



PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Juan José de Lejarza # 49, Col. Centro, C.P. 58000

OCTAVA SECCIÓN

Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84

TOMO CLXXVII

Morelia, Mich., Miércoles 9 de Junio de 2021

NÚM. 90

CONTENIDO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintidós de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2018, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio recibido el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Manuel Serrato Lozano, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
2. Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.
3. Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
4. Director del Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

El Decreto Legislativo 561, mediante el cual se reforman las fracciones I, II, III, IV y V del

Responsable de la Publicación
Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretario de Gobierno
C. Armando Hurtado Arévalo

Director del Periódico Oficial
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 50 ejemplares

Esta sección consta de 78 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 30.00 del día

\$ 38.00 atrasado

Para consulta en Internet:

www.periodicooficial.michoacan.gob.mx
www.congresomich.gob.mx

Correo electrónico

periodicooficial@michoacan.gob.mx

artículo 5, los artículos 6, 7, 8, 10, 20, 40, 41, 61, 92, 93, 94, 97, 101, 104 párrafo primero, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117; se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 90, el Capítulo XVIII y su denominación, y el artículo 101 bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Séptima Sección, número setenta y nueve, Tomo CLXX.

SEGUNDO. Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1, 2, 4, 5, 9, 14, 16, 17, 21, 22, 102, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 2, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 24, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO. Antecedentes. El promovente señala como antecedentes los siguientes:

- I. El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo emitió el Decreto Legislativo número 561, el cual prevé cambios respecto de los trabajadores de confianza y base, trabajadores mayores de quince años, pago de salarios vencidos computados desde la fecha del despido, sanciones para litigantes y trabajadores en el procedimiento ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, prohibiciones a los sindicatos, restricciones para los representantes de los sindicatos ante el citado Tribunal, imposición de una edad mínima para poder ser Presidente de dicho órgano jurisdiccional, restricciones al personal jurídico y de confianza del Tribunal Burocrático Estatal, prohibiciones para demandar a otra persona en la ampliación de demanda, y otras violaciones más.
- II. Tal norma fue publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Séptima Sección, número 79, Tomo CLXX y, en términos del artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- III. Es el caso que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos considera que las normas señaladas son contrarias a los derechos humanos previstos en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado es parte.

CUARTO. Conceptos de invalidez. El promovente argumenta en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir al fiscal regional y especial el carácter de Trabajadores de Confianza del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Disposición que violenta los preceptos 1, 14, 16, 17, 21, 102 apartado A, 116 fracción IX, 123, apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, particularmente los artículos 21, 102, apartado A, 116, fracción IX y 123, apartado B, fracción XIII, fueron reformados para establecer la autonomía plena del Ministerio Público y no depender de ninguno de los poderes del Estado para que gozara de plena libertad en la procuración de justicia.

En el caso, la norma impugnada considera como personal de confianza del Poder Ejecutivo a los Fiscales Regionales y Especiales, lo cual resulta un contrasentido frente a la reforma constitucional federal, pues, considerarlos así genera una dependencia laboral y no podrían tomar sus decisiones de forma libre y autónoma.

Además, mediante Decreto 631 de trece de agosto de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, se reformó la Constitución local para efectos de estatuir la autonomía plena de la Fiscalía del Estado, motivo por el cual la ley impugnada no puede, ni debe prever que los Fiscales sean trabajadores de confianza **del Poder Ejecutivo**.

Segundo. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir al Oficial del Registro Civil el carácter de Trabajadores de Confianza del Poder Ejecutivo del Estado. Se violan los artículos 1, 2, 4, 14, 16, 17, 21, 102 apartado A, 116, fracción IX, 123 apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, el Registro Civil requiere de personas con el perfil adecuado para ocupar el cargo, para lo cual se requiere de un órgano que cuente con autonomía y profesionalismo, así considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos¹.

Además, la labor del registro civil se encuentra íntimamente ligada al derecho de familia, contemplado en el artículo 4º de la Constitución Federal.

Por otro lado, la institución del Registro Civil se ha transformado en una entidad autónoma con características especiales, donde rigen los principios de profesionalismo, honradez, legalidad y seguridad jurídica, para garantizar la fe registral civil.

¹ Niñas Jean y Bosico vs. República Dominicana, Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, Omar Humberto Maldonado Vargas vs. Chile, Attala Riffo y Niñas vs. Chile.

