

Regulación laboral de los organismos públicos descentralizados. Novedades en la jurisprudencia

Carlos Reynoso Castillo*

Históricamente, la regulación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra inmersa en medio de la polémica. Primero, discutiendo si en la mente de los constituyentes de 1917 estaban considerados en el artículo 123; más tarde, tratando de dotarlos de una reglamentación que vivió pocos años bajo sospecha de inconstitucional y, después, reformando la Constitución para darles cabida en el artículo 123 al establecerse el Apartado B. A partir de ahí, parecía que buena parte de sus debates se habían superado; sin embargo, las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI estuvieron marcadas, entre otros sucesos, por el redimensionamiento del Estado y de muchos gobiernos, los cuales, al encontrarse en un contexto internacional cuyas reglas estaban cambiando también en el orden político y económico, se vieron obligados a redefinir el tamaño y funciones de sus estructuras de la administración pública. Todo esto afectó a los trabajadores al servicio del Estado para los cuales, si bien el marco jurídico laboral que los regulaba parecía intacto, en los hechos, de muy diversas maneras, sus derechos se irían transformando.

Y es precisamente en este proceso de cambio en el que hay que ubicar a los organismos públicos descentralizados en México (OPD), los cuales deben entenderse como aquellos entes públicos que nacen por decreto o por ley, y que tienen la función genérica de llevar a cabo alguna función o tarea que en principio le correspondería al mismo Estado.

* Doctor en Derecho y Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A., miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Se trata de organismos cuyo análisis tiene que llevarse a cabo desde varios ángulos jurídicos para comprender a cabalidad su función en un país como México. Así, por ejemplo, desde el terreno del derecho administrativo, no hay duda de que se trata de organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios que, en su tarea de cumplir una función (es) concreta, en general de interés para la sociedad, cuentan con un alto grado de autonomía de gestión y decisión, si bien el presupuesto que ejercen anualmente está considerado en los presupuestos de egresos que cada año aprueba la Cámara de Diputados.

Asimismo, el ángulo que nos interesa ahora destacar es el relacionado con el marco jurídico que regula las relaciones laborales de estos organismos; es decir, para cumplir adecuadamente las funciones que tienen encomendadas, necesitan contratar personal con el cual establecen una relación laboral; de esta manera, el OPD, en su calidad de patrón, tiene, en principio, las prerrogativas, derechos y obligaciones propias de esa condición; y es precisamente esta afirmación la que ha marcado el debate sobre las relaciones laborales de los OPD en las últimas cuatro décadas. Este debate ha sido alimentado por varias consideraciones; por ejemplo, si bien estos trabajadores no son, en estricto sentido, trabajadores al servicio del Estado, sí forman parte de un ente público cuyas tareas y funciones sí lo son. Hasta qué punto sus derechos laborales deben o no ser equiparados a los de un trabajador del sector privado y, finalmente, cuál es la ubicación jurídica que sus relaciones laborales deben tener en la Constitución y sus leyes reglamentarias son interrogantes que siguen en el ambiente desde hace tiempo.

En la evolución reciente, estas preguntas han sido respondidas de varias maneras; por ejemplo, en muchas de las normas que crean estos OPD, leyes o decretos, se ha señalado expresamente que la regulación de sus relaciones laborales debían regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, asimilándolos a plenitud como burócratas, lo cual, como se sabe, genera implicaciones laborales en varios rubros, pero, sobre todo, en materia de derechos colectivos laborales (libertad sindical, contratación colectiva y huelga) en los que existe la percepción generalizada de que su ejercicio es más bien limitado. En esta línea de evolución es que se incluyó en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (art. 1), como parte de su campo de aplicación, a los trabajadores de los OPD, lo cual se enfrentó, ya en la práctica, a una innumerable cantidad de problemas operativos relacio-

nados con la conducción de las relaciones laborales de sus trabajadores, tanto en materia individual como colectiva, en atención, sobre todo, a su origen administrativo ambiguo como formando o no parte del Estado o Gobiernos; todo ello aunado a que en muchos de estos organismos se empezó a gestar un movimiento sindical que cuestionaba el marco jurídico para su actuación.

