



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**Análisis del régimen laboral aplicable a los trabajadores
de los organismos públicos descentralizados del Gobierno
del Estado de México y Municipios.**

TESIS

**Que para obtener el grado de
MAESTRO EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

**Presenta el
Licenciado en Derecho Abraham Reyes García**

**Tutora Académica:
Doctora en Derecho Ma. De Lourdes González Chávez**

**Tutoras adjuntas
Doctora en C.S. y Pol. Gabriela Fuentes Reyes
Maestra en Derecho Li tai Díaz Sánchez**

Toluca, Estado de México, abril del 2015

INDICE

CAPÍTULO I	CONFORMACIÓN DEL DERECHO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE RONALD DWORKIN	PAG.
1.1	El concepto de derecho de Ronald Dworkin	1
1.2	Las reglas y los principios jurídicos.	7
1.3	Los casos difíciles y la respuesta correcta	10
CAPÍTULO II	LAS REGLAS Y LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS EN EL DERECHO MEXICANO	
2.1	Las normas en el sistema jurídico mexicano	19
2.2	Los principios generales del derecho en el sistema jurídico mexicano	21
CAPÍTULO III	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL	
3.1	Breves apuntes sobre el principio del federalismo en México	29
3.2	La Administración Pública Local	33
3.3	Los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios como producto del federalismo	37
CAPÍTULO IV	EL MARCO JURÍDICO LABORAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS	
4.1	La normatividad burocrática laboral en el Estado de México	46
4.2	Criterios jurisprudenciales aplicados a los organismos públicos descentralizados de carácter local.	49
	CONCLUSIONES	57

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es un intento por explicar de manera clara y concisa el lugar que ocupan dentro de nuestro sistema jurídico, las relaciones de trabajo que se generan entre los organismos públicos descentralizados de carácter local y los trabajadores que les prestan sus servicios de una manera personal y subordinada.

Para esto, en primera instancia estableceré cuáles son estos organismos, cuál es su naturaleza jurídica así como sus funciones y fines.

Atendiendo que actualmente dentro de la praxis de nuestro sistema jurídico, los conflictos de trabajo que se presentan entre los sujetos de la relación laboral en comento son ventilados ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y bajo el imperio de la Ley Federal del Trabajo, hago un análisis de las normas jurídicas en las que se fundamenta tal actuación, emitiendo mis personales comentarios al respecto, fundamentados en la ley positiva y en principios de derecho.

Tomando como eje rector de mi análisis la doctrina del jurista norteamericano Ronald Dworkin en cuanto a la aplicación de las normas y los principios jurídicos como partes integradoras del Derecho, elaboro una alternativa que pretende fundamentar de manera coherente, equitativa y justa, la regulación de este fenómeno jurídico.

En este sentido, invoco y analizo los dispositivos normativos constitucionales, las leyes federales y locales aplicadas y aplicables al fenómeno que nos ocupa, así como los principios jurídicos que considero se ajustan al mismo, resaltando su relación con los postulados sostenidos por el autor mencionado.

Sobre este escenario versa el presente trabajo de investigación.

Considero oportuno comentar, que el tema en cuestión me provoca interrogantes que considero preciso contestar para satisfacer primeramente mis inquietudes profesionales, pero también para establecer un criterio que pueda ser digno de ser considerado por otros agentes jurídicos para disentir o apoyar el presente trabajo,

partiendo del análisis sobre la congruencia de los dispositivos legales aplicados y los hechos que se generan en la realidad jurídica, social y política del fenómeno analizado.

En tal escenario y con base única y exclusivamente en la experiencia adquirida, formulo la presente hipótesis: Los trabajadores que prestan servicios de manera personal y subordinada a Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios, deben regir sus relaciones de trabajo por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y por consecuencia, el órgano jurisdiccional facultado para dirimir los conflictos que se presenten entre estos sujetos de la relación laboral, debe ser el Tribunal de Arbitraje del Estado de México.

La anterior hipótesis trae como consecuencia lógica, la pretensión de probar la inexacta aplicación de la ley que actualmente se realiza en la praxis de nuestros tribunales laborales.

La probanza de mi hipótesis o en su caso de lo contrario, serán producto del análisis de las diversas normatividades en la materia, pero sobre todo del análisis de los principios jurídicos que a mi juicio pueden y deben ser aplicados al caso que nos ocupa.

La inquietud personal y profesional ha sido mía; sin embargo, la conducción y consejería de mi asesora académica así como de mis asesoras adjuntas ha sido fundamental para dar forma al proyecto, dispensándome su tiempo, conocimientos y experiencia. En este punto, es de suyo reconocer las aportaciones que todas y cada una de ellas me proporcionaron y en donde incluso una de ellas sugirió el cambio de título del presente trabajo, con razones por demás ciertas e indiscutibles, sin embargo, atendiendo por un lado y principalmente situaciones de carácter administrativo y por otro allanándome en el beneficio que proporciona la generalidad de un concepto, decidí mantener aquél con el cual fue registrado.

A mayor abundamiento, mis inquietudes sobre la investigación del tema en estudio se vieron acrecentadas en motivación después de conocer parte del pensamiento del ilustre jurista clásico Rudolf Von Ihering, plasmado en su obra *La lucha por el Derecho*, de quien me permito citar el siguiente fragmento:

“El Derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio. No basta investigar el fin, se debe mostrar además el camino que a él conduzca” (Ihering 2011, 69)

Este pensador enarbola la bandera de la lucha por el Derecho, cuando éste se ve amenazado por la injusticia –que el mismo autor reflexiona, es una lucha permanente–, ante lo cual sostiene:

“Así como no es solamente por defender un pedazo de tierra, sino que es sobre todo por su existencia, por su independencia y honor, por lo que un pueblo toma las armas, análogamente en las acciones, en los litigios, en los que existe una gran desproporción entre el valor del objeto y los sacrificios de cualquier naturaleza que es preciso hacer, no se va al proceso, no se litiga por el valor mezquino, quizá, del objeto, sino por una razón ideal, la defensa de la persona y de su sentimiento de el Derecho” (Ihering 2011, 82)

Entrando en materia, recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue considerada en su momento como una constitución vanguardista y adelantada a su tiempo; ello obedeció a que en la misma, el Congreso Constituyente plasmó los ideales sociales que impulsaron el movimiento revolucionario de 1910, además de consignar de manera clara y diferenciada en su parte dogmática, los valores y derechos de los individuos y en su parte orgánica, las funciones y atribuciones de los Poderes de la Unión.

En este sentido, uno de los grandes logros insertados en nuestra Carta Magna es el relativo a las garantías sociales de los grupos desposeídos, contemplando en este renglón, entre otros grupos sociales, a la clase obrera, término que en sí mismo ya ha sido superado, hablándose ahora de trabajadores en general o de prestadores de servicios personales subordinados.

El artículo 123 constitucional sienta las bases sobre las cuales se regulan las relaciones de trabajo que se establecen entre los sujetos de la relación laboral.

Este dispositivo se clasifica en dos apartados: el apartado A, mismo que reglamenta las relaciones de trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo y el apartado B, según el cual, se regulan las relaciones de trabajo que se generan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores que les prestan sus servicios.

Ninguno de los dos apartados del dispositivo constitucional aludido, contempla expresamente las relaciones de trabajo que se generan entre las entidades federativas y municipios con sus trabajadores, y mucho menos las que se generan entre los organismos descentralizados locales y municipales y los individuos que les prestan sus servicios de una manera personal y subordinada, valiendo la pena acotar puntualmente que el apartado B del artículo 123 constitucional, fundamento máximo de las relaciones laborales de la burocracia, es limitativo en cuanto enuncia específicamente bajo su regulación, a los Poderes de la Unión y sólo amplía su aplicación de manera particular al Gobierno del Distrito Federal como sujetos patronos de la relación laboral.

No obstante, los artículos 115 y 116 de nuestro máximo ordenamiento, establecen las bases generales sobre las cuales se organiza la función política, administrativa y normativa, tanto de los Ayuntamientos como de las Entidades Federativas, estableciendo en la fracción VI del último artículo mencionado, la facultad que tienen las legislaturas locales para regular las relaciones de trabajo que se generen entre el Estado (Entidad Federativa) y sus trabajadores.

Estos dispositivos constitucionales mencionados, son la representación clara del federalismo sobre el cual se construye el sistema político y jurídico mexicano.

El principio del federalismo se resume en el postulado: Las atribuciones que no están expresamente reservadas a la Federación, se entienden que son competencia de las Entidades Federativas.

En uso de sus atribuciones y con la finalidad de atender demandas sociales, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos crean –además de la estructura

centralizada de gobierno-, organismos autónomos en su régimen interno, con patrimonio y personalidad jurídicos propios, con presupuesto a cargo del erario público estatal y con funciones de servicio público. Estas características de servicio público se derivan de la propia naturaleza de las funciones que desarrollan y que son inherentes a las responsabilidades de los titulares de los poderes ejecutivos de esos órdenes de gobierno, es decir, tanto de los Gobernadores como de los Presidentes Municipales.

Estos organismos autónomos son los denominados organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales y municipales.

En el caso del Estado de México, entre los poderes estatales y municipales y los trabajadores que les prestan sus servicios de manera personal y subordinada, se generan auténticas relaciones de trabajo que deben ser tuteladas por la normatividad de la materia y justamente en este punto, se genera la polémica sobre la que versará el presente trabajo de investigación, a saber:

En nuestra entidad, el artículo 1º. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, contempla bajo su régimen las relaciones de trabajo que se generan entre los organismos en comento y los servidores públicos adscritos a ellos; asimismo, los artículos 184 y 185 del mismo ordenamiento legal, establecen la competencia del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, considerando en su contenido, la facultad para conocer de los conflictos laborales individuales y colectivos, que se presenten entre los organismos públicos descentralizados de carácter local y sus trabajadores.

Hasta aquí, todo parece estar claro y no presentar mayores complicaciones; sin embargo, la polémica surge en el momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia definida, ha establecido que las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados de carácter local y sus trabajadores deben regirse por el artículo 123 apartado A fracción XXXI de la Constitución Federal y por su ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal del Trabajo y por consecuencia, ha dotado de competencia a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje para que

conozcan de los asuntos que se presenten a su jurisdicción, derivadas de las relaciones de trabajo entre los sujetos mencionados.

Esta facultad les ha sido conferida a dichos organismos, reitero, de acuerdo con criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como resultado de la interpretación que nuestro máximo tribunal hace de los artículos 73, 116 y 123 constitucionales, negando por lo tanto, competencia a los Tribunales de Arbitraje estatales, aún a pesar de que en su legislación local, las entidades federativas contemplan su regulación tanto sustantiva como adjetivamente.

El criterio sustentado por la Corte, trae como consecuencia que los tribunales estatales deben declararse incompetentes para conocer de los conflictos que se presenten a su jurisdicción entre los organismos públicos descentralizados estatales o municipales y sus respectivos trabajadores, so pena de que nuestro máximo tribunal, por vía de amparo, tache de inconstitucionales los dispositivos normativos emitidos por las legislaturas locales que tutelan bajo su imperio las relaciones de trabajo que se entablan entre este tipo de trabajadores y la entidad pública con funciones de patrón.

Teniendo en cuenta el panorama planteado, surgen una serie de interrogantes, mismas que además, se constituyen como elementos que dan origen al planteamiento del problema del presente trabajo: ¿Por qué a estos trabajadores pertenecientes a la plantilla de servidores públicos del Gobierno del Estado de México les es aplicable, para la resolución de sus conflictos laborales, una legislación diversa a la del resto de trabajadores de esta entidad pública?, ¿Cuál normatividad es la correctamente aplicable a estas relaciones de trabajo y por lo tanto, cuáles criterios deben prevalecer?, ¿Estamos frente a un supuesto de laguna en la ley para normar estas relaciones jurídicas?, ¿Existe contradicción de leyes –federales y locales-, para la regulación de este fenómeno jurídico?, ¿Estamos acaso ante una inexacta aplicación e interpretación de la ley por parte de nuestro máximo tribunal?, ¿Existen fundamentos teóricos que justifiquen la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Doctrinalmente, es indudable que en nuestro país, desde su origen como nación independiente y hasta nuestros días, el sistema jurídico implantado se ha visto

influenciado y hasta secuestrado por aquella corriente positivista heredada del antiguo Derecho Romano; corriente epistemológica que ha adquirido fortaleza a través del tiempo, con el pensamiento de grandes iuspositivistas como Hans Kelsen o Herbert Lionel Adolphus Hart, por mencionar sólo dos de los autores más reconocidos.

Sin embargo con el transcurso del tiempo, se han revitalizado dentro del pensamiento filosófico del Derecho, antiguas y clásicas concepciones jurídicas como el iusnaturalismo, representada entre otros por John Finnis, o el realismo jurídico con Oliver Wendell Holmes; pero también han surgido otras nuevas doctrinas entre las cuales quiero destacar la denominada “interpretación constructivista”, cuyo principal exponente es el jurista norteamericano Ronald Dworkin.

Ronald Dworkin (1931-2013), fue un iusfilósofo contemporáneo precursor de un movimiento crítico del positivismo jurídico, por cuanto éste se conduce de manera avalorativa de fundamentos morales y se resguarda en el formalismo y el mundo de las reglas positivizadas.

En una de sus obras más importantes *Los Derechos en Serio* (Dworkin 2002), este pensador fundamenta su teoría del Derecho en la coexistencia de reglas y principios jurídicos; no desconoce la importancia de las normas positivas, sin embargo, junto a ellas ubica a los principios jurídicos como parte integrante del Derecho. A los principios jurídicos los define como estándares valorativos que deben ser tomados en cuenta por el juzgador para emitir resoluciones justas y coherentes, principalmente cuando no existe norma jurídica aplicable al caso concreto o cuando nos enfrentamos ante una contradicción de normas positivas, en cuyo caso el juez debe formular verdaderas teorías del Derecho que justifiquen, con base en la ponderación de principios jurídicos, el sentido y alcance de sus resoluciones. Es decir, para Dworkin el Derecho se crea en la praxis.

De regreso a nuestro tema de investigación y después de haber expuesto el aparente enfrentamiento normativo existente entre la legislación de nuestra entidad federativa – como todas las del país- y los criterios jurisprudenciales de nuestro máximo tribunal, en cuanto a la determinación del régimen laboral aplicable a los trabajadores de los

organismos públicos descentralizados de carácter estatal y municipal, considero procedente, justo y necesario, someter a análisis el caso que nos ocupa, a la luz de una teoría que ubique a las normas -reglas jurídicas-, en su correspondiente dimensión, así como aplicar al caso concreto los principios jurídicos, que como estándares de valoración nos permitirán emitir una conclusión apegada a la justicia, equidad y coherencia legal.

El presente proyecto analizará las normas jurídicas que sirven de fundamento a nuestro máximo tribunal para emitir sus resoluciones, además de identificar, si es que los hubiere, los fundamentos teóricos en los que sustenta las mismas, o *a contrario sensu*, trataré de aplicar una alternativa teórica que fundamente lógicamente, coherente y legalmente una nueva postura respecto a la aplicación del régimen laboral en comento.

¿Qué nos queda entonces ante tal situación?, considero conveniente aplicar al caso concreto, una alternativa teórica basada en los postulados de la teoría del derecho de Ronald Dworkin, que fundamente una interpretación más coherente jurídicamente, justa individual y colectivamente y por consecuencia conveniente socialmente.

La alternativa teórica que propongo con base en una interpretación constructiva del derecho, sugiere que el operador jurídico o encargado de emitir resoluciones, al momento de dictarlas, analice y aplique el contenido de las normas jurídicas y si así fuese necesario, los principios jurídicos o estándares valorativos aplicables al caso y las circunstancias particulares en las cuales se desarrolla, para que éstos sustenten de manera más sólida, razonada y justificada tanto los aspectos jurídicos como los aspectos axiológicos y sociales de dicha resolución.

Precisamente, estos elementos los encuentro en la teoría interpretativa del derecho sustentada por Ronald Dworkin. Rescato de la teoría de este autor, aquella parte en la cual establece que el Derecho se crea en la praxis jurídica y como resultado de la interpretación que los operadores jurídicos realizan de los casos particulares que son sometidos a su jurisdicción, resolviendo bajo una valoración integral, en la cual se deben tomar en cuenta tanto las reglas o normas jurídicas como los principios jurídicos aplicables al caso concreto, considerando que éstos últimos son los que determinarán

el sentido de justicia, coherencia legal y conveniencia social de la respuesta o resolución emitida.

Para formar una idea más clara sobre las tesis que sostiene Ronald Dworkin, es preciso adentrarnos en su pensamiento jurídico y político; para ello, en el capítulo I, abordaré las figuras fundamentales a través de las cuales desarrolla su teoría del Derecho: las reglas, las directrices y los principios jurídicos, los casos difíciles y la respuesta correcta, procurando dar una explicación mediante la interpretación personal que, desde mi punto de vista, merece dicho modelo.

