

La garantía administrativa de los derechos humanos laborales

José Ernesto Moguel Espejo

SUMARIO: I. Introducción. II. Los derechos humanos laborales y sus garantías. 1. Garantía jurisdiccional de los derechos humanos laborales. 2. Garantía no jurisdiccional de los derechos humanos laborales. 3. Garantía administrativa de los derechos humanos laborales. III. La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y su papel en la defensa de los derechos humanos laborales. IV. Otras instituciones encargadas de velar por la protección de los derechos humanos laborales. 1. La Secretaría de la Función Pública. 2. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 3. El Instituto Nacional de las Mujeres. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

En principio, expreso mi agradecimiento al doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco, Sexto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al maestro Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por la invitación para participar en el libro *Los Derechos Humanos Laborales*, editado por esas instituciones con motivo del convenio de colaboración que suscribieran en el mes de septiembre de 2015; es un honor para mí poder colaborar, junto a juristas de gran reconocimiento, como autor de uno de los 13 artículos de los que se compone esta obra, misma que, sin duda alguna, está llamada a convertirse en texto de consulta para los alumnos y profesores de las escuelas y facultades de Derecho de todo el país, por lo que hace a la materia de *derecho burocrático*.

Dicho lo anterior, sin mayor preámbulo, nos avocaremos al tema que nos ocupa: la garantía administrativa de los derechos humanos laborales. Para abordarlo, es necesario hacer referencia a la trascendente reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, respecto de la cual mucho se ha dicho, pero que pocos han analizado en relación a su impacto en el derecho laboral.

Por ello, en las páginas siguientes, analizaremos lo que debe entenderse por derechos humanos laborales y cuáles son estos; mencionaremos las diferentes vías para su garantía o protección y, finalmente, revisaremos las principales instituciones administrativas encargadas de la protección de los derechos humanos laborales en México.

Por último, es importante advertir al lector que, en este artículo, se analiza el tema de la garantía de los derechos humanos laborales, desde el punto de vista del derecho laboral burocrático.

II. Los derechos humanos laborales y sus garantías

Hasta antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, los derechos humanos no se consideraban derechos fundamentales, ya que esta calidad únicamente era atribuible a los derechos consignados en nuestra Ley Suprema.¹ Sin embargo, esta situación cambió drásticamente con motivo de la mencionada reforma, pues en atención al nuevo contenido del artículo 1o. constitucional, todos aquellos derechos tutelados en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano pasaron a formar parte de nuestro derecho interno. Así las cosas, hoy en día hablar de derechos humanos es sinónimo de derechos fundamentales.

Aclarado lo anterior, es pertinente señalar lo que debemos entender por derechos humanos, para que partiendo de ese concepto podamos aproximarnos hacia lo que son los dere-

¹ Sobre el tema véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 6a. ed. México, UNAM / Porrúa / CNDH, 2016, pp. 6-10, en donde el autor señala que los conceptos de derechos fundamentales, garantías individuales y sociales y derechos fundamentales no son equivalentes, ni se pueden utilizar indistintamente.

chos humanos de naturaleza laboral. Pues bien, los doctores Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, entienden por derechos humanos:

[...] al conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales.²

Como se observa de esa definición, los mencionados autores señalan con toda claridad lo que habíamos anticipado, es decir, que los derechos humanos tienen la calidad de derechos fundamentales.

Dicho esto, entonces qué serán los derechos humanos laborales. Canessa Montejo, los define como “todos aquellos derechos en materia laboral recogidos en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen universalmente como titular a la persona”.³

De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva sobre la condición jurídica

² Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, *Derechos humanos*. 7a. ed. México, Porrúa, 2016, p. 21.