Esta situación se tradujo, en un gran número de litigios en los tribunales en los cuales se cuestionaba el espacio jurídico en el cual se había colocado a estos trabajadores. No sería por una reforma legal, sino por la vía de la jurisprudencia en donde se inició una nueva etapa en la, evolución de la regulación laboral de los trabajadores de los OPD. En efecto, la en su momento, famosa jurisprudencia 1/96 (rubro; Organismos descentralizados de carácter federal, su inclusión en el artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional) señaló que el apartado B del artículo 123 se ocupaba de los trabajadores de los Poderes de la Unión y los del gobierno del entonces Distrito Federal, por lo que su ley reglamentaria no podía ampliarse e incluir otros grupos de trabajadores como los de un OPD; asimismo, esta jurisprudencia expuso un argumento de derecho público en el sentido de considerar que, si bien los OPD coadyuban a las labores de los poderes públicos (Poder Ejecutivo Federal), en estricto sentido, no forman parte de ellos.

Finalmente, la conclusión a la que llevaron estas consideraciones fue que los trabajadores de la OPD debían regirse y formar parte del campo de aplicación del Apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Trabajo, con lo cual se avanzaba hacia en un proceso de laboralización de los trabajadores de estos entes, reconociéndoles, en los hechos, derechos más amplios y flexibles como son los derechos colectivos laborales, por ejemplo formar sindicatos, el poder negociar y firmar contratos colectivos e incluso estallar huelgas. Asimismo, este criterio de fines del siglo pasado derivó también en la redefinición de los tribunales competentes en materia de conflictos laborales en los OPD, en donde, si bien durante muchos años siguieron presentándose ambigüedades, la tendencia fue declarar competentes a las juntas de conciliación y arbitraje.

Esta evolución planteó también diversos problemas operativos cotidianos en los OPD, ya que la administración de las prestaciones seguía una lógica de la administración pública federal en términos de las reglas jurídicas asociadas a su administración y gestión, mientras que, frente a los trabajadores la admi-

nistración de los recursos humanos, debía ubicarse en una lógica de derecho privado. Si bien el camino ha estado lleno de retos y dificultades jurídico-laborales, había un cierto consenso en el sentido de que con la jurisprudencia 1/96 se había dado un paso en la dirección correcta al dotar a las relaciones laborales de los OPD de un marco jurídico coherente con el resto del sistema jurídico (Constitución, normas internacionales, derechos humanos, etcétera); sin embargo, en fechas recientes, el Estado mexicano, por conducto del Poder Judicial Federal, consideró, luego de 25 años, que había llegado el momento de revisar, nuevamente, el espacio jurídico laboral en donde debían colocarse a los trabajadores de los OPD, al dar trámite a una solicitud de sustitución de jurisprudencia (2/2020), y donde se concluyó con la adopción de un nuevo criterio, expresado en el siguiente rubro: “Organismos descentralizados de carácter federal, con base en la libertad configurativa del órgano de creación, su régimen laboral puede regirse por el Apartado A o por el Apartado B, del artículo 123 constitucional; por lo que no resulta inconstitucional el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado”.¹

Entres los puntos destacables de este nuevo criterio están los siguientes:

Trata de OPD federales.- En efecto, el criterio ahora expresado solo se relaciona con los OPD federales, no así con los OPD estatales o municipales. Y no podría ser de otra manera, no solo porque la jurisprudencia a la cual sustituye (1/96) se refería también a los organismos federales; sin embargo, como sucedió en los años noventa del siglo pasado, aquel criterio sirvió de inspiración y guía para que los OPD en el resto del país se inclinaran por considerar que las relaciones laborales en esos casos también se regularan por el Apartado A del artículo 123. En ese sentido, una posibilidad cierta es que este nuevo criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pueda influir al resto del país en la misma dirección,

Incorpora el criterio de la “libertad configurativa”.- Se trata de un concepto original que, tal y como está expresado, pareciera absoluto y dejaría en plena libertad al legislador, federal en este caso, para decidir cuál es el marco jurídico laboral más conveniente para el Estado, y no para los trabajadores involucrados, al momento de crear los OPD. A este planteamiento habría que agregar que, incluso en la labor legislativa o reglamentaria, habría que

