucionales autónomos que no forman parte de los Poderes del Estado, respecto de los que únicamente puede legislar la Legislatura estatal.

En ese sentido, estoy con el sentido final del proyecto en cuanto a declarar la validez de la disposición combatida, pero no con las consideraciones que en él se sostienen, que son de alguna manera en cualquiera de las dos posiciones o posibilidades, atendiendo únicamente al argumento de que hay libertad legislativa de los Estados, sí, pero sólo dentro de los límites que establece la propia Constitución Federal. Gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Muchas gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Me ha pedido el uso de la palabra el señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Señora Ministra, señores Ministros, la complejidad del asunto que nos somete a consideración el señor Ministro ponente es elevada, en la medida en que es difícil suponer una solución clara, expresa en alguna otra disposición de la Constitución. Tan no lo es que estamos tratando de encontrar específicamente que, en el ejercicio de la regulación del trabajo entre estos organismos autónomos y quienes en ese sentido ejerzan sus competencias, puede o no quedar incluida en cualquiera de los dos apartados.

Como ustedes lo habrán advertido, la conclusión final del proyecto da la oportunidad a que, indistintamente, los Estados puedan elegir el apartado A o el apartado B del artículo 123, para

cumplir con el mandato constitucional de regular las relaciones que tengan con sus funcionarios o empleados.

Me quedo particularmente interesado en describir a ustedes el contenido del apartado setenta de este proyecto, contenido en la página veintiocho, en donde, con el fin de escudriñar y llegar a una conclusión, como la que acabo de expresar, el propio proyecto orienta hasta esta posibilidad, que el Estado tiene la posibilidad de elegir cualquiera de los dos regímenes.

Adelanto no estar de acuerdo con ello, considero que las reglas generales de la Constitución pueden llevarnos, luego de un ejercicio hermenéutico complejo, a considerar que realmente están más cerca del apartado B que del apartado A.

Insisto en que el propio proyecto orienta en ese sentido, y lo digo por lo siguiente, citando textualmente el párrafo setenta nos dice: “Por ende, si los funcionarios públicos de las comisiones estatales de derechos humanos se catalogan como trabajadores de un órgano que forma parte de un Estado de la República como orden jurídico, sus relaciones no se asemejan a las de los contratos de trabajo reglamentados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, sino que se incluyen de manera expresa en el ámbito de aplicación de la facultad prevista en el multicitado artículo 116, fracción VI, constitucional. Además — dice el proyecto—, a los trabajadores de las comisiones de derechos humanos deben concebírseles como servidores públicos del Estado, pues están sujetos a responsabilidad administrativa de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal”. A pesar de ello y por considerar que, a propósito de esto, concluyo que es el apartado B, ¿cuál determinante puede dar la solución a esta interrogante?, el proyecto concluye que es cualquiera de los dos.

El análisis de los dos apartados del artículo 123, en términos generales, nos puede llevar a distinguirlos esencialmente. Mientras en el apartado A el objetivo fundamental es el equilibrio entre el capital y el trabajo, el apartado B busca la adecuada regulación de la remuneración y responsabilidades al ejercicio del servicio público y esto se puede constatar fácilmente con la lectura de cada uno de estos apartados. Mientras en el apartado A es constante la mención de operario y empresarios, para el apartado B es constante la expresión “servidores públicos”, en el apartado A se habla de participación de utilidades, de ahí incluso el establecimiento de comisiones nacionales para tal efecto.

Se habla constantemente de los contratos de trabajo. A la huelga la ubica como el instrumento para lograr el ya referido equilibrio entre el capital y el trabajo, permite los paros patronales como una prerrogativa a la producción. Estos permitirán, al patrón, suspenderla en caso de que se den circunstancias económicas que así lo justifiquen, lo cual parecería inconcebible a nivel burocrático.

Habla claramente y da lineamientos de una contratación colectiva, lo cual en el apartado B, no funciona de la misma manera. En este apartado B no se habla de contratación individual, se habla de designación de personal, lo cual es lo típico en las comisiones de derechos humanos.

Las relaciones administrativas no se dan, entonces, en función de lo que convenga a un trabajador con el patrón, sino con base en los nombramientos y las condiciones que establecen las leyes. La propia huelga que, a diferencia del apartado A, se da como un instrumento para el equilibrio entre el capital y el trabajo, en el apartado B sólo por violación sistemática de los derechos que

existan entre el Estado y los trabajadores, siempre bajo las condiciones que establece la propia Constitución, no es la restitución del capital y el trabajo, porque del Estado no pudiera decirse, propiamente que persiga la generación de un capital, menos lo podríamos decir de las comisiones de derechos humanos.

Se habla de la remuneración sujeta a presupuesto de egresos, y ésta quedará siempre supeditada a un tema de recaudaciones; habla, entre otras cosas, el apartado B, del establecimiento de tiendas económicas para todos los trabajadores, lo cual resulta incompatible en el apartado A.