³ Miguel F. Canessa Montejo, “Los derechos humanos laborales en el derecho internacional”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 23, núm. 1, enero-junio de 2012, p. 117, <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/5291/5117>, fecha de consulta: 7 de enero de 2017.

y derechos de los migrantes indocumentados, señala que los derechos laborales:

[...] surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida ésta en su sentido más amplio. Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición.⁴

Si bien coincidimos en parte con esas definiciones, consideramos que, al menos por lo que hace al caso de México, no se encontrarían del todo completas, pues en nuestra opinión, por derechos humanos laborales debemos entender todos aquellos derechos que se encuentren consignados en nuestra Carta Fundamental, así como en cualquier otro instrumento internacional de los que el Estado mexicano sea parte, inherentes a la persona en su condición de trabajador y susceptibles de ser garantizados.

Del concepto que proponemos se desprende que, en México, contamos con derechos humanos laborales tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como también en distintos instrumentos internacionales, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Dere-

⁴ Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 133, <http://www.acnur.org/t3/file-admin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>, fecha de consulta: 15 de enero de 2017.

chos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador; así como los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros,⁵ por lo que de manera enunciativa, más no limitativa, a continuación se enlistan algunos de los principales derechos laborales que en ellos se consignan:⁶

- a) libertad de trabajo,
- b) derecho al trabajo,
- c) estabilidad en el empleo,
- d) protección contra el despido injustificado,
- e) derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo,
- f) igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor,
- g) derecho a una remuneración mínima,
- h) libertad de sindicación,

⁵ Para mayor detalle de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con impacto en el ámbito laboral, se recomienda consultar a Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Miguel Carbonell, *Compendio de derechos humanos*. 3a. ed., México, Porrúa, 2012.

⁶ Se destaca que, en materia burocrática, los trabajadores de confianza se encuentran excluidos de algunos de estos derechos, como es el caso de la estabilidad en el empleo, la protección contra el despido, la libertad de sindicación y el derecho de huelga, en atención a la restricción contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- i) derecho a la huelga,
- j) derecho a la seguridad social,
- k) seguridad e higiene en el trabajo,
- l) prohibición de la esclavitud y de la servidumbre,
- m) prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, y
- n) protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras y trabajadores migratorios.

Pues bien, una vez que hemos anotado lo que se debe entender por derechos humanos laborales, así como los principales derechos de esta naturaleza, es necesario preguntarnos cómo se garantizan. Al respecto, vale la pena recordar, que el doctor Héctor Fix-Zamudio, hizo notar la confusión terminológica que, hasta antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, existía en nuestra ley fundamental de 1917, pues indicaba que las garantías constitucionales no eran equivalentes a derechos fundamentales, pues en sentido moderno, las primeras se referían a los instrumentos predominantemente procesales que tutelan las normas de carácter fundamental.⁷

En consecuencia, cuando hablamos de la garantía de los derechos humanos laborales, nos estamos refiriendo a los me-

⁷ Héctor Fix-Zamudio, “Evolución del control constitucional en México”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*. México, UNAM / Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2004, p. 105, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/48/6.pdf>, fecha de consulta: 23 de enero de 2017.

canismos e instituciones encargadas de su protección, mismos que podemos clasificar en garantías jurisdiccionales, no jurisdiccionales e incluso de tipo administrativo, como veremos a continuación.⁸

1. Garantía jurisdiccional de los derechos humanos laborales

A. El juicio de amparo

El antecedente del juicio de amparo en México, podemos encontrarlo en la Constitución Política de Yucatán de 1841,⁹ donde fue incorporada esa figura por el ilustre jurista yucateco Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá. Años más tarde, ese mecanismo de control constitucional sería llevado al plano nacional por otro destacado jurista, el jalisciense Mariano Otero, al ser consignado en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.¹⁰ Desde ese momento, la regulación del amparo ha venido evolucionando hasta convertirse en el juicio que hoy conocemos.

Durante buena parte del siglo XX, el único mecanismo de garantía de los derechos fundamentales en México fue el jui-

⁸ En relación a la clasificación de los mecanismos de defensa de los derechos humanos en México, véase C. F. Quintana Roldán y N. D. Sabido Peniche, *op. cit.*, pp. 82-98.

⁹ Disponible en [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.%201835-1846/d\)%20CP%20Yucat%C3%A1n%20\(31%20marzo%201841\).pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.%201835-1846/d)%20CP%20Yucat%C3%A1n%20(31%20marzo%201841).pdf), fecha de consulta 25 de enero de 2017.