En ese sentido, señala que considerar al Oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dependiente del Ejecutivo, coarta la garantía de especialización, profesionalización y autonomía de la función, en tanto que causa dependencia en sus decisiones y actuaciones.

Tercero. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción III, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por establecer como Trabajadores de Confianza a los Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares del Poder Judicial del Estado de Michoacán. Vulnera los artículos 1, 2, 14, 16, 17, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los Poderes Judiciales locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial consistente en la inamovilidad y la estabilidad en el empleo.

Por otro lado, la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos de administración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual, no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Cuarto. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción IV (sic), de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir a los policías preventivos y de tránsito el carácter de empleado de confianza. Lo cual violenta los artículos 1, 2, 21, 116 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la propia Constitución Federal en su artículo 123 establece que la naturaleza de la relación de los policías con el Estado, siendo ésta una relación laboral especial, pero la actividad desplegada por un elemento de la policía preventiva o de tránsito no reviste las características de ser de confianza, sino que dichos elementos deben obedecer en todo momento las órdenes de sus mandos superiores.

Quinto. Inconstitucionalidad del artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por sujetar el otorgamiento de empleado base a periodo y requisitos que no se sujetan a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Vulnera los artículos 1, 2, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la norma impugnada señala que los trabajadores a quienes se les otorgue su base sólo podrán disfrutarla seis meses posteriores a su nombramiento y que no tenga nota desfavorable en su expediente.

En principio, debe mencionarse que la nota desfavorable constituye una total discrecionalidad por parte del patrón para analizar conductas del trabajador, rompiendo con los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, ya que no da parámetro de comparación ni un piso mínimo, siendo esto una norma en blanco prohibida por la Constitución.

Este Alto Tribunal ya ha resuelto anteriormente², que los elementos de buena conducta o buena reputación son inconstitucionales, pues quedan al arbitrio libre de la autoridad y no tienen una conducta clara y terminante.

Por otro lado, el sujetar la inamovilidad del trabajador a que transcurran seis meses resulta inconstitucional, pues la Carta Fundamental Mexicana no permite esa amplia libertad de configuración legislativa, sino que, la contratación del personal debe darse con los términos y condiciones debidos. Además de que rompe con el principio de equidad laboral, pues el otorgamiento de la base —y su correspondiente inamovilidad— se deriva del contrato en sí mismo y no de la voluntad unilateral del patrón, de fincar la inamovilidad si es que lo considera oportuno, pues tal disposición es contraria a la naturaleza de la contratación de base, misma que por origen otorga la estabilidad y/o inamovilidad.

Sexto. Inconstitucionalidad del artículo 6, primer párrafo de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al discriminar por nacionalidad. Lo cual violenta los artículos 1, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la norma general impugnada prevé que los extranjeros sólo pueden ocupar base cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el trabajo.

En materia laboral, particularmente la burocrática, los puestos deben estar sujetos a concursos de aptitud para generar mejores condiciones y servicio a favor de la sociedad. En el caso concreto, si se toma como único elemento para no otorgar la base a un trabajador, el ser extranjero y no sus capacidades frente a otros nacionales, tal cuestión resulta inconstitucional, ya que se está basando en una categoría sospechosa.

Séptimo. Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia. Vulnera los artículos 1, 2, 4, 5, 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, dicho artículo impugnado establece que los menores de quince años de edad podrán trabajar y recibir emolumentos.

² En la acción de inconstitucionalidad 118/2015, resuelta el día dos de agosto de dos mil dieciocho.

Tal proceder es inconstitucional, al pasar por alto la protección del interés superior del menor, cuya contratación es regida por sus representantes y la jornada es atenuada, así como se requiere un tutor, mentor o guía que conduzca el trabajo del menor, conforme al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Octavo. Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado. Se violan los artículos 1, 4, 5, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el artículo impugnado prevé varias hipótesis, a saber:

- Que solamente se pagarán doce meses de salarios caídos, cuando el trabajador obtenga laudo favorable sobre su reinstalación. El resto será una operación en donde sólo se cobrarán intereses.
- Que a los abogados se les impondrán multas cuando gestionen de manera impropia, con la finalidad de entorpecer los juicios.
- Se sancionará a los empleados cuando realicen dichas conductas.