La fracción XIII bis del apartado B nos habla del banco central y lo ubica como órgano autónomo dentro del capitulado relacionado con el apartado B, pero este apartado B no podría entenderse así si no se considera el artículo 127, y a su vez, alguna parte del artículo 128 de la propia Constitución. A juzgar por el contenido de estos artículos, parecen el complemento exacto del apartado B del artículo 123; sólo para ejemplificar, daré lectura a algunos de sus párrafos.

El artículo 127, dice: “Los servidores públicos de la Federación, – no trabajadores- de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración –de los trabajadores, de los organismos autónomos, reitero –será determinada anual y equitativamente en

los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases”.

La fracción VI, dice: “El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo, –que se relaciona total e indiscutiblemente con el apartado B del artículo 123– y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.

Cito, solamente para concluir el artículo 128, dice: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”, como lo hacen los integrantes de las Comisiones de los Derechos Humanos.

Todo esto me hace suponer –que, en este balance que muy bien aproxima el proyecto– la legislación que debe regular las relaciones de trabajo entre los organismos autónomos, denominados “Comisiones de Derechos Humanos y sus Trabajadores”, está ineludiblemente circunscrita al régimen que no hace prevalecer el equilibrio entre el capital y el trabajo, sino la remuneración aplicable al ejercicio de un servicio público.

Es por ello que coincido con la primera parte del proyecto, en donde asemeja este tipo de actividad y responsabilidad al típico acto o condición de enganchamiento al servicio público, a través de lo que consideramos un nombramiento o un contrato de trabajo, pero no que persiga un tema de carácter eminentemente

económico, sino de responsabilidad social, como la que implica el servicio público, cualquiera que éste sea.

Por ello, no estaría de acuerdo en considerar que la propia Constitución induce o permite que sea a elección de cada Congreso determinar si las relaciones de trabajo que se den entre estos órganos autónomos y sus trabajadores, pueda indistintamente utilizarse bajo el sistema de capital y trabajo o de remuneración del ejercicio del servicio público.

Pienso que es ésta última categoría a la que se debe reducir y, en esa medida, creo que la legislación que corresponda debe seguir los lineamientos del apartado B del artículo 123 de la Constitución y, por consecuencia, de los artículos 127 y 128 a los que me acabo de referir.

Es cuanto, señora Ministra Presidenta. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señora Ministra Presidenta. No pensaba hablar porque vengo totalmente de acuerdo con el proyecto, excepto en un criterio del cual me he separado que respeto del Pleno, y que consecuentemente asumiré, pero simplemente apunto que me separo del mismo, pero no afecta a la sustancia de lo que estamos discutiendo.

Este tema ha sido motivo de varias discusiones en la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y hay que

reconocer que ha habido criterios variables al resolver los asuntos.

Me voy a centrar en un solo punto, porque creo que no hay, en mi opinión, que mezclar en este momento dos aspectos diferentes.

Se han hecho muchos argumentos sobre qué tipo de relación de trabajo existe, tanto a nivel federal como a nivel local, cuando creo que lo fundamental para dilucidar este tema, en primer lugar, es definir si las Legislaturas de los Estados tienen, efectivamente como lo sostiene el proyecto, libertad de configuración para regularlas conforme a los dos apartados, o como se ha sostenido en el caso concreto, un Ministro se ha pronunciado porque es el A, y el otro porque es el B; en consecuencia, es lo mismo, se considera que no tienen libertad de configuración.

Me remito a mis votos particulares, tengo varios en donde se hacen las consideraciones; sin embargo, quiero hacer notar al Pleno una cuestión. Me parece que la facultad de los Estados es una facultad autónoma, que no se deriva directamente de las determinaciones que se tomaron en relación al artículo 123 constitucional. El artículo 123 constitucional se volvió la referencia, y voy a decir por qué. El 123 constitucional nace sin apartados, originalmente la pretensión era una regulación única, y a lo largo de las vicisitudes –voy a llamarle– de este país, se empieza a decantar que no puede ser aplicable en sus términos a los trabajadores al servicio del Estado.

Esto ocasionó que en mil novecientos veintinueve con la reforma al artículo 123, para otorgarle facultad única al Congreso para legislar en la materia laboral, desprenderla de la posibilidad que había en su texto original de que los Estados también legislaran

en la materia de trabajo, se discutió si deberían quedar regulados también los trabajadores al servicio del Estado, pensando siempre, y esto es muy importante, en la Federación.

En ese entonces, y está documentado, al discutirse la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo en mil novecientos treinta y uno, iba regulada la relación de trabajo de los servidores públicos, y en la Cámara de Diputados en particular, consideró que no era conveniente, y simplemente se estableció un artículo que finalmente tuvo una aplicación parcial donde se dijo que esas relaciones serían reguladas por las leyes del servicio civil que se expidiera.