¹⁰ Disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas1, fecha de consulta: 25 de enero de 2017.

cio de amparo.¹¹ De ahí que, generalmente, se le catalogue como el mecanismo por excelencia de tutela de los derechos humanos, incluidos claro está los de naturaleza laboral.

Las bases de este mecanismo de control constitucional podemos encontrarlas en los artículos 103 y 107 de la Constitución, destacando que a través del mismo, los Tribunales de la Federación resuelven las controversias que se susciten:¹²

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Cabe señalar que este juicio de garantía constitucional, además de ser altamente técnico, presentaba algunos problemas a la hora de proteger derechos humanos, pues en ocasiones era sumamente complicado acreditar el interés jurídico, así como el agravio personal y directo requeridos para su procedencia, además de que los efectos de las sentencias en las

¹¹ M. Carbonell, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. 2a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2016.

¹² Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que se determinaba la inconstitucionalidad de una norma se aplicaban de manera exclusiva al caso concreto, en atención a la famosa fórmula Otero.

No obstante, el 6 de junio de 2011, fue publicada una importante reforma constitucional en materia de amparo en el *Diario Oficial de la Federación*, a través de la cual este mecanismo protector de derechos humanos se vio robustecido, pues se amplió su procedencia respecto de normas que vulneren derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que México sea parte, se incluyeron figuras como el interés legítimo individual y colectivo, el amparo adhesivo, así como la posibilidad de que se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En consecuencia, a través del juicio de amparo, los trabajadores al servicio del Estado, cuentan con un instrumento eficaz para garantizar sus derechos humanos laborales en caso de que los estimen violados, en el que, inclusive, gozan de la suplencia de la deficiencia de la queja.¹³

B. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Estado –aun cuando actúe como patrón– tiene la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de las personas, entre los que se incluyen los laborales, de conformidad con lo que dispone el artículo 1o. de nuestra Constitución. Pero qué ocurre cuando incumple con dicha obligación. En esos casos, existe una instancia encargada de la

¹³ Artículo 79, fracción V de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tutela de los derechos humanos laborales de los servidores públicos: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano previsto a nivel constitucional por el artículo 123, apartado B, fracción XII, mismo precepto que le otorga competencia para conocer de los conflictos individuales y colectivos entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, así como también intersindicales,¹⁴ exceptuándose los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados, cuya resolución corresponde a ésta.

Es importante destacar que el Tribunal goza de autonomía jurisdiccional, sin embargo, depende presupuestalmente de la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con su ley reglamentaria, es un órgano colegiado y funciona en Pleno y Salas. El Pleno tiene competencia para asuntos colectivos, mientras que las salas conocen de conflictos individuales.

¹⁴ El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje también es competente para conocer de los conflictos que surjan entre el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores, sin embargo, esto únicamente hasta en tanto la Ciudad de México ejerce la atribución de legislar en materia burocrática local y se establezca la instancia competente para conocer de los conflictos de esa naturaleza, de conformidad con el Artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. No se omite señalar, que las reformas al apartado B del artículo 123 y la Base XI del Apartado A del artículo 122 de la Constitución, entrarán en vigor a partir del 1 de enero del año 2020.

En la actualidad, se compone de ocho Salas, mismas que se integran por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o por la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, y un Magistrado tercer árbitro nombrado por los dos primeros que funge como Presidente de Sala. Por su parte, el Pleno se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.¹⁵

Como se señaló anteriormente, el artículo 123, apartado B, fracción XII de nuestra Ley Suprema, le otorga competencia para conocer de conflictos individuales, colectivos e intersindicales, competencia que es desarrollada y complementada por el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone:

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

¹⁵ Para mayor referencia véanse los artículos del 118 al 124-C de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Como se observa de lo anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al conocer y resolver los conflictos sometidos a su jurisdicción garantiza la vigencia de los derechos humanos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

2. Garantía no jurisdiccional de los derechos humanos laborales

A través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano se propuso establecer un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos.¹⁶

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos nace como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación

¹⁶ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. 6a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2009, p. 529.

el 6 de junio de 1990. Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se agregó un apartado B al artículo 102 de la Constitución, convirtiéndose en un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sería hasta el 13 de septiembre de 1999 cuando, por virtud de otra reforma constitucional, se le dio el carácter de organismo constitucional autónomo.