En el capítulo II, trataré de identificar las normas y los principios jurídicos aplicados en el Derecho mexicano, con aquéllos estándares valorativos sostenidos por Ronald Dworkin en su teoría del Derecho, determinando la equivalencia de los mismos y su posible aplicabilidad para la determinación del régimen laboral de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios. Para esto, previamente daremos un repaso a lo que en el sistema jurídico mexicano se le conoce como Principios Generales del Derecho: su concepto y alcances.

En el capítulo III abordaré el análisis de la administración pública local, para lo cual, obligadamente haré una escala en la figura del federalismo como fundamento de las atribuciones originarias de las entidades federativas; estudiando el concepto, integración y facultades de la figura denominada administración pública local y por último analizando las entidades denominadas organismos públicos descentralizados de carácter estatal y municipal, como producto del federalismo, haciendo especial hincapié en resaltar su naturaleza jurídica.

Precisamente para ese efecto, en el capítulo IV, daré un repaso al marco jurídico laboral que rige las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios y los trabajadores bajo sus servicios.

Partiré de la descripción de lo que a mi juicio, es un problema que se presenta en la determinación del régimen laboral de este tipo de trabajadores; analizando tanto la legislación de carácter local emitida por la legislatura estatal, así como otras disposiciones análogas de diversas entidades federativas en relación con las disposiciones generadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante criterios jurisprudenciales, ambas constituyen posturas antagónicas que trataré de diferenciar en el contexto en el que se ubican, obteniendo conclusiones propias sobre su validez con base en el fundamento teórico que las motiva.

“El jurista, a diferencia del leguleyo, no puede darse por satisfecho con lo que en la ley está escrito, sino que debe además investigar su fundamento intrínseco”.

Giorgio Del Vecchio

DEDICATORIAS

Mi esfuerzo, si es que lo hubo, pero sobre todo los momentos que dejé de compartir con mi familia durante tres años incluido el tiempo de elaboración del presente trabajo, se lo dedico a aquel ser a quien mis hijas me han enseñado a decirle Amigo, sinónimo de vida, regazo de aquéllos que se adelantaron en el camino y acompañante permanente de tiempos pasados, presentes y espero que futuros.

Ojalá y Él mismo quiera que también sirva de motivación a mis hijas para que no paren en el camino del estudio, del saber y del mejoramiento constante.

A mi esposa con amor, quien se constituye como un apoyo permanente e incondicional en la realización de sueños.

Me reservo para mí el egoísta placer que se encuentra en la satisfacción particular de lograr un objetivo cuyo propósito fue sólo dar un paso en la línea de la superación personal.

No existe tiempo en el que se deja de aprender.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

OBJETO DE ESTUDIO

El marco jurídico aplicable a las relaciones de trabajo que se generan entre los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus Municipios y los trabajadores que les prestan un servicio personal y subordinado.

HIPÓTESIS

Los trabajadores que prestan servicios de manera personal y subordinada a Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus Municipios, deben regir sus relaciones de trabajo por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y por consecuencia, el órgano jurisdiccional facultado para dirimir los conflictos que se presenten entre estos sujetos de la relación laboral, debe ser el Tribunal de Arbitraje del Estado de México.

OBJETIVO GENERAL

- Analizar la fundamentación legal que impera en la praxis jurídica relacionada con la regulación de las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios y los trabajadores que les prestan sus servicios, versus la aplicación de una alternativa teórica sustentada en normas y principios jurídicos que regulen de manera más coherente y justa el fenómeno social a analizar.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los conceptos y naturaleza jurídica de la denominada Administración Pública.
- Analizar los conceptos y naturaleza jurídica de los denominados organismos públicos descentralizados de carácter local y municipal.
- Conocer los fundamentos legales y teóricos que a la fecha se aplican en la determinación del marco jurídico que regula las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados de carácter local y los trabajadores que les prestan servicios de manera personal y subordinada.
- Analizar y evaluar la correcta o incorrecta fundamentación legal y teórica de la actual postura de los tribunales laborales.
- Formular una alternativa teórica sustentada en normas y principios jurídicos, susceptible de regular de manera más coherente y justa las relaciones de trabajo que se entablan entre los sujetos de la relación laboral en cuestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexy, R (2008), *Teoría de la Argumentación Jurídica*. 2ª. Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Azua, S (2010), *Los Principios Generales del Derecho*, 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México.

Bix, B (2010), *Filosofía del Derecho: Ubicación de los problemas en su contexto*. 1ª. Edición en español, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Bobbio, N (2009), *El problema del positivismo jurídico*, Fontamara, México.

Dworkin, R (2002), *Los Derechos en Serio*, Ariel, España.

Faralli, C (2007), *La Filosofía del Derecho Contemporánea*, 2ª. Edición, Hispania Libros, Madrid.

García, E (2011), *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, 8ª. Edición, Fontamara, México.

Ihering, R (2011), *La lucha por el Derecho*, Ediciones Coyoacán, México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (1987), *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México - Porrúa, México.

Laporta, F (2007), *Entre el Derecho y la Moral*, Fontamara, México.

Laporta F, Manero J, & Rodilla M, (2012), *Certeza y Predecibilidad de las relaciones jurídicas*. Fontamara, Madrid-México.

Martínez, J (2011), *Lineamientos para la investigación jurídica*, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México.

Ponce de León, R (2011), *La Administración Pública en México*. Editorial Porrúa, México.

Sánchez, N (2012), *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México.

Acosta, M (1983), *Teoría General del Derecho Administrativo*, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México.

Fuentes electrónicas:

Podetti, H. (1997). "*Principios del Derecho del Trabajo*", en Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (En línea), Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 188 UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=139> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Carpizo, J. (1973). "*Federalismo en Latinoamérica*". (En línea), Serie B: Estudios comparativos, d) Derecho latinoamericano, Núm. 4. Formato PDF, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=660> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Guillén, T. (2001). "*Federalismo, gobiernos locales y democracia*". (En línea), 2a.Ed. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Formato PDF, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=512> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Rojas, V. (2006). "*El concepto de Derecho de Ronald Dworkin*". (En línea), Número 246 julio-diciembre, Revista de la Facultad de Derecho. Formato Pdf, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=246> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Carbonell, M. (2003) "*El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias*", (En línea), Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Formato Pdf, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=2003> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. (En línea), LXII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 2014. (En línea), Portal del Gobierno del Estado de México, Consejería Jurídica, Legistel, Última reforma publicada: 8 de agosto del 2014, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. 2014. (En línea), Portal del Gobierno del Estado de México, Consejería Jurídica, Legistel, Última reforma publicada: 13 de noviembre del 2014, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México. 2014. (En línea), Portal del Gobierno del Estado de México, Consejería Jurídica, Legistel, Última reforma publicada: 14 de mayo del 2014, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig024.pdf> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. 2014. (En línea), Portal del Gobierno del Estado de México, Consejería Jurídica, Legistel, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig083.pdf> (Accesado el 25 de noviembre del 2014)

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados. 2010. (En línea), Portal del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Última actualización 19/07/2010, disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/22052013_154654.pdf (Accesado el 25/11/2014)

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo. 2014.

(En Línea), Portal del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Última actualización 10/11/2014, disponible en:

http://transparencia.qroo.gob.mx/SIWQROO/Transparencia/Documentos/53_21839_1.pdf (Accesado el 25/11/2014)

Ley No. 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz. 2014. (En línea), Portal del Gobierno de Veracruz, Última reforma publicada el 12/08/2014, disponible en: <http://web.segobver.gob.mx/juridico/pdf/111.pdf> (Accesado el 25/11/2014)

Tesis 2ª./J.3/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XI, enero de 2000, Jurisprudencia Constitucional, (En línea), disponible en:

http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=12020000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=organismos%2520publicos%2520descentralizados&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=48&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=192498&Hit=32&IDs=173638,175306,184514,187466,187465,187744,188279,188165,188164,188163,192367,192498,192633,194003,193872,194649,195836,196228,196595,198730&tipoTesis=&Semanario=0&tabla= (Accesado el 25/11/2014)

Tesis 2ª./J.179/2012. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XVI Tomo II, enero de 2013, Jurisprudencia Constitucional, (En línea), disponible en:

http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=12020000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=organismos%2520publicos%2520descentralizados&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3&Epp=20&Desde=2013&Hasta=2013&Index=0&ID=2002583&Hit=3&IDs=2003675,2003400,2002583&tipoTesis=&Semanario=0&tabla= (Accesado el 25/11/2014)

Tesis 2ª. XI/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo IX, Febrero de 1999, Tesis aislada, Constitucional Laboral. (En línea), disponible en:

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=10020000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=trabajadores%2520al%2520servicio%2520>

[de%2520los%2520tres%2520poderes%2520del%2520estado%2520de%2520durango&Dominio=Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=194649&Hit=2&IDs=192592,194649&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=](http://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=14041000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=trabajadores%2520al%2520servicio%2520de%2520los%2520tres%2520poderes%2520del%2520estado%2520de%2520durango&Dominio=Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=194649&Hit=2&IDs=192592,194649&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=) (Accesado el 25/11/2014)

Tesis II.1°.T.356 L, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXI, mayo del 2010, Tesis aislada, Laboral. (En línea), disponible en:

http://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=14041000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=trabajadores%2520al%2520servicio%2520de%2520los%2520tres%2520poderes%2520del%2520estado%2520de%2520durango&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=164510&Hit=1&IDs=164510&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (Accesado el 25/11/2014)

MARCO TEÓRICO

En México, el Derecho del trabajo ocupa un lugar preponderante dentro de nuestro sistema jurídico y ello se debe básicamente a la connotación clasista que se le confirió desde su nacimiento a principios del siglo XX, donde en primera instancia fueron algunas entidades federativas quienes emitieron sus propios ordenamientos protectores de los obreros y jornaleros, antes de que se emitiera incluso una ley federal aplicable en todo el territorio nacional.

El Derecho del Trabajo nació en México como un reclamo social y fue hasta la creación del artículo 123 dentro de nuestra Carta Magna, que se elevó a rango constitucional la protección de los derechos de los trabajadores como clase social.

En este punto, se inicia toda una época de estudios, teorías y corrientes que enriquecieron el Derecho del Trabajo, donde numerosos tratadistas fijaron sus posturas y a pesar de que varias de ellas no eran coincidentes en conceptos y alcances, todas convergían en que el Derecho del Trabajo era un derecho clasista, parcial y reivindicador de los derechos laborales de obreros, jornaleros y todos aquéllos que prestaban un servicio personal y subordinado a un patrón.

En el año de 1931 se expide la primera versión de la Ley Federal del Trabajo, misma que regula las relaciones de trabajo entre los representantes del capital y del trabajo, es decir, entre los patrones dueños de los medios de producción y los trabajadores poseedores exclusivamente de su fuerza de trabajo.

En el año de 1938 se publica el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión como antecedente de lo que a la postre sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada en el año de 1963, legislación que acoge en su seno y regula las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado en su calidad de patrón y los trabajadores a su servicio.

Finalmente, en el año de 1987 queda establecido de manera definitiva en la fracción VI del artículo 116 de la Constitución General de la República, la facultad que tienen

los Congresos de las Entidades Federativas para legislar en materia del trabajo, siempre que se trate de regular las relaciones laborales que se establecen entre los gobiernos locales y municipales y sus correspondientes trabajadores.

En este escenario se desenvuelve el presente trabajo de investigación.

El sistema jurídico mexicano, atrapado históricamente en el pensamiento iuspositivista del cual ha hecho gala frecuentemente de manera inmisericorde nuestro máximo tribunal, confina la regulación de las relaciones de trabajo de los organismos públicos descentralizados de carácter local y sus trabajadores al amparo del subinciso 1), inciso a) fracción XXXI, apartado A del artículo 123 constitucional, aplicando mediante el método analógico, un criterio conceptual y formalista.

Al respecto, es preciso establecer que existen diferentes corrientes filosóficas y epistemológicas del Derecho, que aplicadas al caso concreto que se estudia, nos proporcionan un enfoque diferente pero no por ello erróneo.

Una de estas corrientes del pensamiento jurídico es la sustentada por el jurista norteamericano Ronald Dworkin, autor de una teoría del Derecho muy particular y extensa, misma que desarrolla a través del método que él mismo denomina "construcción interpretativa".

Del basto pensamiento jurídico de este autor, me apoyo en su teoría de las normas y los principio jurídicos como elementos integradores del Derecho, buscando, que al ser aplicada como hilo conductor del caso en estudio, me proporcione un fundamento normativo que se vea justificado y reforzado mediante la aplicación valorativa de principios jurídicos, mismos que en conjunto faciliten la actualización del fin último del Derecho del Trabajo: la justicia social.

ESTADO DEL CONOCIMIENTO

La doctrina jurídica mexicana es realmente pobre en cuanto al tema que se trata.

En un principio, fueron los doctrinarios del Derecho Administrativo quienes empezaron a hablar sobre la burocracia y las relaciones que se constituían entre el Estado y los individuos que les prestaban sus servicios, otorgándoles desde luego un tinte eminentemente administrativo, es decir, encuadraban las relaciones establecidas entre los sujetos mencionados en el ámbito del Derecho Administrativo, considerándolo un acto de autoridad la aceptación de los servidores públicos por parte del Estado así como el desarrollo que dentro de dicha burocracia llevaban a cabo estos individuos, apareciendo de esta manera el famoso servicio civil de carrera.

El paso del tiempo, las aportaciones de nuevos pensadores dentro del Derecho Social así como la aparición de normatividades laborales propias de la burocracia, permitieron la mutación de las relaciones de trabajo entre el Estado patrón y sus servidores públicos, del Derecho Administrativo al campo del Derecho Laboral, bajo la denominación de Derecho Burocrático.

A propósito y dicho sea de paso, considero mal empleado el nombre de esta rama del Derecho toda vez que la simple referencia de Derecho Burocrático, comprende la idea de diversos tipos de relaciones entre la burocracia, vgr.: lo relacionado con la aplicación de leyes o normatividades sobre responsabilidad administrativa, o la correcta distribución y aplicación de competencias y funciones de diversas dependencias públicas, que también son Derecho Burocrático y no únicamente las relaciones de trabajo que se constituyen, por lo cual considero que lo adecuado es denominarle Derecho Laboral Burocrático.

Los académicos del Derecho Laboral iniciaron entonces la inclusión del Derecho Laboral Burocrático dentro de sus estudios, dedicándole un pequeño apartado dentro de sus grandes compendios de Derecho del Trabajo.

A la postre, se difundieron con mayor fuerza estudios específicos sobre la materia, vgr.: Miguel Cantón Moller entre otros, publica *Derecho del Trabajo Burocrático* (1988, Editorial Pac), sin embargo dicho volumen, al igual que muchos otros, sólo se concreta a describir el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, explicando su aplicabilidad.

Si bien es cierto que el Derecho del Trabajo Burocrático cuenta ya con un espacio especial e importante dentro del Derecho Social mexicano, también es cierto que el estudio de esta materia ha sido muy parcializado, es decir, su análisis se ha realizado generalmente desde el punto de vista de las relaciones de trabajo que se entablan entre las dependencias de la administración pública centralizada y sus trabajadores, por lo que aquellas relaciones laborales que surgen entre los organismos públicos descentralizados y los individuos que les prestan servicios quedan siempre y finalmente rezagadas.

Diversos autores han tocado con poca profundidad el análisis del marco laboral en el cual se encuadran las relaciones de trabajo que se constituyen entre los organismos públicos descentralizados de carácter local y municipal en su calidad de patrón y los trabajadores que les prestan sus servicios de una manera personal y subordinada y cuando esto sucede, son estudios que generalmente se empantanar en la descripción del problema sin dar alternativas reales de solución, cuales fieles súbditos del positivismo jurídico.

Tal es el caso del artículo publicado por profesores de la Universidad Autónoma de Baja California en la Revista Latinoamericana de Derecho Social, (Volumen 2014, Issue 18, January–June 2014, Pages 101–132) denominado *Condiciones de trabajo en organismos descentralizados. El caso de Baja California*.

En dicho artículo los autores señalan la problemática existente que se genera cuando dos legislaciones laborales le son aplicadas a un mismo trabajador, por un lado la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California en cuanto al desarrollo de su vida

laboral y la Ley Federal del Trabajo cuando dicho trabajador plantea un conflicto ante el órgano jurisdiccional.

Asimismo, describen la serie de adecuaciones que el Gobierno estatal ha realizado para manejarse de manera acorde con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones tales como la elaboración de contratos colectivos entre los organismos descentralizados y su sindicato - de burócratas por cierto -, sin que hasta la fecha se haya conseguido regularizar la problemática generada.