Lo que sucedió fue que, a la luz de nuestra realidad, se expidieron dos estatutos de los trabajadores al servicio del Estado de mil novecientos treinta y ocho y cuarenta y uno. Y así continuó esta relación hasta mil novecientos sesenta en que se reforma de nueva cuenta el artículo 123 para crear el apartado B; y aquí hago notar una primera cuestión fundamental para mí. Si estamos a los argumentos que se han dado, no se podría aplicar ese apartado a los Estados, porque el apartado es categórico, lo leo para no equivocarme en la redacción: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”.

Como pueden apreciar, de nueva cuenta, la regulación de las relaciones entre los Estados y sus propios trabajadores no estaban presentes aquí, y se dejaron marginadas de nueva cuenta. El apartado pretendió regular las relaciones entre los Poderes federales de la Unión y sus trabajadores, y el Gobierno del Distrito Federal dado que en aquel entonces tenía la característica de Departamento que, en una forma muy especial, lo ubicaba como un departamento administrativo pero con características muy propias.

Entonces, no podemos decir que éste es el origen de la facultad; la facultad nace hasta mil novecientos ochenta y tres, con una reforma, primero, al artículo 115, que era el que regulaba toda la organización de los Estados en ese momento, posteriormente, en ochenta y siete —y esto está consignado en el proyecto muy claramente— al dividir para dejar el artículo 115 para el municipio y el artículo 116 para el Estado, las facultades de cada uno de estos niveles, órdenes de Gobierno, se divide, y en los dos artículos aparece la facultad de los Estados para legislar en relación a sus trabajadores: uno en el orden estatal, y otro en el orden municipal, y es facultad de los Estados. Y ¿qué sucede aquí? Al regular y legislar sin modificar la Constitución y otorgarle esta facultad a los Estados, expresamente en los documentos legislativos se dijo: “Atendiendo a las condiciones existentes, se dejaba en libertad a los Estados para legislar”, y por eso es la redacción que quedó desde el principio y que todavía existe, de que lo podrán hacer conforme al artículo 123.

Hago notar que esto deriva de que precisamente por no haber una regulación específica para los Estados; los Estados fueron escogiendo el régimen que más les convenía, sobre todo en materia de seguridad social; unos optaron por el régimen del apartado B, y firmaron convenios con el organismo del apartado B; otros optaron por el apartado A, y firmaron convenios con el apartado A; otros establecieron sus propios estatutos en muchos sentidos de pensiones, etcétera, y consecuentemente, el Constituyente se encontró con esta realidad nacional y optó por —lo que me parece una decisión muy sensata— dejar a los Estados en libertad para legislar conforme a su propia realidad y adoptar, dentro de los mínimos señalados en el artículo 123, el régimen laboral que mejor les conviniera.

Esta es, para mí, constitucionalmente la única interpretación que se puede hacer. ¿Qué fue lo que hizo el Constituyente? Dijo: ¡Ah! bueno, lo que yo no puedo hacer es desproteger a los trabajadores, y tú, Estado, sí quedas sujeto a lo que dispone el artículo 123, y te tienes que sujetar a sus disposiciones para no establecer ninguna situación por debajo de lo que establece el artículo 123, según el régimen que consideres más pertinente, y así es como se ha venido haciendo.

No voy a mezclar la cosa federal, lo único que quiero resaltar es que la facultad que se le otorgó a los Estados es una facultad autónoma en donde se les puso como referente el artículo 123, en sus dos apartados.

Por estas razones, creo que el proyecto es correcto y le da la solución adecuada, respetando lo que el Constituyente determinó para el régimen laboral que pueden establecer las entidades federativas, en particular los Estados. Por estas razones, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto. Muchas gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor Ministro Franco. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Sí, señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sólo quiero decir que estoy absolutamente de acuerdo con lo que dice el señor Ministro Franco. En la brillante y muy completa información que nos da respecto del origen y evolución de estas normas constitucionales de trabajo, no me deja lugar a dudas, todo esto encuentra, desde luego, una explicación entre las relaciones de los Estados y sus trabajadores, que son las de los tres Poderes. En eso estoy absolutamente de acuerdo y coincido con él sin ninguna

cortapisa; sin embargo, aquí no estamos hablando de los trabajadores del Estado, estamos hablando de órganos u organismos autónomos que no pertenecen a ninguno de los tres Poderes del Estado, y esta es una situación que se rige de una manera distinta en la que, de alguna manera, el Constituyente estableció que debían tener una autonomía plena para poder enfrentarse —y lo pongo entre comillas— “a las decisiones o actos de los Poderes del Estado, mediante la preservación de los derechos humanos en cada entidad”. Estoy absolutamente de acuerdo que esa explicación que da el señor Ministro Franco es absolutamente aplicable para los trabajadores al servicio del Estado, y por lo tanto podría coincidir con él en ese sentido; sin embargo, no estamos hablando de una entidad que pertenezca a alguno de los Poderes del Estado sino de un órgano autónomo que además se ve reforzada su autonomía precisamente porque no se somete a una regulación estatal en la materia de sus relaciones de trabajo.