Originalmente, se le otorgó la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos,¹⁷ pero a partir de la creación del apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, se le dotó de competencia para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violaran derechos humanos, sin embargo, en ese entonces, se exceptuaron de su conocimiento los asuntos de naturaleza electoral, laboral y jurisdiccional.

De acuerdo con el artículo 5o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo se integra con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales –actualmente cuenta con seis–, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y ad-

¹⁷ Artículo 2o. del decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990, fecha de consulta: 27 de enero de 2017.

ministrativo necesario para la realización de sus funciones. Asimismo, cuenta con un Consejo, el cual se integra por 10 personas de reconocido prestigio en la sociedad y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. El Presidente de la Comisión Nacional también lo es del Consejo.

Con el paso de los años y a raíz de diversas reformas constitucionales, se fueron otorgando a la Comisión nuevas atribuciones, por ejemplo, legitimación para la promoción de acciones de inconstitucionalidad.¹⁸ Sin embargo, en cuanto al tema que nos ocupa, es decir, el de la garantía de los derechos humanos laborales, debemos apuntar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, misma que se ha considerado paradigmática,¹⁹ hizo posible que se pudieran proteger los derechos laborales en la vía no jurisdiccional. Esto es así, pues se otorgó competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las comisiones estatales, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público en materia laboral.²⁰

¹⁸ Decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2006. Dicha facultad fue complementada mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en fechas 10 de junio de 2011 y 29 de enero de 2016.

¹⁹ Para conocer a detalle la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se recomienda consultar a M. Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.

²⁰ Podemos encontrar una crítica a la atribución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer de asuntos laborales en Víctor M. Martínez

A consecuencia de esa reforma, fue creada la Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que tiene competencia para conocer de asuntos en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales. Además, conoce de los casos que le son encomendados, relacionados con la facultad de investigación de esa Comisión Nacional, respecto de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, sin embargo, es importante destacar que el artículo 2, fracción X, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establece que, para fines del mismo, se entiende por asuntos laborales, los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral; sin embargo, esta competencia no comprende la facultad para conocer de los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores o uno o más sindicatos, ni entre sindicatos y/o trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

Finalmente, consideramos que resulta de interés apuntar que, de acuerdo con el investigador Martínez Bullé-Goyri, algunos ejemplos de los asuntos laborales en los que interviene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serían la inejecución de laudos y sentencias, dilaciones injustificadas

Bullé-Goyri, "Reforma constitucional en materia de derechos humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril de 2011, pp. 420-421, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4677/6028>, fecha de consulta: 29 de enero de 2017.

en el otorgamiento y reconocimiento de derechos y prestaciones de seguridad social, entre otros asuntos.²¹

3. Garantía administrativa de los derechos humanos laborales

En cuanto a este apartado, por el momento solo diremos que existen instituciones de carácter administrativo encargadas de proteger los derechos humanos laborales que se estimen violados, como la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y, de manera indirecta, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros, a los que, por constituir el objeto de este artículo, nos referiremos a continuación.

III. La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y su papel en la defensa de los derechos humanos laborales

A raíz de la reforma publicada el 5 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*, se adicionó un apartado B al artículo 123 constitucional que, a partir de entonces, tutela los derechos humanos laborales de los servidores públicos. Tres años más tarde, sería expedida la Ley Federal de los

²¹ *Idem.*

Trabajadores al Servicio del Estado,²² con objeto de reglamentar ese apartado.