En ese sentido, dicha norma es regresiva, pues la ley anterior permitía el cobro de salarios caídos desde el despido y hasta la reinstalación o pago de la indemnización, por tanto, esta norma otorga menor protección que la anterior y por ende es regresiva de los derechos de los trabajadores.

Por otro lado, si el trabajador es despedido injustificadamente, tiene derecho a cobrar su indemnización y salarios caídos, ya que el responsable de la conducta es el patrón y por lo tanto le corresponde a éste la sanción, pero si se le libera sería en perjuicio del trabajador, lo cual no es proporcional ni razonable, pues se le impide gozar de sus percepciones como si el trabajador hubiese sido el culpable.

Además, el hecho de imponer sanciones a abogados o empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia, sino solamente por el hecho de ejercer un derecho constituye una sanción excesiva, pues se priva al órgano jurisdiccional de apreciar la conducta de las partes, que es lo fundamental para imponer sanciones.

Noveno. Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Percepción irreductible del presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Michoacán. Se vulneran los artículos 1, 4, 5, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el numeral impugnado menciona que el salario del presidente del Tribunal estará sujeto a la determinación que se haga en el Presupuesto de Egresos del Estado, lo que implica que puede ser menor o mayor al año anterior.

En los órganos jurisdiccionales se han acuñado los principios de estabilidad, profesionalismo, legalidad y seguridad jurídica de sus trabajadores, esto implica que, para tener una justicia laboral adecuada, deben tenerse salarios adecuados e irreductibles. En ese orden de ideas, si la norma impugnada sujeta a la decisión del presupuesto de egresos el salario del presidente, se trata de una norma que implícitamente permite la reducción del salario. Dejar al arbitrio de otros poderes el salario del presidente del Tribunal lo sujeta en sus decisiones, al someterlo económicamente a otros entes del Estado, por lo que se pierde la anhelada autonomía de los tribunales del trabajo.

Décimo. Inconstitucionalidad del artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por vulneración de los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad. Lo cual violenta los artículos 1, 4 y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el artículo impugnado prevé como requisito para ser presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje tener la edad de treinta años cumplidos como mínimo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación³ ha establecido en jurisprudencia que exigir una edad mínima o máxima para la ocupación de plazas en materia laboral es un acto discriminatorio por razón de la edad, ya que, para ocupar una plaza, solamente debe atenderse a las cualidades personales y profesionales del trabajador y no así a su edad.

En tales condiciones, basar la edad como requerimiento para ocupar dicho espacio laboral es discriminatorio y desigual, ya que impone como estándar o parámetro la edad mínima, por lo que dicho requerimiento es una categoría sospechosa.

Además, existen otros elementos objetivos que pueden comprobar de mejor manera la idoneidad para desempeñar la función o cargo, como lo es la antigüedad del título, experiencia práctica en el área de conocimiento y exámenes de aptitud.

Dentro del articulado de la Constitución Federal, que instituye el sistema del Trabajo y Previsión Social, no se incluye la edad para ser

³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 968/2010 y amparo en revisión 992/2014.

Presidente de un Tribunal del Trabajo, razón por la cual el legislador no puede imponerlo, so pena de vulnerar el derecho a la no discriminación e igualdad.

Décimo primero. Inconstitucionalidad del artículo 101 bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por desechamiento de plano, de demanda frívola y/o improcedente. Lo cual violenta los artículos 1, 2, 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el desechamiento de plano cuando la demanda resulte frívola o improcedente violenta el debido proceso, pues, impide al actor regularizar su demanda, previa prevención del tribunal señalando sus omisiones para que pueda subsanarlos.

La Suprema Corte ha sostenido diversos criterios⁴, en el sentido de que no procede desechar de plano una demanda, pues, al respecto debe otorgarse el derecho de audiencia y debido proceso al actor, a través de la prevención o el requerimiento. Además, la doctrina ha reservado el desechamiento por frivolidad y notoria improcedencia para los recursos y/o medios de impugnación en juicio, pero no para la demanda y su contestación.

Décimo segundo. Inconstitucionalidad del artículo 104 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios. Se vulneran los artículos 1, 14, 16, 17, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el artículo impugnado prevé que el actor, posterior a la etapa de conciliación, puede ratificar o incluso ampliar su demanda, pero no puede ampliarla contra personas distintas a las señaladas en el escrito inicial de demanda.