Tampoco puedo estar muy de acuerdo con lo que decía el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, como si comparando un régimen del apartado A con el apartado B uno trajera dificultades o consecuencias no muy positivas para los trabajadores, y en cambio el apartado B fuera más laxo para poder manejar las relaciones laborales. Creo que se atiende a circunstancias distintas precisamente atendiendo al servicio público; y por lo tanto, no puedo decir que una es mejor que la otra.

En este sentido, considero que si los órganos autónomos encuentran la posibilidad de tener una autonomía para la defensa de los derechos humanos, deben, desde luego, estar totalmente ausentes de una regulación estatal y regularse por el apartado A del artículo 123, que finalmente es la Federación quien determina cuáles son los lineamientos para estas relaciones laborales.

Como los organismos de protección de derechos humanos no son parte de ninguno de los tres Poderes del Estado, y a mí me resulta muy claro el artículo 116, fracción VI, que habla de la regulación de los Poderes con sus trabajadores, y aquí no estamos en ese supuesto, desde luego, entonces, la única posibilidad de regulación de estos trabajos –de las relaciones laborales– debe atenderse específicamente al apartado A del artículo 123. Por eso es que, con todo respeto, sostengo mi punto de vista.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Me ha pedido la palabra el señor Ministro Pérez Dayán, a quien le resultó cita. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señora Ministra Presidenta. Desde luego que reconozco el valor y alcance de las palabras del señor Ministro Aguilar; sin embargo, no fue mi pretensión –espero no se haya entendido así– tratar de establecer una laxitud, una severidad o diferencias en ese sentido entre el apartado A y el apartado B, lo que simplemente traté de decir es que, en función de los objetivos, cada uno de ellos regula las relaciones de trabajo con la finalidad de alcanzar cada uno de ellos.

Para el primero, para el apartado A, es preponderante el equilibrio entre el capital y el trabajo; para el apartado B es preponderante el aseguramiento del servicio público en condiciones óptimas, y cada uno de ellos entonces modula, regula, distribuye y afecta cada figura del derecho laboral en la medida en que cada una de sus finalidades se lo va imprimiendo; es por ello que, insisto, nunca hubo la intención de hacer una

comparativa para saber cuál de los dos puede resultar bastante más generoso y a partir de ello sacar una conclusión, no, insisto, simple y sencillamente traté de distinguir apartado A y apartado B sólo en función de sus objetivos, y para mí, fundamental la disposición –como lo insistí– del artículo 127, que sí habla de organismos autónomos y que nos da reglas iguales a las del ejercicio del servicio público desarrolladas por el apartado B, más que cualitativo sólo quise hacer un examen comparativo para expresar por qué el régimen de este tipo de organismos autónomos está más asimilado a uno de ellos, y mi fundamento es el artículo 127.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Muchas gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Quisiera mencionar que este tema se ha discutido en varias ocasiones en la Segunda Sala, y sí, el proyecto da cuenta de algunos de los precedentes que se han fallado por la Segunda Sala.

Fundamentalmente quisiera, primero que nada, hacer una aclaración. El artículo 123 constitucional, que si bien es cierto que en el apartado A está determinando que el Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes deberá expedir las leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros – éste es el apartado A–, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo; y el apartado B), que sí fue creado con posterioridad, lo que se está estableciendo es: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito

Federal y sus trabajadores”, nos dicen cuáles son las bases para regular el trabajo de estos.

Ahora, ¿qué es lo que se había interpretado siempre en la Segunda Sala en relación con esto? Que cuando estaba referido al apartado B, se decía: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”.

Entonces, si hablábamos de los Poderes de la Unión, no estaban comprendidos otro tipo de autoridades, como eran, por ejemplo, los organismos descentralizados; en ese entonces todavía no hablábamos de organismos constitucionales autónomos, exclusivamente hablábamos de organismos públicos descentralizados y, ¿qué fue lo que se emitió en relación con los organismos públicos descentralizados? Se dijo, por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los organismos públicos descentralizados no formaban parte de los Poderes de la Unión ni del Distrito Federal, sino que eran eso, organismos públicos descentralizados, que además contaban con personalidad jurídica y patrimonio propios; al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, se entendía que no gozaban de la misma personalidad del Estado, sino que actuaban —se decía— prácticamente como si fueran particulares, porque no formaban parte de la personalidad del Estado, en algún precedente, creo que sí fue el que decía que no formaban parte del Estado, no, no es que no formaran parte del Estado, el artículo 90 constitucional, sí los contempla como parte del Estado, pero no formaban parte de los Poderes, es decir, de los órganos centralizados del Estado y como tenían personalidad jurídica y patrimonio propios, se les reconoció una personalidad distinta a la del Estado y, por tanto, se dijo que se regían, no por el apartado B sino por el apartado A, y las tesis que se emitieron fueron en ese sentido de reconocer que se trataba de órganos

diferentes y que, por tanto, estaban sus trabajadores regidos por el apartado A.