No obstante, lo anterior, ni la mencionada reforma constitucional ni su ley reglamentaria, tomaron en consideración la necesidad de crear un órgano encargado de brindar asesoría a los trabajadores al servicio del Estado, principalmente a aquellos de escasos recursos que, al no poder contratar los servicios de un abogado particular, veían afectado su derecho de acceso a la justicia.

Con la finalidad de remediar esa situación, el 12 de enero de 1984, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual tuvo impacto, entre otros, en el artículo 122, mismo que dio vida a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, al disponer en su tercer y cuarto párrafos lo siguiente:

Artículo 122. [...]

Contará asimismo [El Tribunal] con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo,

²² Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en fecha 28 de diciembre de 1963.

cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.

Como se aprecia, la Procuraduría fue creada como una unidad administrativa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero con una competencia distinta a la jurisdiccional, pues se le otorgó como atribución la defensa de los intereses de los trabajadores y sus beneficiarios –no así de sindicatos– ante dicho órgano colegiado.²³ Para cumplir con ello, les brinda asesoría y representación legal de manera gratuita, siempre que ésta sea solicitada, lo que quiere decir que no se trata de una representación oficiosa, sino que debe mediar solicitud expresa por parte de los usuarios del servicio. No se omite indicar que, con objeto de acercar los servicios a todo aquel servidor público que lo requiera –sobre todo

²³ La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado únicamente puede intervenir en los asuntos individuales competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que para mayor referencia de la misma véase José Juan Renato Estrada Zamora, “La competencia individual y colectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, en *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos temáticos*, México, Secretaría de Gobernación, 2013, pp. 267-304.

para aquellos que no radican en la Ciudad de México—, el servicio de asesoría se presta tanto en forma personal, como de manera telefónica e incluso mediante correo electrónico.

Actualmente, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado se integra con un Procurador, dos Subprocuradores —encargados del área de arbitraje y de amparo, respetivamente—, un Coordinador y 21 Procuradores Auxiliares, mismos que son nombrados por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con acuerdo del Pleno. Además, cuenta con 27 servidores públicos que desempeñan funciones administrativas de apoyo.

Ahora bien, en relación a las facultades del Procurador, el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje establece que le corresponde:²⁴

- I. Representar oficialmente a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- II. Designar al Procurador Auxiliar que deba hacerse cargo de la defensa del trabajador;
- III. Proponer al Presidente del Tribunal las medidas administrativas que sean conducentes para dar congruencia, eficacia y celeridad a la acción encomendada a la Procuraduría;

²⁴ Artículo 35 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2000.

IV. Rendir un informe mensual al Presidente del Tribunal de las labores de la Procuraduría;

V. Despachar y firmar la correspondencia de la Procuraduría;

VI. Cuidar que los Procuradores Auxiliares y el personal administrativo de apoyo de la Procuraduría, cumplan lo dispuesto por el Reglamento Interior, así como las disposiciones particulares y de observancia general, dictadas por el Pleno y el Presidente del Tribunal;

VII. Dictar las medidas pertinentes para el buen funcionamiento de su Unidad;

VIII. Integrar, custodiar y controlar los libros de registro de los asuntos, índices y demás que sean necesarios para el mejor funcionamiento de la Procuraduría, y

IX. Las demás que le encomiende el Presidente del Tribunal.

Antes de concluir, debemos destacar que el papel de la Procuraduría en la defensa de los derechos humanos laborales no es menor, pues le ha sido encomendada la importante labor de posibilitar el acceso de los servidores públicos y sus beneficiarios a la justicia laboral burocrática, garantizando de esta forma que cuenten con asesoría y representación especializada en todas y cada una de las etapas del procedimiento burocrático y, desde luego, ante los juzgados y tribunales de amparo.

Lo anterior, se confirma con el hecho de que esta institución representa al 14% del total de juicios tramitados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como que, entre el 1 de diciembre de 2015 y el 30 de noviembre de 2016,

haya brindado 4,175 asesorías, promovido 1,081 demandas y obtenido 460 laudos favorables.²⁵

IV. Otras instituciones encargadas de velar por la protección de los derechos humanos laborales

Como adelantamos en párrafos precedentes, además de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, existen otras instituciones de carácter administrativo que tutelan, de manera indirecta, derechos humanos laborales como son la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional de las Mujeres, por lo que a continuación nos referimos a cada uno de ellos.