Al pertenecer el tema que nos ocupa a una área poco explorada doctrinariamente hablando, considero el presente trabajo una buena oportunidad para lanzar una propuesta diferente a lo que se observa en la praxis jurídica de nuestro país, esperando que pueda ser útil para sembrar inquietudes e interrogantes que hagan surgir posiciones que apoyen o difieran de lo aquí expuesto, pero que finalmente contribuyan a acrecentar el conocimiento en el fenómeno socio jurídico que se estudia.

METODOLOGÍA

Esta investigación se desarrolla sobre la técnica de la investigación documental bibliográfica y bajo la convivencia de tres métodos particulares de investigación jurídica:

Utilizo el método de la exégesis, en cuanto a la interpretación que realizo sobre la literalidad de la letra de la ley positiva, tanto de los ordenamientos estatales como federales, determinando de esta manera su significado y alcances.

El Doctor en Derecho José Martínez Pichardo en su obra Lineamientos para la Investigación Jurídica (2011, 83), señala:

“... quienes estudian Derecho tienen que interpretar y desentrañar el sentido de la ley, que consiste en relacionar el sentido de la norma jurídica para saber si se adecua al hecho de la realidad, que en este caso consistirá en reflexionar si los fundamentos de la ley son aplicables al asunto en estudio”.

Asimismo, me apoyo en el método hipotético deductivo, al generar mediante silogismos –propios de este método–, argumentos lógicos a partir del conocimiento más profundo y sustentado de mi objeto de estudio, que me permita llegar a cuestiones particulares, deducidas de supuestos de carácter general, encuadrando mi quehacer dentro de lo que el propio maestro Martínez Pichardo estipula en su obra mencionada:

“...luego entonces, el método hipotético deductivo consiste en razonamientos lógicos o juicios que se elaboran a partir de un objeto de estudio de la realidad, sobre la que se formulan puntos de vista generales para llegar a deducciones particulares. (Pichardo 2011 , 83)

En las conclusiones que se generen, indudablemente imperará como eje rector el propio método expuesto por el maestro Dworkin, es decir, la interpretación constructivista, donde puntualizaré el resultado del análisis efectuado al fenómeno estudiado, a la luz de las reglas y los principio jurídicos.

CAPÍTULO I

CONFORMACIÓN DEL DERECHO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE RONALD DWORKIN

1.1 El concepto de Derecho de Ronald Dworkin

Si pretendemos encontrar en Ronald Dworkin una definición conceptual de Derecho, será poco fructífera nuestra búsqueda. La conceptualización del Derecho de Dworkin se aleja de los modelos tradicionales; es más, nunca establece una definición nominal como las que se suelen utilizar en nuestro sistema jurídico, por el contrario, su concepción del Derecho lo asocia a la interpretación y aplicación que del mismo se efectúa en la praxis jurídica, principalmente la que se desarrolla, según este autor, dentro de la función jurisdiccional del Estado. Desde aquí, desde este momento, debemos empezar a entender el corte de la filosofía del Derecho que impera en este autor.

Ahora bien, si bien es cierto que Dworkin no define específicamente lo que es el Derecho, también lo es, que advierte la diversidad de usos que se le otorga a esta palabra, dependiendo de la lengua en la cual se utilice, es decir, uno de los primeros inconvenientes con los cuales se enfrenta la propia conceptualización del término es de orden semántico.

En su obra *La Justicia con Toga*, Dworkin (2007,12-15) establece diferentes significaciones del término Derecho, de acuerdo al contenido considerado en su propia descripción; de esta manera, señala la existencia de un *concepto doctrinal*, refiriéndose a aquel Derecho que explora el contenido normativo de los dispositivos que se establecen en cierto lugar o cierta entidad sobre una cuestión particular; *un concepto sociológico*, que contempla en su construcción, las estructuras sociales particulares de carácter institucional con poder decisorio y coercitivo; *un concepto taxonómico*, que se encarga de analizar el grado de contenido de principios morales dentro las normas jurídicas y *un concepto aspiracional*, al que se refiere como el ideal de legalidad o el imperio de la ley.

Como ya lo he comentado, Dworkin no establece un concepto general de Derecho, sin embargo, su teoría se erige como una antítesis del positivismo jurídico y del concepto de Derecho que éste establece –muy conocida es la polémica doctrinal establecida entre nuestro autor y Herbert Lionel Adolphus Hart, tal vez el representante más importante del iuspositivismo moderno-.

No es propósito del presente trabajo analizar la teoría positivista de H.L.A. Hart, sin embargo, considero necesario enunciar sus fundamentos para entender de mejor manera el sentido que Dworkin le otorga a la propia.

En el desarrollo de la doctrina de Hart, el Derecho no es otra cosa que el cúmulo de reglas jurídicas emitidas por los órganos facultados ex profeso para ello y que por lo tanto serán las únicas reconocidas y aceptadas por la comunidad judicial; este autor fundamenta su teoría en la existencia de lo que denomina reglas -que aplicadas a nuestra materia debemos entenderlas como normas jurídicas-, mismas a las que clasifica en reglas primarias, definiéndolas como aquéllas que indican un mandato imperativo o norman una conducta de dar, hacer o no hacer y reglas secundarias, mismas que determinan el modo o la forma en que las reglas primarias deben ser transformadas o reformadas -regla de modificación-, aplicadas -regla de adjudicación-, o creadas -regla de reconocimiento- (Bix 2010, 49).

De estas tres reglas, resalta en importancia la regla de reconocimiento –que me atrevo a comparar de alguna manera como símil a la denominada ley fundamental de Kelsen-, cuya función es identificar aquellos ordenamientos emanados del propio sistema jurídico y que en tal virtud, serán los únicos que conformarán el Derecho válido.

Víctor Manuel Rojas Amandi reflexiona:

“En el sistema de Hart se concluye que sólo las reglas que cumplen los criterios que establecen las reglas de reconocimiento valen como normas jurídicas. El concepto de derecho de Hart excluye aquellas normas que no funcionen en la forma de reglas como criterios jurídicos relevantes. A ellas no les corresponde ninguna autoridad jurídica, no son parte del derecho válido”. (Rojas 2006, 363)

Aun y cuando Hart reconoce la existencia de principios morales, nunca reconoció que éstos fueran necesarios para justificar una norma jurídica, por lo cual, siempre sostuvo que el estudio del Derecho requiere de una separación total entre éste y la moral, toda vez que su análisis y justificación debe mantenerse libre de valoraciones personales y concretarse al examen sobre la existencia del Derecho en su aspecto fáctico tanto en su observancia, aplicación y reconocimiento social, postura que la hace contraria al análisis del deber ser del Derecho que manejan otras teorías contrarias. (Rojas 2006, 365)

Los grandes exponentes del positivismo jurídico como Jeremy Bentham, John Austin y el mismo Hart, coinciden en establecer claramente en sus diversas obras, su posición en cuanto al estudio del Derecho, constituyéndose asimismo dicha posición en una de sus características más particulares: el Derecho debe analizarse desde el punto de vista que es, que existe y se da en la sociedad y no desde el punto de vista que debe ser. De esta premisa se desprende la neutralidad valorativa del Derecho que manifiesta esta corriente iusfilosófica.

Brian H. Bix en su obra *Filosofía del Derecho: Ubicación de los Problemas en su Contexto* (2010, 51), establece:

“La regla de reconocimiento expresa, o simboliza, la tesis principal del positivismo jurídico; los oficiales coinciden en criterios convencionales para determinar qué normas sí forman parte del sistema jurídico y cuáles no; esto a su vez apunta hacia la separación entre la identificación del Derecho de su evaluación moral y el deslindar claramente entre las declaraciones sobre lo que es el Derecho, de las que giran en torno a lo que debe ser el Derecho”.

Como ya lo he reseñado, el positivismo hartiano considera que el mundo del Derecho se integra exclusivamente por normas jurídicas que tutelan la existencia de derechos, tanto individuales como colectivos, por consecuencia, debemos desprender que este positivismo desconoce entonces la existencia de derechos anteriores a la norma prescriptiva, los derechos de los hombres no existen cuando éstos no están positivizados y reconocidos en un ordenamiento normativo.

Ahora bien, Dworkin, acérrimo crítico del positivismo jurídico, al cual acusa de constituirse sobre el formalismo, la conceptualización y la descripción avalorativa del Derecho, señala la equivocación de aquéllos que pretenden establecer un concepto de Derecho reduciéndolo únicamente a un conjunto de normas jurídicas.

Según la teoría de este autor, los sistemas jurídicos contienen a la par de las reglas, una serie de principios jurídicos, que como proposiciones morales se expresan o se implican en decisiones que en la praxis realizan los operadores jurídicos, constituyéndose de esta manera lo que se denomina Derecho. (Bix 2010,112-113)

El contenido y alcance de lo que Dworkin denomina principios jurídicos, tanto en sentido estricto como en sentido amplio, serán tratados más detenidamente en el siguiente inciso; sin embargo vale la pena dejar asentado en este punto, que nuestro autor rebate la suficiencia de la regla de reconocimiento sustentada por Hart, bajo la consideración que la misma, al constituirse como la fuente autenticadora de las normas jurídicas válidas, no acepta dentro de su contenido, la validez jurídica de los principios, por no ser éstos emitidos por las instancias parlamentarias o judiciales predeterminadas, siendo por el contrario, muy claro al razonamiento de Dworkin, que dichos principios jurídicos sí forman parte del contenido del Derecho, ya que los mismos existen y tan es así que son invocados, reconocidos y aplicados cotidianamente en la praxis por diversos operadores jurídicos.

La teoría del Derecho de Dworkin reitera con frecuencia, las afirmaciones que las normas morales –bajo el ropaje de los principios jurídicos- también forman parte del Derecho, y los jueces y operadores jurídicos, al razonar una resolución o sentencia, además de las normas jurídicas aplicables al caso, echan mano de esas normas morales para fundamentar y justificar el sentido y alcance de sus determinaciones.

Como una finalidad meramente ejemplificativa dentro de muchos casos que pudiéramos citar dentro en nuestro sistema jurídico mexicano, podemos identificar la postura de nuestro autor en un caso práctico en cuanto a la cotidiana aplicación de los principios jurídicos en el caso que se presenta a propósito de los divorcios incausados reglamentados en la legislación del Estado de México, en los cuales, dentro de las

medidas precautorias, el artículo 4.95 del Código Civil faculta al juez para resolver sobre la guarda y custodia de menores de edad, ante la falta de acuerdo entre los cónyuges, decretándola en función del mayor interés del menor. Pero ahora bien, al respecto surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál es el mayor interés del menor?, ¿Para determinar ese mayor interés del menor, el juez no debe atender cuestiones de carácter moral en cuanto establecer con cuál de los dos cónyuges el menor se desarrollará de manera más libre, feliz y tendrá un crecimiento y desarrollo integral más armónico?, ¿No se están utilizando en este caso normas morales para fundamentar una decisión jurídica?

Ronald Dworkin, a quien por cierto erróneamente se le ha etiquetado como un pensador iusnaturalista, o por lo menos no precisamente en los términos clásicos o tradicionales de esta doctrina, ha formulado, dentro de su teoría general del Derecho, una teoría particular denominada Los Casos Difíciles, en la cual expone su Tesis de los Derechos.

En términos generales y realizando un análisis sólo de una de las partes que integran esta Tesis de los Derechos, Dworkin señala que aún y cuando no exista norma jurídica aplicable al caso concreto y que ello dificulte la declaración judicial sobre la existencia de derechos y obligaciones de las partes, recurriendo a los principios y directrices políticas es posible identificar dichos derechos, sin que el juez haga uso de la facultad discrecional que le otorga la normatividad positiva, que conllevaría a una aplicación retroactiva de la ley; por el contrario, este trabajo de identificación de derechos lo debe hacer en base a la ponderación de principios que descubran los derechos preexistentes a una norma jurídica. (Dworkin 2002, 146)

El profesor de Oxford señala la coexistencia de derechos jurídicos y derechos morales –cuyas fronteras son difusas–, dentro del sistema legal de una comunidad y fiel a su filosofía, llega aún más lejos, al establecer que son las normas morales las que deben guiar el criterio de jueces y operadores jurídicos cuando ambos sistemas normativos entraran en conflicto, aún y cuando eso implique el alterar la realidad de las reglas establecidas:

“Si el juez decide que las razones derivadas de los derechos morales básicos son tan fuertes que le imponen la obligación moral de hacer todo lo que pueda por apoyar esos derechos, entonces es posible que deba mentir, porque se verá privado de toda eficacia a menos que se entienda que, en su condición de magistrado, dice que los derechos jurídicos son diferentes de lo que él cree que son”. (Dworkin 2002, 451)

La filosofía jurídica y política de Ronald Dworkin tiene como fundamento central el respeto de los derechos individuales, anteponiéndolos a los derechos colectivos.

Para este autor, el propio Estado debe respetar ante todo, los derechos individuales para ostentar el carácter de Estado constitucional, por lo cual, los derechos individuales se presentan como “triumfos” ante la colectividad:

“Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es razón suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio”. (Dworkin 2002, 37)

Dentro del pensamiento de nuestro autor, los derechos individuales son derechos preexistentes a las normas jurídicas y en tal virtud, los operadores jurídicos deben identificarlos y reconocerlos para estar en posibilidad de resolver las controversias que sobre los mismos se les presenten, sobre todo tratándose de dar una respuesta a los llamados “casos difíciles”, en los cuales no existen reglas aplicables o bien se da una confrontación entre diversas normas jurídicas, aplicando por lo tanto los principios jurídicos, que como estándares valorativos servirán de base para dictar una resolución apegada a Derecho, contrariando de esta manera los argumentos positivistas en cuanto a la discrecionalidad judicial o poder creador del juez –que analizaré posteriormente-, y la existencia de un derecho sólo cuando la norma jurídica así lo establece. Dworkin argumenta:

“Si el demandante tiene un derecho en contra del acusado, entonces este último tiene un deber correspondiente; y es este deber, y no uno nuevo creado en el tribunal, lo que justifica que se falle en su contra. Aún si el deber no le ha sido

impuesto por una legislación previa explícita, no hay más injusticia en imponérselo –salvo una diferencia-, de la que habría habido en el caso contrario”. (Dworkin 2002, 152)

La diferencia pronunciada por Dworkin en el párrafo anterior, la aclara al concluir que dicha diferencia es únicamente cuestión de argumento, ya que si bien es cierto que el acusado puede argumentar que al no estar contemplada su conducta ilícita de forma expresa en norma jurídica alguna y al resolver en su contra fundándose en principios jurídicos se le sanciona de manera injusta, también lo es que si de la ponderación de principios el juez resuelve que al querellante le asiste la razón, posee un derecho que debe ser reconocido y tutelado y por lo tanto, el acusado no está en posición de argumentar que fue injustamente sorprendido simplemente porque el derecho del querellante no consta en la publicación de una ley. (Dworkin 2002, 152)

1.2 Las reglas y los principios jurídicos

El constructivismo interpretativo, es el método bajo el cual el jurista norteamericano Ronald Dworkin presenta su teoría del Derecho, misma que servirá de guía en el desarrollo del presente trabajo sin menoscabo de citar el pensamiento de otros ilustres doctrinarios que generan su opinión al respecto.

Como ya lo he expuesto, para Dworkin, la creación del Derecho se formaliza en la praxis jurídica, representada por las decisiones de los jueces –entre los que debemos considerar para efecto del presente trabajo, a los encargados de impartir la justicia laboral-, ya que éstos deben de llevar a cabo, previo a la emisión de sus resoluciones, una correcta valoración del caso en particular, otorgando el reconocimiento que merecen los hechos sociales como fuente del Derecho, analizando coherentemente las reglas (normas jurídicas) aplicables al caso, ponderando la preeminencia de los principios jurídicos y generando argumentos razonados que justifiquen el sentido de sus determinaciones.

Dworkin expone el significado y alcance de lo que él concibe como reglas y principios jurídicos en sentido amplio.

En su obra *Los Derechos en Serio* (Dworkin 2002, 75) el autor, al hablar de las reglas afirma: “Las reglas son los dispositivos normativos de carácter general que se aplican para la solución de los casos concretos”.