Con posterioridad, empezaron a surgir los organismos constitucionales autónomos que hasta entonces no habían sido regulados por nuestro sistema jurídico. En algunos casos, la Constitución de manera específica determinó cuál era el régimen de cada uno de ellos, por ejemplo el Banco de México, el propio artículo 123, en su fracción XIII bis, está determinando que se rigen por el apartado B de la Constitución.

Y en otros, se determinó qué régimen era el que debía aplicársele pero a través de sus disposiciones legales reglamentarias, no necesariamente se estableció esta posibilidad en la propia Constitución.

Entonces, sucedió que los organismos constitucionales autónomos se asimilaron a lo que se venía entendiendo por la jurisprudencia como organismos públicos descentralizados, no porque tuvieran la característica de organismos públicos descentralizados, sino porque se decía que no estaban dentro de lo establecido por el apartado B de la Constitución, en función de que no formaban parte de los Poderes públicos del Estado, es decir, de los Poderes centralizados del Estado o del Distrito Federal.

Entonces, sobre esta base se dijo: si no forman parte de los Poderes centralizados del Estado y son organismos constitucionales autónomos, que de alguna manera también tienen una personalidad jurídica, un patrimonio propio y además una autonomía técnica y de gestión, se consideran también, por analogía, dijimos, que están sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional, y de esa manera se emitieron algunas tesis

sobre todo relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos, si no mal recuerdo del Estado de Sinaloa, pero estableciendo esta similitud, diciendo: no porque se trate de un organismo público descentralizado, es un organismo constitucional autónomo, pero en su configuración al no formar parte de los órganos centralizados del Poder público, tener personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, se equiparan a estos, al equipararse a estos no están dentro de lo que se comprende en el apartado B del artículo 123 constitucional, sino dentro del apartado A.

Ahora, tratándose de los organismos públicos descentralizados, incluso se ha dicho que actúan con el carácter de particulares, de los descentralizados, porque estamos hablando de un organismo como Pemex, estamos hablando de un organismo como el Seguro Social, como este tipo de organismos; sin embargo, cuando nos estamos refiriendo a los organismos constitucionales autónomos, evidentemente nos estamos refiriendo a otro tipo de instituciones, que si bien no forman parte del Poder centralizado del estado, lo cierto es que sí tiene una apariencia diferente totalmente a la de los organismos públicos descentralizados, porque incluso se les da la posibilidad de entenderlos como entes autónomos del Estado, pero no por ser autónomos están fuera de lo que implica la Constitución misma del Estado, como tampoco lo están los organismos descentralizados, que también me queda claro, pero los otros son más bien dados a cuestiones de carácter, en ocasiones, empresariales o de seguridad que los hace diferentes a los organismos constitucionales autónomos.

Entonces, el problema que se nos presenta es que la variedad en la que se ha dado la posibilidad de impugnación de las relaciones laborales entre los organismos constitucionales autónomos, tanto federales, como locales, —porque recuerden que tenemos de los

dos tipos— el Instituto Federal Electoral, siendo un organismo constitucional autónomo, el COFIPE, en su artículo 208, lo sitúa en el apartado B del artículo 123 constitucional; el IFAI estaba ubicado también por su ley orgánica, dentro del apartado B. Ahora se creó un organismo que lo está sustituyendo, pero en el artículo décimo transitorio de este decreto se vuelve a establecer que los trabajadores de este organismo van a pasar al nuevo con los mismos derechos laborales, reconociéndose los que ya tenían, y además, aceptando de nueva cuenta que están establecidos en el apartado B del artículo 123 constitucional.

El INEGI, también siendo un organismo constitucional autónomo, en su Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en el artículo 76, también establece que pertenecen al apartado B; el Banco de México —ya había mencionado— que es la propia Constitución quien determina que está dentro del apartado B.

Y si nosotros vamos a los organismos constitucionales autónomos de los Estados, aquí es donde encontramos una variedad todavía mucho más importante, porque hay organismos constitucionales autónomos de los Estados que encuentran la regulación de sus relaciones laborales en apartado A, y hay quienes la encuentran en apartado B, y una muestra de ello, es precisamente el asunto que tenemos en este momento. La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, la reguló precisamente determinando que se rigen por el apartado A, por esta misma tendencia que se había dado dentro de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, de equipararlos de alguna manera, por analogía, a los organismos públicos descentralizados por ser ajenos al poder centralizado y por tener personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo, ¿qué es lo que sucede con lo que se establece en el artículo 116,

fracción VI de la Constitución? Nos dice: “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 en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Al respecto, el proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena lo que nos está diciendo es que esta fracción VI del artículo 116, no nos está determinando de ninguna manera a qué tipo de apartado se refiere, que está señalando de manera específica el artículo 123, sin señalar que se trate del apartado A y del apartado B, y de aquí se colige la libertad de configuración para los Estados de ubicarlos en el apartado que considere.