La posibilidad de ampliar la demanda debe entenderse en su totalidad, ya que en esa etapa la fase de arbitraje no ha iniciado. Por tanto, impedir su ampliación contra nuevos demandados contraviene el derecho de audiencia, debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo.

Por último, el accionante solicita que se supla la queja deficiente en que pudiera haber incurrido dentro de la formulación de los conceptos de invalidez.

QUINTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 89/2018 y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de la misma fecha, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán. José Antonio Salas Valencia, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, rindió su informe en los siguientes términos:

Señala que el decreto que se reclama es existente y válido, debido a que fue creado en el ámbito de competencia y que de ninguna manera contravienen los preceptos constitucionales ni los numerales de los instrumentos jurídicos internacionales aludidos por el accionante, sino que, por el contrario, se adecuan perfectamente a los mismos.

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante, el Poder Legislativo, en sus correlativos, manifiesta lo siguiente:

Primero. El artículo 123 de la Constitución Federal, en su apartado B, inciso XIV, establece que «la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social».

Por otro lado, el Decreto 631 del Congreso del Estado de Michoacán que reforma diversos artículos, ordena en su artículo cuarto transitorio que, a partir de la entrada en vigor del decreto que contenga la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, los recursos

⁴ Época: Novena Época, Registro: 175026, Instancia: Pleno, Tesis: P/J. 61/2006. «PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LAS SOLICITUDES O PROMOCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL POR NO ACOMPAÑAR EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, SIN PREVIO REQUERIMIENTO PARA SU REGULARIZACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA».

humanos, presupuestales, financieros, materiales y de operatividad de la Procuraduría General de Justicia, pasarán a formar parte de la Fiscalía General del Estado; así como, que los recursos humanos de la Procuraduría seguirán como se encuentran actualmente. Además, el cargo de Procurador aún se encuentra vigente, pues no ha sido nombrado el Fiscal General del Estado, cuya designación se encuentra actualmente en proceso.

Así, el artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, establece que el Ministerio Público estará a cargo de una Fiscalía General del Estado, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, en los términos que determine la Ley, por lo tanto, no le asiste la razón a la promovente pues el Fiscal no está a cargo del Ejecutivo, sino que es un órgano autónomo.

Esta reforma, al ser de tipo laboral, se ajustó a lo contenido en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, así como al artículo 102 inciso A de la Constitución del Estado de Michoacán, además se encuentra sustentada en la exposición de motivos de las iniciativas que fueron presentadas por los legisladores michoacanos, de las cuales se desprenden las consideraciones jurídicas, sociales y legales que ponderaron y analizaron para que la reforma fuese justificada y congruente.

Segundo. Conforme a la normativa prevista en la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Michoacán, el Registro Civil depende del titular del Poder Ejecutivo, ejerciendo sus atribuciones a través de la Secretaría de Gobierno, a la cual le corresponde dirigir y vigilar las funciones del Registro Civil; por otro lado, le corresponde al Gobernador nombrar al Oficial del Registro Civil.

De igual manera, al publicarse la nueva Ley Orgánica del Registro Civil del Estado el veintitrés de abril de dos mil cuatro, se realizó el cambio de denominación de Juez del Registro Civil a Oficial del Registro Civil, toda vez que como tal no tiene funciones jurisdiccionales y sí administrativas, por lo cual es congruente el nuevo término empleado en la ley impugnada. Además, el artículo 130 del Pacto Federal, establece en su penúltimo párrafo, que los actos del estado civil son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas, por lo cual, la reforma impugnada es acorde a la Constitución Federal.

Tercero. En lo relativo a los asesores y secretarios particulares y auxiliares, corresponden a una redacción ya existente, pues, en la reforma publicada por el decreto número 561 que hoy se impugna sólo se agregaron palabras, pero en cuanto a los cargos desarrollados en el concepto de invalidez ya se encontraban contenidas, por lo que carece de análisis lo argumentado por la Comisión Estatal.

Cuarto. El texto que señala el accionante ya existía previo a la reforma que se impugna, además de que ya existen criterios de Tribunales Colegiados de Circuito, que explican que es constitucional que los policías preventivos y de tránsito sean considerados trabajadores de confianza⁵.