Complementa su idea al señalar:

“Las normas son aplicables a la manera de disyuntivas. Si los hechos que estipula una norma están dados, entonces o bien la norma es válida, en cuyo caso la respuesta que da debe ser aceptada, o bien no lo es, y entonces no aporta nada a la decisión”. (Dworkin 2002, 75)

Asimismo, define el concepto de principios, subdividiéndolos en principios en estricto sensu y directrices políticas:

“Llamo “principio” a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”. (Dworkin 2002, 73)

El autor en comento, define la directriz política en los siguientes términos:

“Llamo “directriz” o “directriz política” al tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (aunque algunos objetivos son negativos, en cuanto estipulan que algún rasgo actual ha de ser protegido de cambios adversos”. (Dworkin 2002, 73)

A pesar de manejar los tres conceptos mencionados anteriormente, para efecto de sistematizar su estudio y comprensión, el propio Dworkin señala que tanto los principios como las directrices políticas las engloba en un concepto general, “En la mayoría de los casos usaré el término “principio” en sentido genérico, para referirme a todo el conjunto de los estándares que no son normas...” (Dworkin, 2002:73)

Robert Alexy, jurista alemán reconocido por su teoría del Derecho como argumentación jurídica, coincide y sigue al profesor norteamericano en sus

afirmaciones y al exponer su teoría de las normas, acepta la existencia de reglas y principios jurídicos y hace una diferencia entre los mismos de la siguiente manera:

“Las reglas son normas que ordenan algo definitivamente. Son mandatos definitivos. En su mayoría ordenan algo para el caso de que se satisfagan determinadas condiciones (...) por el contrario, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello los principios son mandatos de optimización”. (Alexy 2008, 349-350)

Alexy establece la subsunción como característica de las reglas y la ponderación como propia de los principios. (Alexy 2008, 349)

A efecto de ir aplicando a nuestro sistema jurídico estas reglas referenciadas por Dworkin y Alexy, debemos identificarlas como aquellas normas jurídicas emitidas por nuestros órganos legislativos, mismas que al decir de nuestro autor, se aplican en la fórmula de todo o nada, es decir, o son aplicables al caso concreto porque las conductas de los individuos se ajustan al supuesto contemplado en la norma, o no se aplican porque dichas conductas escapan del supuesto legal previsto.

Las reglas o normas jurídicas, como dispositivos normativos, deben aplicarse a los casos concretos con la finalidad de dar cumplimiento a uno de los fines del Derecho: llegar a la verdad, la justicia y la equidad; sin embargo, de acuerdo a esta teoría, cuando la aplicación de las reglas no garantiza aquella impartición de justicia o valores superiores del Derecho, deben tomarse en cuenta entonces los principios jurídicos, como juicios valorativos y criterios de ponderación, cuyos fines son alcanzar el verdadero sentido del Derecho y consecuentemente alcanzar aquellos valores superiores, que protejan tanto los derechos individuales de los miembros de la comunidad como sus prerrogativas sociales.

Las reglas son normas jurídicas que se aplican por subsunción, los principios son estándares que se aplican mediante la ponderación de su valor relativo.

Cuando existe contradicción de reglas, el operador jurídico determina cuál de ellas es aplicable al caso de acuerdo a la subsunción de la conducta a la regla, la otra se

desecha; cuando existe contradicción de principios, el operador jurídico determina cuál de ellos es aplicable al caso de acuerdo a su peso específico, es decir, de acuerdo a la teoría analizada, los principios jurídicos en contradicción no se desechan, sino que prevalece aquél que tiene mayor peso específico de acuerdo a la ponderación que de los mismos haga el operador jurídico.

La característica común a las reglas y los principios jurídicos es que ambos establecen derechos y obligaciones. Las reglas contemplan estos derechos y obligaciones de manera expresa en su contenido y son accesibles a todo el mundo; mientras que los principios jurídicos son instrumentos legales que sirven de herramienta al operador jurídico para identificar los derechos y obligaciones que asisten a las partes en una controversia.

Los principios jurídicos también justifican moralmente el contenido de las reglas; de manera independiente, como estándares axiológicos, no deben confundirse con la aplicación de los códigos morales personales del juzgador, sino deben considerarse como códigos morales propios de los fines del Derecho, dando preeminencia a la salvaguarda de los derechos individuales de los habitantes de una comunidad, y anteponiendo ante todo los ideales de justicia, equidad y libertad que debe garantizar un Estado de Derecho.

Miguel Ángel Rodilla, en su artículo *Imperio de la Ley y principios. Presentación de un debate*, contenido en la obra *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas* (Laporta et al. 2012, 36), argumenta: “... *El sueño de un mundo de reglas sin principios termina en la pesadilla del formalismo y el reglamentarismo a ultranza...*”

A lo largo de su obra, Dworkin hace énfasis particular en aquellos casos o situaciones en los cuales se aplican los principios jurídicos como lineamientos normativos para la resolución de conflictos: son los llamados “casos difíciles”, y de cuyo tratamiento se obtendrá lo que Dworkin denomina “la respuesta correcta”. Ambas figuras serán tratadas con más detenimiento a continuación.

1.3 Los casos difíciles y la respuesta correcta

Lugar preponderante dentro de la teoría del Derecho de Ronald Dworkin, lo ocupan sus tesis de los casos difíciles y de la respuesta correcta; ambas tesis son utilizadas por nuestro autor como puntas de lanza de su pensamiento y crítica al positivismo jurídico.

En el pensamiento dworkiano, se considera como un caso difícil aquél en donde existe una laguna de la ley, o por el contrario, cuando existe contradicción en el contenido de las normas jurídicas aplicables, lo que lo hace “difícil” en razón de la imposibilidad de subsumir el hecho al Derecho –léase norma jurídica-.

Para la resolución de estos casos, el positivismo jurídico recurre a la “discrecionalidad judicial”, es decir, el juez, ante la imposibilidad de aplicar norma jurídica alguna, recurre a la aplicación de su discrecionalidad, al emitir una resolución –aún y cuando sea provisional- a un caso concreto, basado única y exclusivamente a su experiencia y buen juicio y, en el mejor de los casos, en resoluciones históricas sobre casos similares. Las resoluciones que tomen los jueces para la atención de este tipo de asuntos sometidos a su consideración, adoptan la característica de ser obligatorias para los litigantes y sientan un precedente histórico. La discrecionalidad judicial implica entonces, dentro del positivismo jurídico, la aplicación de criterios extrajurídicos para la resolución de asuntos jurídicos.

“...Cuando un determinado litigio no se puede subsumir claramente en una norma jurídica, establecida previamente por alguna institución, el juez –de acuerdo con esta teoría-, tiene “discreción” para decidir el caso en uno u otro sentido” (Dworkin 2002, 146)

Norberto Bobbio, reconocido jurista italiano y defensor del positivismo jurídico, reconoce expresamente esta posición ideológica al establecer:

“... Se ha observado que aun prescindiendo de la discusión programática acerca de si está bien o mal conceder mayor libertad al juez en la búsqueda del Derecho, de hecho el juez crea Derecho, a pesar de la supremacía de la ley y de la obligación de decidir conforme a reglas previamente puestas. La creación del Derecho por parte del juez, más que ser una exigencia que podría conducir a modificar el

sistema, es una realidad dentro del sistema mismo, contra la cual se estrellan los argumentos éticos como las flechas contra una muralla...” (Bobbio 2009, 64)

Dworkin ataca esta postura, encontrando diversos argumentos para combatirla. Para nuestro autor, el hecho de que un juez aplique su discrecionalidad para resolver un asunto sometido a su jurisdicción tratando de suplir alguna laguna de la ley, representa el crear derecho, crear normas jurídicas –tal y como lo acepta Norberto Bobbio-, y al aplicarlas al caso concreto, dichas normas jurídicas creadas por el juez se estarían aplicando de manera retroactiva, es decir, primeramente se realiza el hecho y con posterioridad se crea el Derecho que va a regular a aquél. (Dworkin 2002, 146)

Esto por sí mismo representa una vulneración al Estado de Derecho a través de una manifestación dual: Primeramente, se estaría abriendo la posibilidad de la existencia de otro poder, fuera del legislativo, que creara leyes; en segundo término, además de lo anterior, se vulneran los derechos individuales y constitucionales de las personas al aplicarles de manera retroactiva una normatividad creada por el juzgador *a posteriori* al hecho demandado.

El profesor Dworkin resume:

“...Cuando los jueces legislan –tal es la expectativa-, no sólo actuarán como diputados sino como representantes de la legislación...De hecho, sin embargo, los jueces no son ni deben ser legisladores, y el conocido supuesto según el cual cuando van más allá de las decisiones políticas tomadas ya por algún otro, están legislando, es engañoso...” (Dworkin 2002, 147-148)

Dworkin establece una diferenciación entre legisladores y jueces atendiendo al tipo de argumentos que aplican. Invierte a los legisladores de argumentos políticos en el desarrollo de su trabajo, toda vez que aquéllos emiten normas generales que justifican una decisión política a favor de la colectividad; por el contrario, a los jueces los invierte de argumentos de principio, considerando que sus decisiones jurídicas rutinarias se limitan a imponer los términos particulares de una ley aplicados a un caso concreto. (Dworkin 2002, 147-150)

Para Dworkin, la certidumbre y predecibilidad jurídica que los iuspositivistas se afanan en ensalzar, como características de un sistema jurídico compuesto exclusivamente por reglas o norma jurídicas, se ve evidenciado en los casos difíciles, ya que al no darse el supuesto de la subsunción del hecho demandado a la norma jurídica, o al generarse reglas contradictorias sobre un mismo asunto, es el juez quien mediante su arbitrio o discreción, determina el sentido de la sentencia, por lo cual, la certidumbre jurídica se evapora ya que los litigantes están impedidos de conocer previamente - como lo aseguran los positivistas-, la tipificación de conductas y en consecuencia, los alcances de las sanciones previstas para la parte que resultare culpable.

En este sentido, tomando en consideración la discrecionalidad judicial, para el positivismo jurídico un caso concreto puede tener varias respuestas, dependiendo del criterio del juez que atienda el asunto.

Por el contrario, Dworkin sostiene que los casos difíciles tienen siempre una respuesta única, una respuesta correcta. Para efecto de que los jueces puedan llegar a concluir en esa respuesta correcta, ellos deben crear toda una teoría del Derecho en la cual ponderen los principios jurídicos que asisten a cada una de las partes; es decir, si no existe regla jurídica aplicable al caso o existiese contradicción en las mismas, el juez no puede concretarse a resolver con base en una discrecionalidad judicial, por el contrario, tiene la obligación de descubrir cuáles son los derechos que asisten a cada una de las partes, invocarlos, ponderarlos y hasta entonces pronunciarse en una resolución que reconozca esos derechos, como existentes con anterioridad a la demanda planteada.

El propio Dworkin así lo señala al decir:

“...Mi argumento será que, aún y cuando ninguna norma establecida resuelva el caso, es posible que alguna de las partes tenga derecho a ganarlo. No deja de ser deber del juez, incluso en los casos difíciles, descubrir cuáles son los derechos de las partes, en vez de inventar retroactivamente derechos nuevos...” (Dworkin 2002, 146)

Planteada de manera breve, pero considero que sustancial, la tesis de los casos difíciles y de la respuesta correcta formulada por Ronald Dworkin, preciso hacer un paréntesis en este punto y acotar, a propósito de dicha tesis, algunas críticas formuladas a la teoría de Dworkin.

La teoría de la respuesta correcta sostenida por este autor -así como toda su teoría del Derecho-, han sido rebatidas por numerosos críticos.

En este sentido, muchos pensadores han objetado la teoría de la respuesta correcta bajo diversos argumentos. Uno de ellos es el propio Hart, quien afirma que la solución de un caso difícil se encuentra en el propio derecho existente, constituyéndose éste por las normas jurídicas, los precedentes y la costumbre, y sólo este derecho existente puede dar respuesta a las cuestiones referentes a los deberes jurídicos de los ciudadanos y a imponer a los jueces la obligación de aceptar tales respuestas como criterios de resolución de los conflictos. (Dworkin 2002, 414)

En este mismo tenor se manifiesta Francisco J. Laporta, quien al hablar de la certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas, crítica la propuesta de Dworkin, ya que según su decir, cuando se habla de los casos difíciles; “Es en ese momento cuando se produce uno de los síntomas de la deriva actual de la cultura jurídica: la exagerada apelación a los principios como algo distinto de las reglas” (Laporta et al 2012, 65)

Para este autor español, defensor del positivismo jurídico, la certeza de las relaciones jurídicas únicamente se encuentra en las leyes escritas, ya que éstas establecen una respuesta estable “antes” de la aplicación de las mismas.

En palabras de Laporta:

“Pues bien, tanto certidumbre como predecibilidad descansan en el predominio del orden jurídico y en los procedimientos de adjudicación de un ingrediente fundamental: las normas jurídicas formuladas como reglas, que establecen su contenido y condiciones de aplicación de manera genérica pero razonablemente determinada y tendencialmente cerrada” (Laporta et al 2012, 61)

Otra crítica más la establece Greenawalt, refiriendo básicamente la tendencia de los jueces a utilizar argumentos políticos para la solución de los casos difíciles, contrariando lo señalado por Dworkin en el sentido de aplicar argumentos de principio en tales supuestos. (Dworkin 2002, 415)

Por otro lado, para ilustrar su teoría de la respuesta correcta y personificar al juez que debe operar en cualquier sistema jurídico, Dworkin es creador de una figura ideal a la cual llamó el juez Hércules. Este juez Hércules, como impartidor de justicia, posee todos los conocimientos en la materia, domina todas las teorías jurídicas y es capaz de realizar de manera adecuada y eficiente, todas las valoraciones axiológicas necesarias para llegar a lo que Dworkin llama la *respuesta correcta*. El juez Hércules ha sido también objeto de punzantes críticas por parte de los detractores de Ronald Dworkin.

Indudablemente que de manera personal sostengo puntos de vista divergentes con algunas tesis desarrolladas por nuestro autor, al igual que con muchos otros tratadistas; sin embargo, las críticas citadas en párrafos previos las he traído a colación, con el fin de establecer, lo que desde mi óptica y exclusivamente en los supuestos mencionados, han sido críticas esgrimidas – como fieles positivistas –, tomando únicamente como base, el sentido literal y semántico de las palabras utilizadas por nuestro autor en el desarrollo de su pensamiento jurídico, y no en un sentido más amplio, constitutivo de ejemplos, similitudes, personificaciones y alegorías de personajes y situaciones.

De esta manera interpreto, que Ronald Dworkin cuando habla de la respuesta correcta, se refiere a aquella decisión de los tribunales que más se apegue al sentido de justicia, equidad y respeto al debido proceso, en donde tal vez, los valores mencionados puedan tener diferentes connotaciones dependiendo de cada cultura en particular; sin embargo, al margen de dicha connotación, si la respuesta que se genera se apega a los estándares axiológicos imperantes en dicha comunidad, se cumple con el propósito señalado, independientemente que, de acuerdo a los valores prevalecientes en comunidades diversas, el resultado de las resoluciones posean aparentemente sentidos opuestos.

Asimismo, considero que si bien es cierto que un tribunal puede construir dos o más proyectos de resolución de un litigio, en donde todos contengan una argumentación legal o moral que los justifique ante la comunidad jurídica, también lo es que siempre habrá uno de ellos que contenga la protección más amplia de los derechos individuales del hombre o en su caso, los derechos colectivos de un grupo social, situación en la cual, éste deberá ser el criterio que determine la respuesta correcta. No perdamos de vista entonces, que justamente los derechos individuales o colectivos – considerados estos últimos como garantías individuales-, es el bien jurídico tutelado más importante que maneja la teoría del Derecho dworkiana.

El juez Hércules, tan criticado por muchos por ser la creación de un personaje con vestiduras irreales de sabiduría, es a mi juicio, simplemente la personificación del ideal de juez al que deben aspirar todos los impartidores de justicia. En este sentido, considero que Dworkin no puede ser criticado por hablar de un juez irreal, toda vez que es claramente sabido que no existe un juez con esas características; sin embargo, el ideal se establece para que sea preocupación constante de los juzgadores aspirar a acercarse lo más próximo posible a dicho ideal, y no reducirse a justificar su desempeño en la imperfección humana, ya que en medida del crecimiento de los operadores jurídicos, también el sistema jurídico aplicable a nuestra cotidianidad, se acercará a las dimensiones de la justicia, la equidad, la libertad, la igualdad y en general a los valores superiores que guían al Derecho y en general a la existencia gregaria del hombre.

Ahora bien, a propósito del tema de investigación que nos ocupa, ¿Cómo y porqué es posible aplicar la teoría del Derecho sustentada por Ronald Dworkin a las relaciones de trabajo que se generan entre los organismos públicos descentralizados estatales y municipales y los trabajadores que les prestan sus servicios de manera personal y subordinada?

Indudablemente que a primera vista y previo a adentrarnos en el análisis de las figuras e instituciones jurídicas que comprenden este trabajo de investigación, considero que todo sistema jurídico, independientemente del origen de sus fundamentos - la consuetudinaria como básicamente lo hace el Derecho anglosajón, la religión como

lo hace el Derecho musulmán o las raíces positivistas del Derecho romano como precisamente impera en nuestro país -, contempla en su contenido, tanto las normas legales en cualquiera de sus manifestaciones impuestas por el Estado, como los principios jurídicos que constituyen la base axiológica que mueve dichos sistemas jurídicos.

En otras palabras, desde mi punto de vista, todos los sistemas legales tienen una parte tangible constituida por las normas jurídicas expedidas por el Estado y otra parte intangible, integrada por los principios jurídicos o, utilizando las palabras del maestro Dworkin para definir estos últimos, integrada por aquellos estándares producto de la exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad; por lo tanto, bajo este esquema, cualquier fenómeno jurídico de cualquier rama del Derecho, puede ser analizado en sus dos vertientes.