Aquí, el problema o la interpretación que se había dado –al menos por la Segunda Sala– inicialmente de por qué no se consideraba que pudieran estar dentro del apartado B, es porque cuando dice: “Las relaciones de trabajo entre los Estados –es decir, las entidades federativas y sus trabajadores– se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados”, es porque –recordarán ustedes– tenemos también la jurisprudencia que nos dice que las leyes del trabajo, relacionadas con el apartado A, solamente son competencia del Congreso de la Unión, no de las Legislaturas de los Estados, el único competente para establecer esta legislación es el Congreso de la Unión.

Entonces, por qué se venía interpretando que si, en un momento dado, las Legislaturas locales iban a regular sus relaciones laborales, porque lo que se decía en el artículo 116, fracción VI, era que los Congresos locales, en el momento en que se decía que era con base en lo establecido en el artículo 123, si iban a establecer legislación al respecto solamente podía entenderse relacionada con el apartado B, no con el apartado A, ¿por qué

razón?, porque ya dijimos: el apartado A es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Entonces, se le dio la interpretación y así se vino haciendo de manera reiterada en el sentido de determinar: los Congresos locales sólo pueden legislar en materia laboral, sí, pero en relación con el apartado B, nunca con el apartado A, porque esto es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Ahora, si vemos que, en un momento dado, existe dentro de las legislaciones que se establecen, no para regular las relaciones laborales, sino para determinar qué tipo de trabajadores se tratan en las distintas legislaciones locales, lo que sucede es que ahí determina el legislador local si su trabajador se va a regir por el apartado A o por el apartado B, pero no para establecer regulación en relación con el apartado A, sino simple y sencillamente para determinar que los trabajadores que ellos estiman estarán regulados por el apartado A, se regirán por la Ley Federal del Trabajo emitida por el Congreso de la Unión, no emitida por las Legislaturas locales, y que los trabajadores que de alguna manera ellos establezcan que deben regularse por el apartado B, se hará de acuerdo a las leyes que sí tiene competencia para emitir el Congreso local.

Entonces, sobre esta base, si vemos las diferentes legislaciones que existen en toda la República y vemos que hay organismos constitucionales autónomos determinados para ser regulados, unos por apartado B y otros por apartado A, me parece que a final de cuentas la interpretación que se está dando en el proyecto del artículo 116 constitucional hace coherente la posibilidad de que, a elección de los Congresos locales, se establezca a través de qué régimen van a quedar sujetas sus relaciones laborales, pero la elección es únicamente en relación

con qué apartado van a ser, en la inteligencia de que no van a regular apartado A, solamente apartado B, pero que a final de cuentas sí se puede tomar la decisión como una libertad configurativa por parte de los Estados, para establecer a qué régimen va cada uno.

Entiendo perfectamente que toda la construcción de la jurisprudencia, siempre se hizo en el sentido de asimilarlos a los desconcentrados. Si el Congreso del Estado asimila los desconcentrados y opta por el apartado A, entiendo que lo hace en uso de esa facultad de libertad de configuración que se le da en el artículo 116.

Por esas razones, votaré con el proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y me apartaré de algunas consideraciones que se dan en relación con los antecedentes por las interpretaciones que he dado en la Sala, pero en términos generales, creo que resulta ser coherente con lo establecido en el artículo 116, fracción VI, el determinar esta posibilidad de que el Congreso local determine libremente a qué régimen pretende sujetarse. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señora Ministra Luna Ramos. Yo también quisiera expresar –si no hay alguien más que quiera hacer uso de la palabra– cuál es el sentido de mi voto.

Mi voto será también a favor de la propuesta; esto es, por la validez que propone el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena del artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

También estimo que, de una interpretación armónica de los artículos, sobre todo el 102, apartado B, del 116, fracción VI, y del 123 de la Constitución Federal, los Estados están facultados para emitir las leyes que rijan las relaciones laborales de los trabajadores, como es de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo de carácter local, y que dentro del margen de la libre configuración legislativa pueden regular las relaciones laborales con sus trabajadores con base, precisamente en lo dispuesto en cualquiera de los apartados del artículo 123 de la Constitución, siempre y cuando se cumplan con los presupuestos mínimos de este último precepto constitucional, según sea el caso; de tal manera que, a mi entender, estoy de acuerdo con la propuesta, el artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, que está impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, resulta acorde con la Constitución Federal.

Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Muy brevemente, simplemente para manifestar también mi conformidad con el proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

Veo el asunto desde una óptica muy similar a la que se plantea en el proyecto; es decir, el artículo 123 constitucional, me parece que podía dar lugar a dos interpretaciones: entender que el apartado B se refiere solamente, estrictamente, a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y del Distrito Federal; puedo entender también que la lógica que subyace a este precepto es que aquellos trabajadores que son del Estado con un carácter de servidores públicos del Estado, a cualquiera de los niveles de Gobierno, tienen un régimen especial del

apartado B; sin embargo, estimo que el artículo 116, fracción VI, es muy claro, al menos desde mi óptica personal, para garantizar una libertad de configuración a las Legislaturas de los Estados, por dos razones: primero, porque lo único que establece es que tienen que regular estas relaciones conforme al artículo 123, no lo supedita o lo restringe a uno de los apartados y, en mi opinión, si ésa hubiera sido la intención limitarlo a un apartado, tomar una opción legislativa por un apartado, se hubiera dicho expresamente, si no se dice y se refiere sólo al artículo 123, creo que está dejando abierta esta posibilidad.