¹ Registro digital: 22024102, Instancia Pleno, Tesis P./J. 10/2021 (11ª.), Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, enero 2022, Tomo I, p. 5.

respetar el mismo marco constitucional vigente, así como las normas internacionales aplicables al caso, de tal manera que en la creación de un OPD en su nacimiento y configuración (incluso laboral) hay que tener en cuenta ese marco jurídico. En ese sentido, siguen siendo vigentes los argumentos que en su momento fundaron y motivaron la jurisprudencia 1/96, sobre todo en el sentido de que la inclusión de los OPD en el campo de aplicación del Apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria es de dudosa constitucionalidad. Según el razonamiento de la SCJN, en el nuevo criterio, el art. 123 Apartado A fracción XXXI, inciso b, punto 1 de la Constitución General, a propósito de los organismos descentralizados, solo establece un criterio de competencia en favor de los tribunales federales, por lo que quienes creen estos organismos descentralizados (Congreso de la Unión o Poder Ejecutivo Federal) tienen la libertad de decidir el régimen laboral que más les convenga para el logro de sus fines para los que fueron creados. De esta manera, la SCJN asume que el tema de la competencia de los tribunales laborales puede verse como un tema aislado del resto del régimen jurídico laboral aplicable (normas constitucionales, normas internacionales, derechos sustantivos, colectivos, etcétera); de tal manera que la decisión sobre un tema adjetivo, como es la competencia de un tribunal, es de mayor relevancia e importancia que el resto de los aspectos sustantivos y, en general, de protección de derechos humanos laborales que estuvieran involucrados. Esta visión reduccionista deja en libertad a quienes creen un OPD, para que en atención a un criterio de “conveniencia” funcional del mismo, decidan qué derecho del trabajo (general o burocrático) debe regir las relaciones laborales con sus respectivos trabajadores.

Libertad para decidir el régimen laboral público o privado.- Con este nuevo criterio, el nacimiento de un OPD, en cuanto al régimen laboral que se le aplique, sería incierto toda vez que la elección de este podría estar sujeto a los apartados A o B del artículo 123, con razonamientos diversos que lo justificarán en cada caso, lo cual se podría traducir en el futuro en una falta de certeza jurídica y discordancias en todo el sistema jurídico laboral mexicano.

Restablecimiento de la constitucionalidad de la ley burocrática.- Durante décadas se discutió la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que incluía expresamente a los trabajadores de los OPD en su campo de aplicación, y se llegó a la conclusión de que, en efecto, no había sustento para tal inclusión; con este criterio, la SCJN regresa a un debate que se creía superado.

Implicaciones en los derechos individuales y colectivos.- Como es bien sabido, el tratamiento jurídico laboral de los derechos de los trabajadores es diferente si se encuentran en el Apartado A o el Apartado B del artículo 123 y sus correspondientes leyes reglamentarias. En particular, en lo relacionado con el reconocimiento y ejercicio de los derechos, con relación a sus derechos individuales, la indefinición histórica sobre su ubicación laboral como entes públicos o privados ha dado lugar a un conjunto de condiciones de trabajo, cuyo otorgamiento a sus trabajadores y su administración siempre ha presentado dificultades; mientras que, en cuanto a sus colectivos (libertad sindical, contratación colectiva y huelga) existe un amplio consenso en considerar que ubicar a los trabajadores como parte de la burocracia federal se traduce en un limitado y estrecho margen de acción de los trabajadores; de esta manera este nuevo criterio de la SCJN dejaría en manos del legislador la opción de cómo los trabajadores de un OPD podrían vivir sus derechos colectivos.

Como se advierte, este nuevo criterio ha dado lugar a renovados debates entre los expertos, pero, sobre todo, ha abierto un espacio de incertidumbre entre los trabajadores, sindicatos y encargados de las áreas laborales de los OPD, sobre los alcances y futuro de sus derechos laborales, individuales y colectivos, ya que, si bien se ha señalado, incluso durante el debate en la SCJN, que este criterio solo se aplicará en el futuro a nuevos OPD que se creen y no para los ya existentes, lo cierto es que la ambigüedad y la duda es lo que ahora permea el ambiente laboral en estos organismos.