En este sentido, históricamente en nuestro país el Derecho del Trabajo ha sido una disciplina que ha tenido como fin fundamental el equilibrio entre las dispares fuerzas de los factores de la producción, por lo que sus disposiciones se consideran protectoras de los trabajadores, como la parte débil de la relación de trabajo; en tal virtud, esta área es campo fértil para la aplicación de la teoría dworkiana en cuanto se refiere particularmente a la aplicación de los principios jurídicos.

Dentro de la materia laboral, el Derecho laboral burocrático se ha ganado un lugar especial por cuanto las particularidades del servicio que se presta; asimismo, en atención al número de sujetos que intervienen en estas relaciones jurídicas.

Ahora bien, como ya lo he asentado en líneas precedentes, en la praxis jurídica los trabajadores que prestan sus servicios a los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus Municipios rigen sus relaciones de trabajo con base en la Ley Federal del Trabajo (legislación común); sin embargo, ¿Porqué no se les aplica la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (legislación burocrática local), si a primera vista parecen ser trabajadores burócratas?

Como consecuencia de lo anterior, los órganos jurisdiccionales encargados de dirimir los conflictos que se presentan entre los sujetos de la relación laboral lo son las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, excluyendo la competencia del Tribunal Estatal de Arbitraje.

¿Existe fundamento legal y teórico que legitime tal conducta?, cualquiera que sea la respuesta, considero que la teoría del Derecho de Ronald Dworkin, aplicada al estudio de las reglas y los principios jurídicos imperantes en el fenómeno jurídico que se analiza, es una opción viable para justificar tal proceder, o en su defecto, establecer una alternativa teórica diferente que fundamente el cambio de rumbo.

A mayor abundamiento, la percepción común que se genera a primera vista en los miembros de la comunidad incluidos muchos litigantes, en cuanto a ubicar el régimen laboral al cual están sujetos los trabajadores de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, es como si aquella fuese inherente a la burocracia, sin embargo, con un conocimiento más profundo de las reglas imperantes dentro de nuestra realidad jurídica se detecta que no es así y en tal virtud la razón de ser del presente trabajo: Ubicar en su justa dimensión tanto la naturaleza y congruencia jurídica de los fundamentos legales y teóricos que actualmente se aplican dentro de la praxis jurídica o, en su caso, formularé una alternativa normativa y teóricamente fundamentada que se acerque en mayor medida a la legalidad y congruencia que debe imperar en un estado de Derecho, teniendo como guía los postulados protectores de los trabajadores que contiene el Derecho social de nuestro sistema jurídico.

CAPÍTULO II

LAS REGLAS Y LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS EN EL DERECHO MEXICANO

2.1 Las normas en el sistema jurídico mexicano

Indudablemente que la base del desarrollo de una sociedad lo constituye la sana convivencia entre sus miembros y para ese efecto, se debe de contar con un instrumento que regule dicha convivencia. Ese instrumento es el Derecho, que como un sistema complejo de instituciones, normas y principios, se erige como el ordenador social de la convivencia humana por excelencia.

En nuestro país, el sistema jurídico se ha desarrollado históricamente teniendo como modelo al derecho romano, y al reconocerse éste como uno de los sistemas legales más sobresalientes gracias a su sistematización y codificación, consecuentemente nuestro sistema legal ha viajado por el mismo camino; es decir, México es un país de leyes escritas en donde el trabajo legislativo es intenso en cuanto la expedición de leyes, equiparándose este órgano a aquel emperador romano, como creadores de normas y dispositivos legales, por lo cual concluimos que en México opera un sistema jurídico basado en la expedición de normas, que pretenden regular, de manera muy particular, todas las conductas que pudiesen presentarse en la comunidad; estamos por lo tanto, en presencia de un sistema que en la teoría del Derecho se denomina iuspositivismo.

Cuando hablamos de iuspositivismo, necesariamente nuestro pensamiento nos relaciona con las posiciones doctrinales de ilustres juristas como Jeremy Bentham, John Austin, Immanuel Kant, Hans Kelsen o el mismo Herbert Lionel Adolphus Hart, para quienes el Derecho se integra exclusivamente de normas positivas emitidas por el soberano - o quienes tengan esa facultad -, investidas de un poder coercitivo y totalmente desprovistas de cualquier tinte moral.

El positivismo jurídico o iuspositivismo, sostiene que el Derecho se integra de manera exclusiva de normas jurídicas, esto es, normas dictadas por la autoridad estatal, de

manera general, obligatoria en cuanto a su cumplimiento y prevista de sanciones ante su quebrantamiento; la desprovee totalmente de aspectos morales al considerar que éstos carecen de validez y de métodos verificables.

John Austin, jurista inglés, ya establecía que el objeto de estudio de la ciencia jurídica es el derecho positivo, entendiendo éste como normas jurídicas, mismas que identificaba como “mandatos”. En cada “mandato” emanado por un “soberano” en el seno de una “sociedad política independiente”, Austin contempla la imposición de un “deber” y ante el incumplimiento de este deber, se configura la imposición de una “sanción”. (Laporta 2007, 19)

Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, excluye totalmente del análisis y estudio del Derecho todas aquellas cuestiones que no tienen el carácter de jurídico, entre las cuales se encuentran los juicios morales, los prejuicios políticos y las conclusiones sociológicas; de ahí justamente se deriva que su teoría tenga el carácter de “pura”, toda vez que sólo considera el conocimiento orientado a las normas jurídicas expedidas por la autoridad estatal. (Bix 2010, 72)

Uno de los aspectos que más ensalza el iuspositivismo es el relacionado con la certidumbre jurídica, es decir, esa tarea de reglamentar todas las actividades sociales tiene como propósito brindar al individuo la certeza tanto de fijar sus derechos como sus obligaciones y desprendiéndose de ello, hacer exigible en un momento dado la observancia del contenido de la norma jurídica.

A pesar de lo anterior, el positivismo jurídico no escapa de contener diversas situaciones un tanto irregulares en cuanto a certidumbre se trata, debido principalmente a contradicción en las normas o incluso por ausencia de ellas en un momento determinado. Tal ejemplo lo podemos apreciar en la serie de ordenamientos aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 20 de diciembre del 2010, ocasión en la cual al mismo tiempo, el órgano legislativo local aprobó la nueva Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el D.F., la de Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas e hizo modificaciones a Ley de Cultura Cívica; Estas aprobaciones representaron para muchos juristas una contradicción que se

genera en cadena: mientras la Ley de Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas contempla la creación de un Instituto para la prevención del consumo de drogas, la La Ley de Cultura Cívica contempló, dentro de sus modificaciones, el arresto inmutable a aquéllos que consuman estupefacientes en la vía pública, acción que afecta directamente a las personas en situación de calle, generando así, discriminación y por lo tanto, contrariando las normas contempladas en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal.

Dentro del positivismo jurídico, situaciones como la descrita en el párrafo anterior obligan y facultan a la vez al juzgador a resolver el asunto sometido a su jurisdicción a través de la discrecionalidad judicial, es decir, le otorga a este personaje la posibilidad de dictar una resolución basado en criterios extra judiciales, en antecedentes históricos, en casos análogos, pero no en leyes particulares aplicables al caso concreto –porque no las hay o éstas se contradicen-, y mucho menos en un discernimiento verdadero de los derechos que asisten a las partes.

Así pues, encontramos en nuestro México un sinfín de leyes, reglamentos y disposiciones en todos los ámbitos de la actividad del hombre que tienen como fuente original la Constitución Política del país.

Dentro de esta serie de leyes existentes, analizaremos de manera particular los dispositivos fundamentales que regulan las relaciones de trabajo en general y específicamente, el relacionado a las normas jurídicas que se aplican a los trabajadores al servicio del Estado, esto, con la finalidad de establecer sus alcances y extraer sus fundamentos teóricos.

2.2 Los principios generales del derecho en el sistema jurídico mexicano .

La legislación positiva en nuestro país menciona en diversos ordenamientos, la presencia de los llamados principios generales del derecho; sin embargo, en ninguno de ellos los define y mucho menos operativiza su aplicación.

De entrada, el artículo 14 de nuestra Constitución federal establece en su cuarto párrafo, que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a

la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

La Ley Federal del Trabajo señala, que a falta de disposición expresa en la Constitución, en esa Ley o en sus reglamentos o en los tratados a que se refiere el artículo 6o. de la misma, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

El Código Civil del Estado de México es tal vez, una de las legislaciones que más énfasis hace sobre la resolución de conflictos a falta de ley aplicable y, para estos casos, contempla en su artículo 1.15 que la controversia se decidirá en favor del que trate de evitarse perjuicios y no del que pretenda obtener lucro, advirtiendo, que si el conflicto fuere entre derechos iguales sobre la misma especie, se decidirá observando la mayor equidad.

De igual manera establece en el artículo 1.16, la facultad que tiene el juez para interpretar las normas según su texto y en relación con el contexto, los antecedentes de las partes, la realidad social al tiempo en que deben aplicarlas persiguiendo fundamentalmente atender al espíritu y fines de la norma.

Pero, ¿Cuáles son los principios generales del derecho que contempla el artículo 14 constitucional?, ¿Cuáles son los principios generales de justicia social a los que se refiere la Ley Federal del Trabajo?, ¿Cuál es el espíritu y fines de la norma señalados en el artículo 1.16 de la legislación adjetiva civil del Estado de México?, considero que al dar respuesta a estas interrogantes, nos adentramos en campos iusfilosóficos en donde el positivismo jurídico no sale bien librado y sin embargo, la misma norma positiva contempla y por lo tanto acepta la existencia de “algo más” que la propia norma jurídica como parte integrante del Derecho.

En su artículo 1.17, el Código Civil de nuestro Estado señala que la equidad deberá ponderarse en la aplicación de las normas tratándose de individuos con atraso

intelectual, debilidad económica, social, hábitos o tradiciones propias de la etnia a la que pertenezcan, siempre que estas circunstancias hubieren influido en el incumplimiento de la ley civil. La citada legislación de nuestra entidad federativa, menciona reiteradamente el concepto de equidad sin que llegue a definirla ni a identificarla como uno de los principios generales del derecho; sin embargo, estamos en el entendido que esta figura forma parte importante en la teoría del Derecho - independientemente de la corriente doctrinal que se estudie-, del conjunto de principios jurídicos que analizaremos en este apartado.

Este punto me da pie para señalar algunas de las figuras jurídicas que en la doctrina jurídica mexicana y en otras de diferentes latitudes se les conoce como principios generales del derecho, haciendo la importante observación, que al no ser éste un tratado particular sobre este tema, me limitaré a nombrar sólo algunos de ellos de manera general, sin hacer clasificaciones que de suyo las hay en abundancia, siendo esto repito, un ejercicio de carácter enunciativo más no limitativo: Entre los principales y más conocidos principios tenemos la equidad ya mencionada, la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad, la dignidad humana, la buena fe y el considerado valor supremo del Derecho, la justicia.

Cierto es que gran parte de los principios generales del derecho tienen su origen en la filosofía, y esto es entendible en virtud de que los fundamentos éticos del Derecho tienen que ver con el deber ser del hombre, con su racionalidad; sin embargo, adquieren su juricidad precisamente al ser aplicados al ámbito legal –no necesaria y precisamente positivizados- y a la reglamentación de la conducta externa del individuo.

“Llambías, citado por Humberto A. Podetti (1997), define los principios generales del Derecho como:

“...los principios superiores de justicia radicados fuera del derecho positivo y a los cuales éste trata de darles encarnación en una circunstancia histórica concreta determinada”. (p.139)

Asimismo, Arce y Florez-Valdés citado por el mismo Podetti señala:

“Son las ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanados de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadora, interpretativa y supletoria de su total ordenamiento jurídico” (p. 139)

Con las dos ideas anteriores, podemos advertir que los principios generales del derecho tienen su gestación en una filosofía iusnaturalista, en atención a que estos principios se consideran axiomas, verdades universales aunque sin el ropaje del absolutismo; sin embargo, los iuspositivistas también levantan la mano y proclaman sus propios principios generales del derecho, determinando éstos por su inclusión en el ordenamiento positivo, es decir, para los iuspositivistas, los principios generales del derecho están contenidos en las propias normas jurídicas ya que sólo así pueden tener validez legal.

Sergio T. Azúa Reyes (2010), en su obra *Los Principios Generales del Derecho* señala:

“...La tendencia iusnaturalista en ningún momento ha negado que los principios generales se puedan encontrar a través de la ley positiva, pues su presencia en ella es la confirmación de su existencia; lo que esta tendencia hace no es otra cosa que formular una serie de razones que sirven de base al ordenamiento positivo, y la comprobación de tales ideas se encuentra precisamente en la concordancia y funcionalidad con que operan dentro del sistema” (p. 90)

Para el autor mencionado, tanto el iusnaturalismo como el iuspositivismo hablan de los mismos principios generales del derecho, sin embargo, dichas corrientes los tratan con distintos niveles de profundidad en su fundamentación: *“Los iusnaturalistas observan los fundamentos del derecho positivo; los positivistas observan el ordenamiento jurídico mismo” (Azua 2010, 91)*

Azúa Reyes (2010), señala que los principios generales del derecho cumplen con tres funciones básicas: una función interpretativa, una función integrativa y una función directiva.

La función interpretativa se presenta cuando las normas jurídicas son ambiguas o poco claras y son sometidas a su análisis en virtud de una disputa o contrariedad con el significado y alcance del contenido del dispositivo legal. En este sentido, el juzgador

tendrá que echar mano de los principios generales del derecho para identificar cuáles son los derechos tutelados por la norma y adecuar su interpretación a los principios fundamentales contenidos en la Constitución, máximo ordenamiento jurídico que contiene los valores supremos de la sociedad.

Sergio T. Azúa Reyes (2010) señala:

“...En síntesis, podemos decir que los principios generales del derecho constituyen un factor determinante (entre otros) en la interpretación jurídica, pues la presencia de éstos, en forma consciente o inconsciente, en tal labor va a ser la condensación de lo que un sistema ha consagrado como la finalidad del Derecho y que a la vez en su punto de partida y, por consecuencia, su base interpretativa...” (p. 100-101)

En otras palabras, las normas jurídicas son sujetas de diversas interpretaciones dependiendo de los intereses particulares de las partes; ahora bien, para que el juzgador o autoridad responsable de emitir una resolución lleve a cabo una interpretación acorde con los valores emanados de la Constitución General, ésta debe ir más allá de la interpretación literal de la ley, toda vez que dicha interpretación se regodea en la mezquindad y el engaño, en tal virtud, el operador jurídico precisa echar mano de los principios generales del derecho para identificar los derechos tutelados, armonizarlos con los valores supremos constitucionales y fijar su postura fundamentándose en los mismos.

La función integrativa de los principios generales del derecho se da cuando, por obscuridad o ausencia de la ley, no existe una norma jurídica específica aplicable al caso concreto o incluso, osando ir más allá, también se da cuando aun existiendo norma jurídica, ésta es notoriamente injusta. Luego entonces, podemos afirmar que la función integrativa de los principios generales del derecho se actualiza en los supuestos de lagunas de la ley, en donde los principios generales del derecho vienen a “integrar” o a proporcionar al responsable de decidir, los criterios necesario para fundamentar sus resoluciones, bajo criterios de equidad y justicia.

Los principios generales del derecho también cumplen una función directiva y esto sucede primordialmente en la creación misma de las normas jurídicas, ya que de

acuerdo a esta teoría, para que una nueva norma jurídica tenga efectividad social, debe ser extraída de las entrañas de los principios generales del derecho, es decir, éstos deben ser tomados en cuenta como criterios orientadores de la convivencia humana.

De acuerdo a esta teoría, el legislador no crea el Derecho, lo descubre, por lo cual debe entenderse que dicho Derecho ya existía con anterioridad pero no había sido positivizado y al hacerlo, conjuntamente con la promulgación de la norma jurídica invoca los principios generales del derecho que lo fundamentan.

Pero, ¿Son estos principios generales del derecho imperantes en el sistema jurídico mexicano, los mismos principios de los que habla Ronald Dworkin en su teoría del Derecho?.

Recordemos que a los principios jurídicos, Dworkin los define como estándares valorativos que son deseables como una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad, por lo cual, podemos establecer luego entonces, que para este autor, los principios jurídicos son los medios, los instrumentos o los vehículos sobre los que viajan las valoraciones morales de un caso determinado y estas valoraciones tienen como finalidad llegar a una resolución que se acerque lo más posible a aquellos valores superiores que cohabitan en el seno mismo del Derecho: la justicia, la equidad, la igualdad y la protección de los derechos fundamentales del hombre.