Pero lo segundo que, en mi opinión, termina por decantar la solución en este sentido, que también lo dice el proyecto, son los antecedentes legislativos de este precepto, el artículo 116, fracción VI, en los términos en que estaba anteriormente en otro artículo, y nos damos cuenta de los dictámenes legislativos que expresamente se trató de dejar la flexibilidad a las Legislaturas de los Estados, entendiendo la diversidad de cada una de las entidades federativas para evitar ponerles un cartabón o una camisa de fuerza que tuviera una opción que quizás no era la que más se adecuara a las necesidades de esa entidad federativa; de tal suerte, que me parece que la Constitución establece esta facultad con una libertad de configuración.

Y por último, simplemente quiero señalar que no comparto lo que se ha dicho, en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos no son parte del Estado, creo que el Estado lo tenemos que ver de una manera moderna, sobre todo nuestro constitucionalismo, en el sentido de que está ahora ya con una gran cantidad de órganos constitucionales autónomos, tanto a nivel federal como a nivel local, y obviamente estos órganos son parte del Estado, no actúan como particulares, tienen funciones estatales muy claras, de distinta manera y sus trabajadores son

servidores públicos sujetos al Título Cuarto de la Constitución, a responsabilidad de servidores públicos, están sujetos a todas las limitaciones y obligaciones que tenemos los servidores públicos.

De tal suerte me parece, que no se puede sostener que como no son de los tres Poderes u órganos clásicos de Gobierno, consecuentemente tienen que estar siempre en el apartado A, yo no podría compartir esto, me parece que los órganos constitucionales autónomos son parte del Estado, es una manera de distribución del ejercicio del poder distinta, por la cual ha venido optando nuestro Constituyente federal o nacional, y también las Legislaturas constituyentes de los Estados, de tal manera que creo que efectivamente son servidores públicos y corresponde, consecuentemente, a las Legislaturas de los Estados establecer en esta libertad de configuración, en cuál de los apartados se van a regir sus relaciones laborales.

Consecuentemente, por estas razones, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Me ha pedido una intervención el señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Muy breve, señora Ministra Presidenta.

Por lo que he escuchado de varios de los señores Ministros, es el énfasis en que este tipo de organismos sí son parte del Estado, en eso he visto que han centrado muchas de sus argumentaciones; luego entonces, si son parte del Estado, entonces no pueden ser regulados por el apartado A, y si bien es cierto que la fracción se refiere al artículo 123 y si pensamos en lo que hubiera querido decir el Constituyente, entonces así lo hubiera dicho, que podrán regularse por cualquiera de los dos

apartados del artículo 123 constitucional, y ese hubiera no existió tampoco.

Ahora, si la circunstancia es que lo que quieren es que se identifiquen como trabajadores del Estado, aunque no lo sean de los Poderes, como digo yo, entonces quiere decir que el apartado A es inaplicable para la legislación por los Estados de esta regulación laboral; de tal modo, que no pueden los Estados optar entre un sistema y otro, cuando con mayor razón como ya nos explicaba la Ministra Luna Ramos, las Legislaturas de los Estados no pueden legislar en relación con el apartado A, sino sólo en relación con el apartado B, si son trabajadores del Estado como se ha hecho mucho énfasis; luego entonces, sólo podrán legislarse y entenderse comprendidos dentro del apartado B; por lo tanto, la ley en la que nos estamos concentrando a su estudio, es inconstitucional o sería inconstitucional desde este punto de vista.

Nada más quería hacer esa reflexión; sin embargo, me convenzo de mi punto de vista. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Me ha pedido el uso de la palabra el Ministro Pardo Rebolledo y el Ministro ponente. Quisiera terminar de una vez la sesión, no ir a receso, ya que es el único asunto listado y poder terminar de discutirlo, ya que podríamos de una vez darlo por concluido. Tiene la palabra el señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señora Ministra Presidenta. De manera muy breve. Creo que enfrentamos un problema al que con frecuencia tenemos que

abordar que es que, tanto el artículo 123, en sus dos apartados, como el artículo 116, en la fracción correspondiente, cuando fueron emitidos no había organismos constitucionales autónomos, y en esa medida parten de un esquema que no contempla estos organismos en particular, sino contemplaba la clásica estructura del Estado.