1. La Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública es una de las 19 dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con lo señalado por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A esta dependencia le corresponde, entre otras funciones, vigilar el desempeño de los servidores públicos federales, determinar la política de compras de la Federación, auditar el gasto de recursos federales, coordinar a los órganos internos de control en

²⁵ Datos tomados del Informe de labores del Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiente al año 2016.

cada dependencia federal, y conocer de las quejas que se presenten en contra de servidores públicos federales que pudiesen constituir responsabilidad administrativa.²⁶

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,²⁷ los principios que rigen el servicio público son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo que es responsabilidad de los servidores públicos federales ajustarse a los mismos. No obstante, en el caso de que incumplan con dichos principios y, por tanto, con las obligaciones que la propia ley les impone,²⁸ dará lugar a los procedimientos y sanciones que correspondan.

Así las cosas, de acreditarse la responsabilidad en la que incurrió el servidor público denunciado, podrá ser sancionado, según dispone el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con: I) amonestación privada o pública; II) suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; III) destitución del puesto; IV) sanción económica, y V) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Es importante indicar, que cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrá de tres

²⁶ Para mayor referencia en cuanto a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, véase el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁷ Artículo 7.

²⁸ Véase artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

meses a un año de inhabilitación, de lo contrario la inhabilitación será de un año hasta 10 años si el monto de aquéllos no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede de dicho límite, siendo aplicable este plazo de inhabilitación para el caso de conductas graves de los servidores públicos, imponiéndoseles además la sanción de destitución.

De igual forma, será procedente imponer sanciones económicas cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, los cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Para concluir, debemos apuntar que la responsabilidad administrativa en que incurra un servidor público, eventualmente, puede impactar al ámbito laboral, por ejemplo, cuando se presentan casos de acoso laboral u hostigamiento sexual en contra de algún empleado de la Administración Pública Federal por parte de otro servidor público; cuando una dependencia se rehúsa a dar cumplimiento a un laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etcétera.

2. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los derechos humanos de igualdad y no discriminación, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como de las

garantías para su protección, quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese sentido, a fin de garantizar el derecho humano a la no discriminación, fue expedida la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año, mediante la cual se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, con el carácter de organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, cuyo objeto es el de contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato en favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional, y coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.²⁹

Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 43 de la mencionada ley, el Consejo cuenta con atribuciones para conocer de quejas que se formulen por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias que sean atribui-

²⁹ Véanse los artículos 16 y 17 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

das tanto a particulares, como a servidores públicos federales y a los poderes públicos de la Unión, así como para imponer en su caso las medidas administrativas y de reparación que correspondan. De igual forma, en casos graves, podrá solicitar a cualquier particular o autoridad la adopción de las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar consecuencias de difícil o imposible reparación.

En los casos en que se comprueben actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias –una vez tramitada la investigación relativa a una queja–, el Consejo procederá a la formulación de una resolución por disposición, en la que establecerá las medidas administrativas y de reparación que estime procedentes. Entre las medidas administrativas, podrá disponer: 1) la impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades; 2) la fijación de carteles donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación; 3) la presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas en favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación; 4) la difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo, y 5) la publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación. Ahora bien, en cuanto a las medidas de reparación, el Consejo podrá imponer: 1) la restitución del derecho conculcado por el acto, omisión o práctica social discriminatoria; 2) la compensación por el daño ocasionado; 3) amonestación pública; 4) disculpa pública o privada, y 5) garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria.

Esto con independencia de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar.³⁰

No se omite indicar que, cuando se compruebe que los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias provienen de servidores públicos federales, además de las medidas administrativas y de reparación que haya impuesto el Consejo, se les sujetará a las responsabilidades en que hayan incurrido, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por último, conviene mencionar que, de acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,³¹ algunos ejemplos de discriminación en el trabajo podrían ser la prohibición de la libre elección de empleo o la restricción de las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo, a consecuencia de la corta o avanzada edad; el establecimiento de diferencias en los salarios, prestaciones y condiciones laborales para trabajos iguales, como puede ocurrir con las mujeres, entre otros.