Estos valores superiores del Derecho que he establecido, comunes a todos o casi todos los sistemas jurídicos en el mundo occidental, que incluso permean aunque sea parcialmente en algunos sistemas jurídicos orientales, son los mismos que identifiqué con las dimensiones de la moralidad de las que habla Dworkin y son lo que la doctrina jurídica mexicana denomina principios generales del Derecho; en tal virtud podemos concluir que no hablamos precisamente de los mismos principios, cuando hacemos referencia a los contenidos en la teoría del Derecho de Dworkin y a los referidos en numerosas legislaciones mexicanas.

Sin embargo, es preciso establecer, siguiendo el mismo sentido que le dí al pronunciamiento de Dworkin respecto a sus principios, que en la práctica jurídica mexicana se aplican un sin número de principios no positivizados, que se manifiestan en forma de razonamientos que contienen en si mismos un innegable contenido moral y por lo tanto, una valoración axiológica que como finalidad alcanzar aquellos valores superiores del Derecho referidos en el párrafo anterior. Estos principios considero que si son equivalentes a los presentados por Dworkin en su teoría del Derecho.

Estos principios jurídicos a los que hago referencia, se presentan y aplican rutinariamente en la praxis doméstica en forma de enunciados, ya sean generales aplicables en todas las áreas del Derecho, o privativas de un área específica. Normas conductas procedimentales que deben observarse para alcanzar justicia, equidad, seguridad jurídica, etc.

Por ejemplo, cuando se genera un conflicto obrero patronal de naturaleza individual, en donde existe duda o incerteza para llegar a una resolución clara y firme, existe un principio del derecho laboral que establece que en caso de duda, se estará a lo que más favorezca al trabajador. Este principio “particular” tiene como objetivo evitar ocasionarle un perjuicio al trabajador –como parte débil de la relación laboral-, que repercuta en su fuente de empleo, en su economía y en la de su familia, lográndose con esto, equilibrar las dispares fuerzas existentes entre el capital y el trabajo y de esta manera alcanzar uno de aquéllos llamados principios generales del derecho: La justicia social.

Con la finalidad de lograr justicia, equidad y reconocimiento al interés manifestado en algún negocio jurídico, suele aplicarse el principio: “El que es primero en tiempo es primero en derecho”.

“Se presume inocencia hasta que no se pruebe lo contrario”, “No se puede ser juez y parte”, “Nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio”, son principios jurídicos cuyo contenido moral tiene la finalidad de brindar una seguridad jurídica - como valor supremo del Derecho o alguna dimensión de la moralidad, según Dworkin-, a todos los individuos a quienes se les pretenda realizar alguna imputación directa.

“Las convenciones de los particulares no derogan el Derecho”, principio jurídico que establece el imperio y supremacía de la ley, aun a costa de pactos en contrario por parte de particulares. El contenido de este principio jurídico se traduce en aquella exigencia deseable para alcanzar la sana convivencia social con base en el respeto de la ley.

Es importante señalar, para evitar confusiones, que debemos distinguir claramente entre los principios del derecho y las simples máximas jurídicas, toda vez que éstas últimas se consideran como meros argumentos deductivos extraídos de la aplicación del Derecho, tanto en sus normas como en sus principios.

Así tenemos que “nadie está obligado a lo imposible”, no puede ser considerado un principio jurídico toda vez que no norma una conducta, sólo deduce que ante un hecho materialmente imposible de realizar, no existe obligación de hacerlo”; “Lo que no está prohibido, está permitido” no norma una conducta, sólo deduce que si alguna conducta no se encuentra prohibida en un ordenamiento legal, entonces puede realizarse; “La sentencia sólo obliga a las partes”, no norma una conducta, únicamente deduce que sólo quien intervino en un juicio saldrá beneficiado o perjudicado, no así terceros que no intervinieron en él.

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

3.1 Breves apuntes sobre el principio del federalismo en México

Previo a adentrarnos al estudio de la administración pública local, considero muy importante hacer escala en un tema que resulta fundamental para entender aquél, y es precisamente el tema del federalismo.

Doctrinalmente, el federalismo puede tener diferentes conceptualizaciones pero una misma concepción. En tal virtud, Tonatiuh Guillén López (2001,13) lo define de la siguiente manera:

“El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía”.

Jorge Carpizo, al hablar del federalismo lo resume de la siguiente manera:

“En principio, un Estado federal es similar a uno central: la unidad del Estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero entre sí están coordinados” (Carpizo 1973, 16)

Miguel Carbonell al hablar del federalismo sostiene:

“...El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas...” (Carbonell 2003, 308)

En otras palabras, un Estado es federal, cuando en su régimen interior adopta un sistema basado en una división política de entidades federativas o federadas, capaces

de reglamentarse autónomamente y por lo cual, se dice, siguen manteniendo su soberanía interna.

El Estado Federal se fundamenta en un llamado “Pacto Federal”, por el cual, las entidades federativas que constituyen al primero, se desprenden de algunas de sus atribuciones soberanas originarias para cederlas al ente político llamado “Federación”.

A partir de 1824, constitucionalmente nuestro país adoptó la forma de República Federal, con ciertos lapsos de suspensión de dicha forma de gobierno durante el periodo comprendido de 1836 a 1842, tiempo en el cual, México se convirtió en una República Centralista, sufriendo reformas la Constitución y por lo tanto, modificándose una serie de instituciones de orden político.

Sin embargo, el federalismo mexicano fue ratificado con la Constitución Política de 1857 y 1917, esta última vigente hasta la fecha.

El fundamento legal del federalismo en México lo encontramos en el contenido del artículo 40 de nuestra Carta Magna que a la letra reza:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

A pesar de existir muchos detractores del sistema federal mexicano por cuanto hace a la operatividad del mismo y a pesar de que en el día tras día los actores políticos se encargan de realizar constantes modificaciones legales secundarias, en pocas de ellas para descentralizar atribuciones y las más para preservar un control económico y por ende político por parte del poder central, (léase federación), lo que es indudable, es que normativamente la Constitución General de la República es clara al establecer en sus artículos 73, 115, 116 y 124 las bases sobre las cuales se debe desarrollar este sistema de Estado.

El artículo 73 de la Constitución General de la República establece las facultades y atribuciones que el Congreso Federal tiene para legislar en diversas materias específicas -que no todas finalmente, ya que en diversos artículos de la carta magna se determinan otras facultades exclusivas de competencia para la Federación-.

Por su parte, el artículo 115, determina el tipo de régimen interno que deberán adoptar las entidades federadas; establece al Ayuntamiento como base de la división política del país y describe las atribuciones generales que tendrán a su cargo estas entidades políticas.

El artículo 116 establece la división de poderes a nivel local; sienta las bases para su respectiva elección y faculta de manera expresa a las entidades federativas a expedir leyes en áreas específicas. En atención a la importancia que reviste para el tema que nos ocupa, presento el contenido de la fracción VI del citado artículo:

“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”.

Finalmente, sin lugar a dudas, el contenido del artículo 124, a pesar de su corta extensión, resulta de la más grande importancia, toda vez que deja perfectamente claro el espíritu del federalismo:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Considero que son más que explícitos los dispositivos normativos constitucionales referidos; éstos establecen categóricamente el principio del federalismo y por lo tanto, el respeto a las facultades originarias de las entidades federativas, entre las cuales se encuentran la regulación de las relaciones de trabajo entre dichos gobiernos locales y sus trabajadores, teniendo como única restricción, el respeto a los lineamientos generales dictados por el artículo 123 constitucional.

Ahora bien, de inicio, ¿es posible encuadrar la teoría de las reglas y los principios jurídicos sustentada por Dworkin en el análisis del sistema del federalismo mexicano?, yo considero que sí, porque dicho federalismo desde su propio nacimiento, se materializa en virtud del mandato de una norma jurídica de la máxima envergadura, como lo es una norma constitucional; sin embargo, previo a la positivización de la norma, el génesis de dicha norma lo constituyen los principios jurídicos del federalismo, principios concebidos en el pensamiento del constituyente como el ideario a seguir, emulado o no de otras latitudes, pero que como lo afirmaba Dworkin, los principios justifican la norma jurídica, o en ausencia de ésta, marcan el sendero por el cual debe caminar la decisión del operador jurídico.

Nuestra Constitución Política, representa un sistema de reglas y principios jurídicos claros, en las cuales no existe contradicción alguna y menos aún ausencia de ley, por lo tanto, dichas reglas -que traducidas a nuestro lenguaje las conceptualizamos como normas jurídicas-, deben aplicarse y observarse, ya que en sí mismas, por tratarse de normas constitucionales, representan los más altos valores sobre los cuales se desarrolla la actividad de una sociedad. Asimismo, al margen de las normas jurídicas positivas que establecen los términos del federalismo mexicano, podemos identificar aquellos principios jurídicos -algunos incluso ya positivizados-, que justifican la razón de ser de los dispositivos normativos.

Así encontramos el *principio de exclusión: Las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los Estados.*

Otro principio jurídico aplicable al federalismo, lo encontramos en *el principio de subsidiariedad*, que se traduce en que la instancia más cercana al individuo o sociedad, debe ser la encargada de atender y resolver los planteamientos, quejas o peticiones de aquéllos. En obvio de razón, en un sistema federal como lo es el nuestro, las autoridades más cercanas al individuo o la sociedad lo son la autoridad estatal – léase entidad federativa-, y más aún la autoridad municipal, y sólo si las autoridades más cercanas al individuo o comunidad no tienen la capacidad de atender atingentemente las demandas que se les plantean, la autoridad inmediata superior interviene para responder a la solución del conflicto planteado.

Otros autores enuncian un principio más del federalismo al cual identifican como el *principio de competencia normativa*, definiéndolo como aquél por el cual los dos órdenes materiales que coexisten (Federación y Entidad Federada), son capaces de emitir sus propios ordenamiento jurídicos que serán válidos materialmente en los límites de sus competencias.

3.2 La Administración Pública local

Como ya hemos visto, con fundamento en el artículo 116 de la Constitución federal, las entidades federativas son competentes para elegir autónomamente a sus poderes estatales, emulando éstos a los establecidos a nivel federal y dividiéndose en Poder Ejecutivo, legislativo y Judicial, así como dictar las leyes que sean necesarias y convenientes para su desarrollo, en las diferentes áreas y sectores que la integran, siempre y cuando la normatividad emitida no contraríe las disposiciones de nuestra Carta Magna.

En este sentido, para efecto de llevar a cabo sus fines, el Poder Ejecutivo local –al igual que sucede a nivel federal-, se organiza de manera tal que su estructura administrativa sea capaz de dar respuesta a las necesidades y demandas de la comunidad; de esta manera institucionaliza tanto a su sector centralizado como a su sector descentralizado.

El Poder Ejecutivo local, tiene bajo su responsabilidad la actividad estatal de la recaudación, administración, aplicación y control de los recursos económicos, sobre los cuales fundamentará su desarrollo la entidad federativa; atribuciones que por obviedad no desarrollan los otros poderes públicos.

Precisamente a esta actividad del poder ejecutivo se le denomina Administración Pública.

Miguel Acosta Romero (1983, 63), conceptualiza la administración pública de la siguiente manera:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”

Asimismo, Rafael Ponce de León Armenta (2011, 3) argumenta:

“La Administración Pública, es una organización con recursos humanos, materiales, informáticos y financieros que aplica y pone en práctica, las políticas públicas y las decisiones tomadas por el Estado, y que por medio de acciones transformadoras satisface las demandas sociales a través de la producción de bienes, servicios y regulaciones”.

Cito una tercera definición, en este caso de Narciso Sánchez Gómez (2012, 74):

“La Administración Pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal, y lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo...”

Estas tres conceptualizaciones generales, aplicadas a la actividad del Poder Ejecutivo local, nos sirven para identificar la idea central de lo que se llama Administración Pública (local), a saber:

- a) Es una actividad del ente soberano llamado Estado.
- b) Tiene como finalidad desarrollar una función pública para beneficio de la Comunidad y,
- c) La función pública es propia de los órganos de gobierno que dependen del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, como ha sido reiterativo en las definiciones expuestas por los tratadistas citados, el ente soberano estatal se apoya en una serie de recursos para llevar a cabo

las actividades que tiene legalmente encomendadas; uno de esos recursos es el recurso humano, es decir, me refiero a los trabajadores que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública local y que en virtud a su calidad de trabajadores tienen derecho y acceso a una serie de prerrogativas que la misma legislación laboral aplicable establece.

De acuerdo a Sánchez Gómez, el criterio para determinar si una persona que preste servicios a la Administración Pública puede o no ser considerado como servidor público, es que su actividad sea de naturaleza de “servicio público”, ya que debemos tomar en cuenta que sí existen personas que colaboran con la Administración Pública pero no pueden ostentar el carácter de servidores públicos, tal situación acontece con aquellas personas que mediante contratos privados, administrativos o mercantiles, desarrollan una actividad para el ente soberano pero carecen de esa relación directa de actuar a nombre y representación del mismo.

“En efecto, el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales” (Sánchez 2012, 387)

Asimismo, al definir lo que debe entenderse por función pública, el autor mencionado señala:

“También sostengo que la función pública es la actividad desempeñada por los servidores públicos federales, estatales y municipales a favor de la colectividad o de ciertos sectores de la población, bajo un régimen jurídico de derecho público, y según el tipo de nombramiento o en su caso por elección popular, en congruencia con la legislación aplicable para cada caso específico”. (Sánchez 2012, 386)

En el mismo tenor, Alfonso Nava Negrete, citado por Sánchez Gómez, señala:

“La función pública, es la relación jurídico laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde

a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público...”
(Sánchez, 2012 pág. 386)

Bajo las consideraciones descritas, apreciamos que los autores hacen una diferenciación entre los conceptos “función pública”, “servicio público” y “actividad pública”.

Sólo los individuos que desempeñen una labor de “función pública” pueden ser considerados como trabajadores del Estado, por este motivo, entre éste y aquéllos se genera una relación jurídico laboral que por consecuencia, traerá aparejada la aplicación de los preceptos burocráticos correspondientes.

Los términos “servicio público” y “actividad pública”, son generales y cualquier persona u organización, ya sea privada o social, puede acceder a ellos, siempre que su actividad tenga como propósito el beneficiar a un sector de la comunidad.

Las conclusiones obtenidas de las figuras analizadas en este inciso son de suma utilidad a efecto de que, en el momento oportuno, esté en posibilidad de emitir un criterio sobre el tema central que ocupa el presente trabajo, aplicando o no el carácter de servidor público a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios; de determinar con base en fundamentos normativos y teóricos, si el ostentar la calidad de servidor público y laborar dentro de la Administración Pública local, lo hace sujeto a la normatividad burocrática estatal o le es aplicable la legislación laboral común.

Finalmente, dentro de la administración Pública local, representada por el titular del Poder ejecutivo, léase Gobernador, o el Presidente Municipal para el caso de las Administraciones municipales, se desarrollan una serie de actividades de servicio público en las cuales muchas de ellas requieren de conocimientos especializados en la materia, de ahí que contemplen dentro de sus normatividades, la inclusión de organismos públicos que cumplen con esa característica de especialización.

Estos organismos son los llamados descentralizados o paraestatales, toda vez que surgen a la vida a través de procedimientos particulares y reúnen características “sui

generis” que los diferencian de las dependencias integradas a la organización centralizada, pero que sin embargo, sus objetivos siguen siendo el de desarrollar una “función pública” en beneficio de la colectividad.

3.3 Los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios como producto del federalismo.

Después de haber estudiado brevemente el tema del federalismo y la figura de la administración pública local, pasemos al análisis de los organismos públicos descentralizados de carácter local, como producto del federalismo.

¿Porque a estos organismos los etiqueto como producto del federalismo?. Indudablemente que tomando en cuenta las normas constitucionales analizadas, pero sobre todo los principios jurídicos que las fundamentan, los gobiernos locales y municipales deben instrumentar las estrategias necesarias para cumplir con sus obligaciones para con la ciudadanía, acercando el otorgamiento de los diversos servicios públicos a los cuales están obligados; para ello crean estos organismos públicos descentralizados, y al crearlos están haciendo uso de sus facultades originarias o *principio de exclusión*, por lo cual, se observan las normas constitucionales vigentes y se actualizan los principios jurídicos del federalismo.

Estos organismos públicos descentralizados de carácter local directamente brindan sus servicio a la comunidad, es decir, se constituyen como los representantes más próximos a la gente por parte del Poder Ejecutivo Estatal o municipal y de esta manera se actualiza el *principio de subsidiariedad*; por otra parte, estos organismos actúan con base en una normatividad que los faculta y los obliga y es vigente únicamente en el ámbito material en el cual se desenvuelven, es decir, ya sea su entorno municipal o local (léase Entidad Federativa), esta delimitación espacial de la vigencia de su normatividad, actualiza el *principio de competencia*.

Por estar íntimamente relacionado con el tema desarrollado en el inciso pasado y como antecedente al desarrollo del presente, me permito transcribir una tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigente hasta principios del año

2013, relacionadas con el tratamiento que nuestro máximo tribunal les otorgaba a los organismos públicos descentralizados:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J.16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene 'TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.', del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva. (Tesis 2ª./J.3/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XI, enero de 2000, Jurisprudencia Constitucional).