Coincido con el proyecto, me parece que tiene lógica el punto de determinar, en primer lugar, que el artículo 123 constitucional, en su apartado B, es limitativo, porque establece, ya lo había dicho el señor Ministro Franco, que ese régimen sólo es aplicable para los trabajadores de los Poderes de la Unión y para los trabajadores del Distrito Federal; en esa medida, podríamos establecer claramente con esa redacción excluyente, que los organismos constitucionales autónomos no pueden estar incluidos en ese régimen.

Por otro lado, el apartado A, ya lo explicaba el Ministro Pérez Dayán, parece que tiene una lógica distinta que es un elemento de equilibrio entre capital y trabajo, y parte también de bases distintas, pero creo que el problema lo resuelve el artículo 116, y es al que todo mundo ha hecho referencia, aunque es cuestionable que se incluya en uno o en otro apartado del artículo 123 a un grupo de trabajadores, sea el que fuere, lo cierto es que el artículo 116, en la fracción VI, establece la facultad de los Estados para regular las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores.

Ahora, el otro punto con el que yo coincido también es que el artículo 116, fracción VI, no habla de los Poderes de los Estados y sus trabajadores, habla de los Estados y sus trabajadores.

El señor Ministro Luis María Aguilar –comentando en corto- decía que para él, es sinónimo la expresión Estado o Poderes de los Estados para efectos de esta determinación. Me parece que, o lo veo desde la otra perspectiva, por más autónomo que sea un organismo constitucional autónomo, no podría concebirse fuera del ámbito de un Estado, ya sea el Federal o alguna de las entidades federativas, forma parte de la estructura de ese Estado; en esa medida, comparto la postura que sostiene el proyecto, con la argumentación, me surgió una duda sobre el debate, que sería, bueno, si sostenemos la libertad configurativa de los Estados, pudiera ser también que un Estado, en uso de esta facultad, determinara que los trabajadores de sus Poderes estatales estuvieran sujetos al apartado A, porque finalmente tiene esa libertad de configuración; suena un tanto extraño, pero al final de cuentas, creo que si somos congruentes, los que estamos de acuerdo con la postura del proyecto tendríamos que coincidir en que sí puede darse esa situación, claro habría que analizar el caso concreto, si hubiera afectación a otro tipo de derechos; pero en fin, por estas razones comparto la propuesta del proyecto. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Gracias, señor Ministro Pardo Rebolledo. Tiene la palabra el señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Realmente no tengo mucho más que agregar al debate, me parece que ambas posturas han sido expuestas de manera exhaustiva, de manera muy clara. Yo sostendría mi postura, sostendría el proyecto en sus términos, con las modificaciones de agregar algunos precedentes que remití, que el Ministro Fernando Franco amablemente me los indicó, de la Segunda Sala, y quizá agregar algunos argumentos de la señora

Ministra Luna Ramos, sobre todo en cuanto a que la Federación, propia en la Constitución, tampoco es muy consistente en un apartado A o apartado B, para los organismos federales constitucionalmente autónomos, y en ese mismo sentido, le está permitiendo esa misma libertad a los Estados; en el fondo me parece que la lectura del 116 se tiene que hacer en conjunto con dos principios rectores que contienen hoy en día nuestra Constitución, el artículo 1º que protege los derechos, en este caso el artículo 116, de los trabajadores, estableciendo el artículo 123 como el parámetro para los derechos del trabajador, el artículo 124 que establece el federalismo y me parece que el 116 recoge ese principio y permite la libre configuración y, por consiguiente, la experimentación democrática en las entidades federativas; coincido con el señor Ministro Pardo Rebolledo, en el sentido de que entiendo en la fracción VI del artículo 116 el uso de la palabra Estado como sinónimo de entidad federativa, y dentro de la entidad federativa es donde ubico a los órganos constitucionalmente autónomos protectores de derechos humanos.

En ese sentido, señora Ministra Presidenta, verdaderamente no tendría mucho más que agregar a este debate. Gracias, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Muchas gracias. Si no hay alguna otra intervención, y si consideran que el asunto está suficientemente discutido, le pediría al señor secretario tomar votación, a favor o en contra del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto, reservándome el derecho de formular un voto concurrente, a ver el engrose.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En contra, porque finalmente me convencieron que es el apartado B, son trabajadores al servicio del Estado y, por lo tanto, la disposición, es contraria a esta reflexión.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En contra del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES SÁNCHEZ CORDERO:** Estoy a favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: HAY DECISIÓN EN ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2012.**

Si no hay más asuntos listados para el día de hoy, ¿señor secretario?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Ninguno, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Sí, señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias. La votación final, señora Ministra Presidenta, son siete-tres; ¿hay reconocimiento de validez o se desestima la acción?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Tiene razón. Hay un reconocimiento de validez.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** ¿Entonces, lo leeríamos así?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Por favor, señor secretario, los puntos resolutivos que en ese sentido vienen.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 123 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES:** Muchas gracias. Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Muy bien, si no hay otro asunto listado para la sesión del día de hoy, voy a levantar esta sesión, no sin antes citarlos para la que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora acostumbrada, en este mismo lugar. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)**