3. *El Instituto Nacional de las Mujeres*

Otra institución que, de manera indirecta, protege derechos humanos laborales es el Instituto Nacional de las Mujeres, creado por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*,

³⁰ *Ibidem*, artículos 79, 83, 83 Bis y 83 Ter.

³¹ Disponible en <http://www.conapred.org.mx/>, fecha de consulta: 7 de febrero de 2017.

como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, el cual se integra con una Junta de Gobierno, una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva y las estructuras administrativas que establezca su Estatuto Orgánico. También, cuenta con dos órganos auxiliares de carácter honorífico: el Consejo Consultivo y el Consejo Social.³²

De acuerdo con el artículo 4 de la mencionada ley, su objeto general es el de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Además, entre sus objetivos específicos se encuentra la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por México, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.³³

Como se puede observar, esta institución al promover la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, garantiza en la vía administrativa –mediante el establecimiento de políticas públicas– derechos humanos laborales, como es el caso del acceso y permanencia de las mujeres al mercado laboral con igualdad de oportunidades, que es precisamente el objetivo de la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación.

³² Véanse los artículos 2 y 9 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

³³ *Ibidem*, artículo 6.

V. Conclusiones

Primera. Por derechos humanos laborales debemos entender todos aquellos derechos que se encuentren consignados en nuestra Carta Fundamental, así como en cualquier otro instrumento internacional de los que el Estado mexicano sea parte, inherentes a la persona en su condición de trabajador y susceptibles de ser garantizados.

Segunda. Los derechos humanos laborales pueden ser garantizados en la vía jurisdiccional (a través del juicio de amparo y de los procedimientos competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), en la vía no jurisdiccional (mediante la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de asuntos laborales), e incluso de manera administrativa.

Tercera. En relación a la garantía administrativa de los derechos humanos laborales existen instituciones como la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya función es la de proporcionar asesoría y representación legal a los trabajadores al servicio del Estado y sus beneficiarios, posibilitando su acceso a la justicia burocrática. No obstante, existen otras dependencias e instituciones como la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional de las Mujeres que, de manera indirecta, también tutelan derechos humanos de esa naturaleza como se señaló en los apartados respectivos de este artículo.

Cuarta. En los últimos años, hemos visto un gran avance del Estado mexicano en cuanto al tema de la promoción y pro-

tección de los derechos humanos, sobre todo con motivo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, misma que dotó a las autoridades encargadas de la tutela administrativa de los derechos humanos laborales, de múltiples instrumentos internacionales que protegen derechos de esa naturaleza, sin embargo, aun cuando, en nuestra opinión, México va por buen camino, consideramos que queda mucho por hacer. Esperamos que, por el bien de los trabajadores al servicio del Estado, se amplíen las atribuciones de estas instituciones para propiciar una mayor y mejor protección de sus derechos.

VI. Bibliografía

CARBONELL, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. 2a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2016.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. 6a. ed. México, UNAM / Porrúa / CNDH, 2016.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, 2011.

CANESSA MONTEJO, Miguel E, “Los derechos humanos laborales en el derecho internacional”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 23, núm. 1, enero-junio de 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003*, San José Costa Rica.

ESTRADA ZAMORA, José Juan Renato, “La competencia individual y colectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, en *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos temáticos*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y CARBONELL, Miguel, *Compendio de derechos humanos*. 3a. ed. México, Porrúa, 2012.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell, (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM / Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2004.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. 6a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2009.

MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “Reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril de 2011, pp.420-421.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos humanos*. 7a. ed. México, Porrúa, 2016.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otras fuentes

Informe de labores del Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiente al año 2016.

Páginas electrónicas

www.cndh.org.mx/

www.conapred.org.mx/

www.diputados.gob.mx/

www.dof.gob.mx/