¿Cómo debíamos entender este criterio de la Corte?, en primera instancia pudiera parecernos estar frente a una broma, cuando el máximo tribunal del sistema jurídico mexicano interpretaba y sobre todo fundamentaba sus interpretaciones en argumentos, que a mi juicio, estaban teñidos de cierto sentido de incongruencia como los vertidos, al negar la pertenencia de estos organismos en cita al Poder Ejecutivo tan sólo bajo la premisa de que no pertenecían a la administración pública centralizada, como si la administración pública únicamente se conformara por aquélla.

Pero surgen más dudas: ¿Cuál era el fundamento legal y teórico doctrinal en el que se sustentaba el criterio de la Corte para determinar que la forma de organización administrativa denominada descentralización no dependía del Poder Ejecutivo correspondiente?, en la tesis jurisprudencial no lo menciona.

Ahora bien, en enero del año 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó nuevos criterios mediante jurisprudencia, en los cuales repentinamente cambia su interpretación respecto al tema tratado, aduciendo un punto de vista diverso sobre el tema y, según su consideración, sin contravenir el criterio sostenido históricamente, situación que según mi punto de vista, es sólo una argumentación sin peso para evitar reconocer que durante muchos años el criterio formulado fue equivocado por carecer de fundamentos de normas y de principios jurídicos.

Este nuevo criterio lo podemos observar en la transcripción de la siguiente jurisprudencia:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con

personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances. (Tesis 2ª./J.179/2012. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XVI Tomo II, enero de 2013, Jurisprudencia Constitucional).

Atento a la tesis jurisprudencial en cita, considero que el hecho de que nuestro máximo tribunal cambie su criterio de manera fácil y repentina, únicamente sustentado por meros argumentos, sin invocar fundamentos legales o doctrinarios, no hace otra cosa que denotar una interpretación hasta cierto punto caprichosa de los dispositivos legales y por consecuencia, otorga fortaleza a las tesis que impugnaban su legalidad y coherencia, requisitos indispensables de un estado de Derecho.

Este resolutivo mencionado en el párrafo anterior, ¿no es acaso el ejemplo claro que Dworkin critica del positivismo jurídico, en cuanto a que los jueces se convierten en legisladores al crear Derecho?, o acaso ¿no es crear Derecho el emitir jurisprudencia y que ésta sea obligatoria para todos los juzgadores, a pesar de que las interpretaciones de la Corte se apoyen en posiciones netamente discrecionales, sin tomar en cuenta normas jurídicas válidas y principios de Derecho que regulan el bien tutelado?.

La teoría del Derecho de Ronald Dworkin es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa, como una crítica al aspecto positivista que representan las interpretaciones discrecionales de la Corte al crear Derecho, aún y cuando verdaderamente no se esté en presencia de un caso difícil de los tratados por nuestro autor; asimismo, es aplicable en cuanto a la identificación de las diversas reglas o normas jurídicas que regulan el bien jurídico tutelado, determinando cuáles de ellas son aplicables y cuáles no, en base a la formula dworkiana del todo o nada, además de identificar e invocar los principios jurídicos que deben ser ponderados y que de acuerdo a la tesis de nuestro autor, deben marcar el rumbo de las decisiones judiciales, ya que dichas decisiones son las que finalmente constituyen la praxis del Derecho.

Ante los cuestionamientos formulados y como argumentos antagónicos a los criterios jurisprudenciales mencionados, cito los fundamentos legales creados por la legislatura local del Estado de México que dan vida legal y por lo tanto validez expresa, a las entidades públicas que tratamos.

Con base en lo dispuesto en los artículos 115, 116 y 124 constitucionales, el Gobierno del Estado de México ha expedido leyes que organizan su Administración Pública para efecto de dar respuesta a las necesidades de la población.

En el Estado de México, la Administración Pública se agrupa –al igual que en el ámbito federal-, en dos grandes sectores: el sector centralizado y el sector paraestatal o auxiliar.

El sector centralizado lo constituyen las Secretarías de Estado y el sector paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

Por ser del interés de este trabajo exclusivamente los organismos descentralizados, nos concretaremos a ellos, analizando de inicio su fuente de creación.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone:

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I. *Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;*

(...) XLI. *Crear organismos descentralizados;*

Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

(...) XXIX. *Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria;*

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública local señala:

Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado.

Artículo 46. El Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados, ordenar la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución de fideicomisos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 49 de la presente Ley, para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciere de esta facultad.

Derivado de estas disposiciones legales del más alto nivel dentro de la estructura normativa de la entidad, podemos deducir que dicha legislación hace una clara diferencia entre los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, ya que cada uno de ellos tiene características diferentes.

Ahora bien, por lo que hace a los organismos descentralizados, figura jurídica objeto de nuestro estudio, rescato que si bien es cierto no forma parte de la estructura centralizada del Gobierno Estatal y se le considera como un organismo auxiliar del mismo, también lo es que la propia normatividad le confiere el atributo de pertenecer a la administración pública estatal y como quedó establecido doctrinalmente líneas

arriba, la administración pública tiene como característica el desarrollo de una actividad del ente soberano; tiene como finalidad desarrollar una función pública para beneficio de la comunidad y es desarrollada por órganos de gobierno que dependen del Poder Ejecutivo, estableciendo luego entonces, que la naturaleza jurídica de dichos organismos es de Derecho Público, de orden social, teniendo una dependencia política y económica directa del Poder Ejecutivo, quien les encomienda el desarrollo de una función pública en beneficio de la comunidad.

La Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México establece los requisitos que deben reunir los organismos públicos descentralizados locales, estableciendo los siguientes:

Artículo 5. Además de lo señalado en el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los organismos descentralizados deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Que su creación haya sido aprobada por la Legislatura o por decreto del Poder Ejecutivo en los términos que establece la Constitución Política del Estado;*
- II. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con bienes, fondos y asignaciones presupuestales, subsidios o cualquier otra aportación que provenga del Gobierno del Estado, y*
- III. Que su finalidad u objetivo sean la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica, difusión de la cultura, impartición de educación, obtención de recursos destinados a la asistencia o seguridad social o en general para colaborar operativamente con el Ejecutivo del Estado, mediante la realización de acciones sean de interés general o de beneficio colectivo.*

Resultado de lo anterior, podemos ubicar a los organismos en comento como entes con personalidad jurídica propia y patrimonio propio (constituido por fondos públicos), con autonomía en su interior y con una actividad pública especializada.

Bajo las anteriores consideraciones de hecho y de derecho que se han establecido, parece claro, desde mi punto de vista, que los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios, al formar parte de la Administración Pública Local, forman también parte del poder Ejecutivo, tanto en el nivel estatal como en el municipal, toda vez que sus atribuciones son delegadas por aquél, considerando que las mismas originariamente le pertenecen; por consecuencia, al ser sus trabajadores parte integrante de la burocracia estatal, sus relaciones de trabajo deben regirse por las leyes laborales propias de aquélla.

¿Cómo se puede aplicar la tesis de las normas y los principios jurídicos sostenida por Dworkin al caso que nos ocupa?, Atendiendo dichos postulados teóricos, concluyo que existen dos tipos de normas invocadas que debemos diferenciar perfectamente.

En primera instancia, se citan normas aplicables al caso concreto que han sido emitidas por la Legislatura del Estado de México y que reglamentan en todo lo concerniente a la creación y funcionamiento de los organismos públicos descentralizados de carácter local, donde, de acuerdo a la teoría de nuestro tratadista, al aplicar estas normas bajo la fórmula de todo o nada, es claro que para el caso analizado, las normas mencionadas tienen una clara validez legal y por lo tanto una aplicación práctica indiscutible.

Por otro lado, los fundamentos legales citados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vistos bajo la misma óptica de la fórmula de todo o nada, deben ser desechados toda vez que son inaplicables por no guardar relación con los hechos que se pretenden regular, y que han sido producto de una interpretación errónea –desde mi consideración- del máximo cuerpo colegiado en materia de impartición de justicia.

Aunado a lo anterior, existen principios jurídicos que fundamentan y justifican la regulación por parte de las entidades federativas del fenómeno jurídico que nos ocupa, y que la Suprema Corte omite en su valoración, de primera intención, existen los principios de exclusión, de subsidiariedad y de competencia propios del federalismo, que ya han sido explicado con antelación, por otra parte, existen juicios hipotéticos deductivos de Derecho Administrativo que el juzgador debe tomar en cuenta como lo

son la norma jurídica que crea al ente descentralizado, el origen de los recursos económicos, humanos y materiales con los que opera, los actos de autoridad que ejerce y su fundamento legal así como la función pública que desarrollan, elementos que tampoco toma en consideración nuestro máximo tribunal para resolver atinentemente el asunto planteado.

Ahora bien, sabemos que en nuestro sistema jurídico existe el principio de la supremacía constitucional y en virtud al mismo, las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca sobre el articulado constitucional son obligatorias para su aplicación por parte de todos los juzgadores, aún y cuando ésta sea errónea; sin embargo, el presente trabajo tiene la intención de plantear la alternativa jurídica y teórica que cumpla por un lado con los requisitos de validez legal y por otro, con el sustento doctrinal lógico y fundamentado que le de coherencia y justificación al Derecho aplicado.

CAPÍTULO IV

EL MARCO JURÍDICO LABORAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS

4.1 La normatividad burocrática laboral en el Estado de México

Como lo asenté en capítulos pasados, desde mi punto de vista cualquier fenómeno jurídico puede ser analizado desde dos puntos de vista, ya sea de manera separada o conjunta: El mundo de las normas jurídicas y el mundo de los principios jurídicos.

También ya asenté, que en nuestro país el Derecho Romano de corte positivista ha tenido una gran influencia, tanto que incluso a la fecha se mantienen una serie de figuras y términos jurídicos que siguen siendo referidos en tribunales, universidades y la academia en general por sus nombres latinos, tal es el caso por ejemplo de los términos *Usucapión* (prescripción positiva), *Ab intestato* (sin testamento), *A priori* (antes de), *A posteriori* (después de), *Lato sensu* (en sentido amplio), *Stricto sensu* (en sentido estricto), *Animus domini* (ánimo de ser propietario), *Erga omnes* (frente a todo el mundo) o *In dubio pro operario* (en caso de duda se debe optar por el beneficio del trabajador), entre cientos de ellos.

Como consecuencia de este inevitable escenario y como propio de un acendrado sistema positivista, en nuestro país se expiden un sin número de leyes, pretendiendo con esto normar todas las conductas sociales; sin embargo, tanto cúmulo de leyes trae consigo riesgos, como los son la contradicción entre normas, cuando algunas de ellas disponen en un sentido y otras más disponen o atentan en sentido inverso, pero lo irónico y paradójico suele presentarse cuando a pesar de tanta legislación emitida por el Estado, se encuentran situaciones no previstas en ellas y que por lo tanto se ubican en las llamadas “lagunas de la ley” o “ausencia de ley”, lo que en la doctrina del profesor Dworkin da origen a tratar los “casos difíciles”.

Atento a lo anterior, invocaré tanto la legislación del Estado de México como la emitida a nivel federal, que amparan las relaciones de trabajo que se presentan entre los trabajadores en general y entre los trabajadores que prestan sus servicios personales y subordinados al ente llamado Estado – aunque valdría la pena referirnos a él en términos más correctos como Gobierno -, para estar en posibilidad de analizarlos detenidamente y normar un criterio respecto a su procedencia, aplicabilidad y justificación.

El artículo 116 fracción VI de la Constitución General de la República, faculta a las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la propia Carta Magna.

Con base en ello, en el Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece categóricamente en su artículo 1º. que su objeto es:

*“ Regular las relaciones de trabajo comprendidas entre los poderes públicos del Estado y los Municipios y sus respectivos servidores públicos, considerándose también los tribunales administrativos, **los organismos descentralizados**, fideicomisos de carácter estatal y municipal y los órganos autónomos que sus leyes de creación así lo determinen”.*

Derivado de lo anterior y de acuerdo a la naturaleza de la relación de trabajo que se genera entre el Estado patrón y sus trabajadores, para el caso de conflicto entre los sujetos de la relación laboral, es el Tribunal de Conciliación del Estado de México el competente para dirimir dicho conflicto.

Este modelo normativo que se aplica en el Estado de México, es sólo una manifestación de lo que sistemáticamente se presenta en la generalidad de las legislaciones locales de las entidades federativas del país.

Ejemplos de lo anterior se representan con las siguientes citas:

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general en el Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y obligatoria para las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y de sus Municipios, y rige las relaciones de trabajo entre éstos y sus servidores públicos, así como la existente entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares, autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ayuntamientos y organismos descentralizados del Estado de Quintana Roo y para los trabajadores a su servicio.

Ley No. 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los Poderes del Estado, los municipios, así como los organismos descentralizados del Estado o municipales y las empresas de participación estatal o municipales, que tengan a su cargo función de servicios públicos, a quienes en lo sucesivo se les denominará entidades públicas y los trabajadores a su servicio.

Como se puede apreciar, las disposiciones normativas de orden local citadas, contemplan bajo su imperio las relaciones de trabajo que se generan entre el Gobierno de la Entidad Federativa, sus municipios y los trabajadores que tienen bajo su servicio, incluyendo en esta hipótesis, a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de índole local y municipal –salvo aquellos casos particulares en los cuales la ley que los crea disponga lo contrario-.

A la luz de la teoría de Ronald Dworkin, considero que esta fundamentación es correcta atendiendo que las normas jurídicas que expiden las autoridades estatales –léase Entidades Federativas-, son aplicables en *todo*, es decir, el fenómeno social analizado se subsume a la norma jurídica expedida, por lo cual, las conductas descritas en las hipótesis normativas se actualizan con el quehacer diario de estos trabajadores dentro del ámbito de su relación laboral.

Asimismo y a mayor abundamiento, además de la procedencia de las normas jurídicas de carácter local aplicables al caso concreto, la posición normativa mencionada encuentra un fundamento teórico en cuanto se aplican los principios jurídicos que deben ser observados para determinar el régimen laboral de los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores; en este sentido, el criterio que fundamenta la consideración formulada por las legislaturas locales, es en el sentido que los organismos en comento y por lo tanto sus trabajadores, desarrollan funciones que son competencia del Poder Ejecutivo local, al desarrollar un trabajo de carácter público encomendado originariamente al Poder Ejecutivo; los sueldos de sus trabajadores son erogados con cargo al erario estatal y durante el tiempo que perduran sus relaciones laborales, les son aplicadas las condiciones de trabajo contenidas en la legislación burocrática local correspondiente.

4.2 Criterios jurisprudenciales aplicados a los organismos públicos descentralizados de carácter local .

En otro sentido al numeral anterior, se erige una posición antagónica: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de reiteradas tesis jurisprudenciales, ha determinado que el régimen laboral al cual deben estar sujetos los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de los gobiernos locales y municipales, es el establecido en el Apartado A del artículo 123 constitucional y a su ley reglamentaria, esto es, la Ley Federal del Trabajo, declarando asimismo competentes a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos que se susciten entre los sujetos de la relación laboral.

Exclusivamente para efectos ilustrativos, transcribo una sentencia emitida por la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO DE DURANGO. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS SE REGULARÁN POR EL RÉGIMEN LABORAL ESTABLECIDO EN ÉSTA, VIOLA LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN VI Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- *Del análisis conjunto y sistemático de los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia del trabajo, en lo general 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, autoriza a las Legislaturas de los Estados a expedir leyes que regirán las relaciones laborales entre ellos y sus trabajadores, por lo que es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123. La Suprema Corte de Justicia ha establecido en jurisprudencia firme que los organismos públicos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo. Por tanto, el artículo 1o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, en cuanto establece que esta ley es de observancia general para los organismos públicos descentralizados que se encuentran en esa entidad, viola lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, que dispone en su fracción XXXI, inciso B), punto 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, lo que debe hacerse extensivo a las empresas descentralizadas locales, ya que las relaciones laborales de dichos organismos con sus trabajadores escapan de las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales las que, por más que estén autorizadas para crearlos, no pueden determinar el régimen jurídico al que deben someterse en sus relaciones laborales."*

Tesis 2ª. XI/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo IX, Febrero de 1999, Tesis aislada, Constitucional Laboral.

A pesar de que originalmente nuestro máximo tribunal negaba a los organismos públicos descentralizados de cualquier nivel de gobierno su pertenencia al Poder Ejecutivo y actualmente de manera sorpresiva les otorga esa propiedad, mantiene su postura de seguir negando a los trabajadores de dichos organismos su pertenencia a la burocracia, laboralmente hablando; y en tal virtud, los ubica fuera del imperio de las leyes regulatorias de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales.

Este criterio trae como consecuencia, que todos los dispositivos normativos expedidos por las legislaturas locales –entre ellos los del Estado de México- que incluyen dentro de su imperio la tutela de las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados sean tachados de inconstitucionales por nuestro máximo tribunal.

Pero, ¿Hasta dónde es correcta la interpretación que nuestro máximo tribunal hace del dispositivo constitucional sobre el que se fundamenta para emitir su resolución?

¿Porque si el dispositivo constitucional supuestamente violentado es claro en cuanto se refiere a aquellas empresas que sean administradas de manera descentralizada por el Gobierno Federal y el del Distrito Federal, incluye a los organismos descentralizados creados por los gobiernos locales?

A estas interrogantes trataré de darles una respuesta después de transcribir la siguiente tesis aislada pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, misma que ratifica el sentido de su postura y que hace referencia directamente a la legislación de nuestra Entidad Federativa:

TRABAJADORES **DE**
LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE
MÉXICO. EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS ES
INCONSTITUCIONAL AL INCLUIR A AQUELLAS ENTIDADES EN SU

REGULACIÓN. De los artículos 45 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, se advierte que los organismos descentralizados forman parte de la administración pública del Estado, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para auxiliar operativamente al Poder Ejecutivo local en el ejercicio de sus atribuciones. En relación con el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis 2a. XI/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 243, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO DE DURANGO. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS SE REGULARÁN POR EL RÉGIMEN LABORAL ESTABLECIDO EN ÉSTA, VIOLA LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN VI Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", y 2a. XLIII/99, publicada en el mismo órgano de difusión y época, Tomo IX, abril de 1999, página 210, de rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE TABASCO. SU SOMETIMIENTO A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL.", se pronunció sobre la inconstitucionalidad de leyes estatales, en cuanto incluyen las relaciones laborales de los organismos descentralizados de carácter local con sus trabajadores, lo cual conduce a sostener que el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de esa entidad es inconstitucional, por incluir en su regulación las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados de carácter estatal y sus servidores públicos. (Tesis II.1º.T.356 L, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXI, mayo del 2010, Tesis aislada, Laboral.)

Las posturas normativas antagónicas descritas hasta este momento, es decir, tanto la serie de cuerpos legales emitidos por la legislatura del Estado de México, así como los fundamentos legales invocados por la Corte, además de la interpretación que ésta les otorga, se dirimen con la declaración del principio de supremacía constitucional hecho valer por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que como ha quedado establecido, señala como inconstitucionales los ordenamientos laborales de carácter local que

incluyan en su imperio a los trabajadores de organismos públicos descentralizados, ya sean estatales o municipales, por considerarlos contrarios a lo establecido en el artículo 123 Apartado A, fracción XXXI, inciso b, subinciso 1 de nuestra Carta Magna

Finalmente, para tener un panorama completo sobre los dispositivos normativos violados según la interpretación de la Corte, considero conveniente citar textualmente el fundamento constitucional invocado por la Corte para basar su resolución. La finalidad de esto es conocer y desmembrar dicho contenido, mismo que a la letra reza:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(...) XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

(...) b). Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

Realizado un análisis profundo del contenido del dispositivo constitucional que sirve de base a nuestro máximo tribunal para emitir sus criterios y aplicando a éste las consideraciones sostenidas por el maestro Dworkin en su teoría de las normas y los principios jurídicos como elementos integradores del Derecho, aprecio diversos puntos que trataré de explicar:

Al hablar del mundo de las normas jurídicas, Dworkin establece que éstas se aplican a manera de disyuntivas, es decir, se aplican o no se aplican (*todo o nada*),

dependiendo si el hecho normado se ajusta a los supuestos contemplados en la norma jurídica.

Desde mi punto de vista, los dispositivos normativos invocados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no son aplicables al caso concreto que tratamos, toda vez que el fenómeno jurídico y social que se presenta tiene características particulares que salen del supuesto contemplado en la hipótesis de la norma constitucional invocada por la Corte.

Hecho tal, se aprecia de manera indubitable en el propio texto del artículo constitucional analizado, cuando el mismo habla de aquellas empresas –que no nos adentramos en el significado del término “Empresa”, que en sí mismo podría darnos más argumentos a favor-, administradas en forma directa o *descentralizada por el Gobierno Federal*, por lo que, al particularizar al ente público que administra, *Gobierno Federal*, no puede ser aplicable dicha disposición a aquellos organismos públicos administrados en forma directa o descentralizada por los Gobiernos de las Entidades Federativas o Municipales, incurriendo nuestro máximo tribunal, a mi juicio, en la aplicación de una analogía que no fundamenta ni legal ni teóricamente y por lo tanto, a todas luces arbitraria y revestida con los mantos del autoritarismo gubernamental, que para desgracia del propio sistema legal, es la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación –máximo órgano jurisdiccional en México-, quien la pronuncia.

En este sentido, la Corte, al aplicar el método de la analogía para resolver el caso que se presenta, tácitamente manifiesta la existencia de una laguna de la ley y por lo tanto una falta de dispositivo normativo aplicable al caso concreto, ya que debemos de tener presente que la analogía es un método integrador del Derecho, aplicable única y exclusivamente cuando no hay ley específica aplicable y el juzgador recurre a este método para fundamentar una resolución y de esta manera dar respuesta al asunto sometido a su imperio.

La analogía, como recurso integrador del Derecho, se basa en la “ semejanza ” o “ similitud ” que se da entre los elementos de casos diversos, que llevan al juzgador a

aplicar, a un caso desprovisto de regulación jurídica, la ley aplicable a casos semejantes – que no iguales-.

“ La expresión “analogía jurídica” o sus equivalentes indican la operación realizada por el intérprete (p.e. el juez) para aplicar a un caso no previsto por el orden jurídico las disposiciones jurídicas (legislativas o consuetudinarias) destinadas a regir casos similares” (Diccionario Jurídico Mexicano, IIJ, UNAM, 1987, p. 161)

Sin embargo, considero que en el caso que nos ocupa no existe laguna de la ley alguna, ya que si bien es cierto que en el texto constitucional no se menciona en su contenido a los organismos o “empresas” administradas de forma descentralizada por los gobiernos locales y municipales, también lo es que sí existe toda una legislación aplicable a los mismos, que los regula tanto administrativa como laboralmente y esa legislación es la emitida por las diversas legislaturas de las Entidades Federativas.

Luego entonces, al no existir laguna o insuficiencia de la ley, no hay razón para la aplicación del método analógico y por el contrario, tendríamos que aplicar una norma jurídica que contemple dentro de su tipo, la conducta social que se pretende regular, considerando desde mi opinión, que la misma la constituye la emanada por las autoridades de las Entidades federativas.

Ahora bien, por otro lado podríamos hacernos la siguiente pregunta: ¿La regulación por parte de las Entidades Federativas de las relaciones laborales de los organismos públicos en comento y sus trabajadores en un sentido, y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sentido opuesto, nos llevan a un escenario de contradicción de normas jurídicas?

¿Si ese fuera el caso, luego entonces frente a nosotros se abre alguno de esos “casos difíciles” de los cuales nos habla Ronald Dworkin?

Si seguimos en esa línea, ante un supuesto “caso difícil” por contradicción de normas jurídicas, la teoría de la interpretación constructivista del Derecho de Ronald Dworkin

establece que debemos acudir a los principios jurídicos para desentrañar e identificar los derechos individuales de cada una de las partes, y en esa medida ponderar dichos principios jurídicos para emitir una “respuesta correcta”.

En el caso que nos ocupa y bajo el supuesto de una contradicción de normas jurídicas, considero que los principios jurídicos aplicables entendidos por el maestro Dworkin, nos llevarían al mismo puerto que ya hemos apuntado, es decir, al acuerdo de considerar a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de carácter local, como parte de la burocracia de ese nivel de gobierno y de acuerdo con el tratadista que me sirve de guía, esos “estándares que han de ser observados como una exigencia de la justicia, la equidad o cualquier otra dimensión de la moralidad” (op.cit.), se materializan al invocar y ponderar una serie de principios jurídicos que se encuentran presentes y que enunciaré de manera particular en el capítulo siguiente.

CONCLUSIONES

Del estudio realizado a las diversas normas jurídicas que enmarcan las relaciones de trabajo que se presentan entre los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus trabajadores, los principios generales del derecho que son inmanentes al marco legal aplicable y los criterios jurisprudenciales que actualmente rigen en la materia, postulo las siguientes conclusiones, ciñéndolas siempre a la teoría de las normas y los principios jurídicos sustentada por Ronald Dworkin, como alternativa teórica rectora del caso estudiado:

Primera: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado mediante jurisprudencia definida, que las relaciones de trabajo entre los sujetos de la relación laboral en comento se rigen por lo dispuesto en el artículo 123 constitucional Apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1) - dispositivo que establece la aplicación de la ley laboral, como competencia exclusiva de las autoridades federales para aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal-, y La Ley Federal del Trabajo, facultando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales y colectivos que se generen entre ellos y tachando de inconstitucionales las legislaciones de las Entidades Federativas que acogen a su amparo dichas relaciones de trabajo.

Segunda: Al respecto, considero que es inaplicable el dispositivo constitucional referido, toda vez que del contenido de dicho dispositivo legal, se desprende que en un momento determinado, única y exclusivamente le puede ser aplicado a aquellas empresas que sean administradas de manera descentralizada por el gobierno federal, no así por los gobiernos locales, aplicando erróneamente una analogía carente de fundamento legal y teórico, atacando directamente los principios del federalismo y dejando a los sujetos de la relación laboral en total

indefensión ante la determinación en cuestión, por tratarse de una resolución que forma jurisprudencia definida emitida directamente por nuestro máximo tribunal.

Tercera: A mayor abundamiento y suponiendo sin conceder que fuera correcta la determinación que se combate, la Corte cae en una incongruencia más al otorgar competencia a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje -que son autoridades locales-, cuando el mismo precepto legal establece una competencia exclusiva de las autoridades federales, por lo cual en todo caso, debieran ser las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje las competentes para dilucidar los conflictos que se llegasen a generar entre los sujetos de la relación laboral. Esta es una inconsistencia legal más que se detecta en el caso concreto.

Cuarta: A la luz de la doctrina iuspositivista, la interpretación que nuestro máximo tribunal hace de la letra de la ley es equivocada desde mi punto de vista, en virtud de que se aparta del contenido literal del dispositivo legal y mediante una analogía inaceptable y violatoria a los principios del federalismo, equipara la administración que de los organismos descentralizados hace el gobierno federal con la que lleva a cabo el Gobierno del Estado de México y el resto de las entidades federativas en general con sus organismos descentralizados correspondientes.

Quinta: La Constitución Política del Estado de México y la Ley Orgánica de la Administración Pública local, contemplan la creación de organismos públicos descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Estatal o municipal, como una estrategia de la organización administrativa que adopta el Estado, reglamentando específicamente la organización y funcionamiento de dichas entidades públicas.

En virtud de lo anterior, es de entenderse que los trabajadores al servicio de estos organismos forman parte de la plantilla de trabajadores que prestan sus servicios al Gobierno del Estado y/o sus municipios, luego entonces, les es aplicable la normatividad laboral

burocrática establecida en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado, en la cual la competencia para conocer de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo le corresponde al Tribunal de Arbitraje del Estado de México.

Sexta: Ronald Dworkin afirma dentro de su teoría del Derecho, que éste se integra tanto por normas como por principios jurídicos. Las normas jurídicas se aplican a la manera de disyuntivas, es decir, se aplican del *todo* o no se aplican en *nada*, dependiendo si el fenómeno social a regular se subsume o no a la norma jurídica.

Séptima: Bajo este punto de vista, y en relación al fenómeno jurídico que nos ocupa, sostengo que las normas jurídicas aplicables –en todo-, se integran en primer término por aquellas que constituyen la fundamentación del federalismo en México: los artículos 39, 40, 115, 116 y 124 de la Constitución Federal; en segundo término también son aplicables –en todo-, las normas emitidas por la Legislatura del Estado de México en cuanto a la creación y funcionamiento de sus organismos públicos descentralizados, así como la regulación de la relación laboral que se genera entre aquéllos y los trabajadores a su servicio.

Por el contrario, las normas jurídicas que deben ser inaplicables por no tener relación con el fenómeno social regulado son precisamente las que actualmente se observan en la praxis jurídica y han sido invocadas por nuestro máximo tribunal como fundamento de sus resoluciones: el Artículo 123 apartado A, fracción XXXI inciso b, subinciso 1 de la Constitución General de la República.

Octava: Asimismo, la teoría de nuestro pensador establece que los principios jurídicos son normas no escritas, que se constituyen en estándares que han de ser observados como una exigencia de la justicia, la equidad o cualquier otra forma de la moralidad, y siempre podrán ser aplicables;

sin embargo, para el caso de colisión de principios en un caso concreto, deberá prevalecer aquél que tenga un peso específico mayor.

Novena: Al respecto, considero que existen varios principios que que al ser observados, se logra actualizar el sentimiento de justicia y equidad de la que habla Dworkin, mismos que deben ser tomados en cuenta para determinar la pertenencia al Derecho Laboral Burocrático del Estado de México de las relaciones laborales que se generan entre sus organismos públicos descentralizados y los trabajadores a su servicio. Estos principios jurídicos funcionan en este caso, como verdaderos justificantes de las normas jurídicas aplicables, abonando a su fundamentación toda vez que no se da una confrontación entre ambas normatividades, sino por el contrario, encuentro una complementación que refuerza la tesis que sostengo:

a). Principio Indubio pro operario: Debe atenderse, en caso de duda, lo que más beneficie al trabajador. Es indudable que las prestaciones laborales, económicas y sociales que integran las condiciones generales de trabajo de los burócratas del Estado de México y sus Municipios, así como su ley del Trabajo son superiores a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional que únicamente consigna derechos mínimos a favor de la clase obrera.

b). Principio de primacía de la realidad: En caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, lo que sucede en el terreno de los hechos. Los propios trabajadores de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios, durante su actividad laboral se consideran como trabajadores de la burocracia, reciben un sueldo del erario estatal, desarrollan actividades de función pública y administrativamente pueden ser observados por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, órgano facultado únicamente para fiscalizar dependencias gubernamentales.

c). Principio de igualdad de trato: Todos los trabajadores tienen el derecho de ser tratados de la misma manera y a obtener las mismas condiciones de

trabajo cuando se desempeñen en circunstancias similares. Los trabajadores de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios se ubican en situación similar a la de sus homólogos burócratas, en cuanto a que prestan un servicio público encomendado al Ejecutivo estatal o municipal; reciben un sueldo de parte del mismo patrón y representan social y jurídicamente a la autoridad del Estado.

d). Principio de la norma más favorable: Determina que en caso de que haya más de una norma aplicable, debe optarse por aquella que sea más favorable al trabajador, aún y cuando sea de menor categoría que las demás. En atención a este principio y suponiendo sin conceder que fuera aplicable el dispositivo constitucional combatido, podemos determinar que los trabajadores que tratamos deben ser sujetos de la ley burocrática del Estado de México, por amparar ésta de manera particular las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios y no así una disposición, que aún y cuando sea constitucional, es vaga y oscura –amén de inaplicable–, atendiendo principalmente que aquélla es la más favorable a sus intereses laborales, económicos y de seguridad social.

e). Principio de libertad sindical: Es la legitimación de los trabajadores ante autoridades laborales y patronos, para ejercer sus actividades colectivas de autodefensa de los intereses en común como gremio. Es público y notorio, que los sindicatos a los cuales están afiliados los trabajadores de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus municipios, se encuentran afiliados al Sindicato Único de Trabajadores del Estado y Municipios, es decir, es un sindicato burocrático mismo que se encuentra registrado ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de México y no ante una Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

f). Principio de cosubstancialidad: El ente creado adquiere la misma naturaleza que su ente creador, salvo disposición en contrario. El génesis de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y sus Municipios, proviene de un acto jurídico gestado por autoridades gubernamentales locales investidos de potestad soberana y en esa virtud, el ente creado, salvo disposición expresa en contrario, también adquiere esa potestad, traducida en la facultad de realizar actos de autoridad,

confirmándose luego entonces como una entidad pública dependiente del poder Ejecutivo.

g). Principio de solidaridad y subsidiariedad: El hecho de considerar a los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y municipios como dependientes del poder Ejecutivo local y/o municipal, cuya operación general se efectúa en base a recursos públicos, obliga a éstos a respaldar los compromisos de aquéllos, en tal virtud, en tratándose de sueldos y salarios y ante incapacidad de pago por parte del organismo público descentralizado, será el Ejecutivo, a través de la instancia correspondiente, quien se constituya como patrón solidario y subsidiario ante tal obligación.

h). Principio de correspondencia: Los trabajadores que prestan sus servicios a los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado de México y Municipios son sujetos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, toda vez que son considerados como servidores públicos, consecuentemente, atendiendo a ese mismo criterio, también se les debe aplicar la legislación laboral burocrática local.