Quinto. Menciona que al accionante no le asiste la razón, pues al momento en que a los trabajadores se les otorga su base, disfrutan de todos los beneficios inherentes a ella, entre los cuales se encuentra la estabilidad en el empleo, seguridad social, derecho a cotizar en pensiones civiles, derecho a sindicalizarse, entre otras.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón en cuanto a la discrecionalidad del patrón para analizar las conductas del trabajador, pues lo que busca es que el Estado tenga la seguridad de que el trabajador contratado desempeñe su labor de forma eficiente y con toda responsabilidad, por lo que la ley le otorga la facultad de mover al trabajador que tenga notas desfavorables, las cuales no constituyen una total discrecionalidad del patrón para analizar las conductas del trabajador.

Sexto. Tampoco le asiste la razón al accionante, ya que el texto tildado de inconstitucional es anterior a la reforma, además de que, conforme al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley puede establecer en qué casos los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones, cargos o comisiones de gobierno.

Además, la porción normativa impugnada es el mismo precepto que se establece en el artículo 9 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, con lo cual se demuestra que el artículo en comento es totalmente constitucional.

Séptimo. No le asiste la razón al accionante, toda vez que señala que «el artículo indicado menciona que los menores de edad de quince años podrán trabajar y percibir sus emolumentos», mientras que el artículo cuya invalidez se reclama establece que «los mayores de quince años tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley», por lo que, la modificación es constitucional en términos del artículo 123, apartado A, fracción III de la Constitución Federal, pues en ese sentido, los mayores de quince años pueden aspirar a un empleo, ya sea para pagar sus estudios, sus propios gastos, por gusto o por ayudar a su hogar.

⁵ Época: Novena Época, Registro: 161943, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, de rubro: «TRABAJADORES BURÓCRATAS DE BASE, DE CONFIANZA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS, SUS DIFERENCIAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)» y Época: Novena Época, Registro: 195076, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, de rubro: «POLICÍAS PREVENTIVOS DEL ESTADO DE VERACRUZ. SON TRABAJADORES DE CONFIANZA Y NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO».

Al efecto, cita diversos criterios de rubro: «**DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SU PROHIBICIÓN NO SE CONTRAPONA A LA EXCLUSIÓN DEL TRABAJO INFANTIL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**»⁶; y «**DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN DE CUALQUIER ACTO. POR REGLA GENERAL, LA ENTENDIDA CON UN MENOR DE EDAD AUN CUANDO SEA EMPLEADO DEL BUSCADO, NO PUEDE SURTIR PLENOS EFECTOS JURÍDICOS Y, POR ENDE, ES ILEGAL**»⁷.

Octavo. Menciona que el artículo del que se pretende declarar la invalidez, se relaciona con el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, reformado el treinta de noviembre de dos mil doce, la cual también prevé máximos respecto de los salarios caídos, por lo cual se adecua perfectamente a la legislación federal y constitucional.

Noveno. De la reforma de la porción del artículo impugnado y su comparación con el texto anterior se aprecia que sólo se hizo la precisión de las palabras «hasta» y «del Estado», y en un sentido estricto su redacción original se conservó. El texto actual es del tenor siguiente:

*ARTÍCULO 92. El Presidente del Tribunal durará en su cargo **hasta** 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos **del Estado**...*

Por otro lado, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, se encuentra considerado en las erogaciones previstas para las dependencias de la Administración Pública Centralizada, de conformidad con los artículos 1, 14, 15, 16, 18, 22 y 25 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que resulta infundado lo alegado por el accionante, en cuanto a que se deja al arbitrio de otros poderes el salario del Presidente del Tribunal, toda vez que la creación y sustento presupuestal del Tribunal ya pertenece a la administración centralizada.

Décimo. También resulta infundado lo argumentado por el accionante, toda vez que, por certeza y profesionalismo, resulta básico precisar factores dentro del servicio público, como acreditar que se cuenta con la experiencia en la materia correspondiente, siendo la edad un requisito dentro de la designación.

La voluntad del legislador michoacano, al establecer diferentes requisitos que se deben cumplir para tener el cargo de presidente del Tribunal, atienden a regular el profesionalismo de forma clara, pues el puesto se trata de un funcionario público de alto nivel y se debe demostrar que el candidato es el que tenga mayor capacidad para ocupar el puesto.

Por último y de manera analógica, el artículo 121 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, también señala el requisito de edad mínima para ostentar el cargo de Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo cual se demuestra que dicho requisito es constitucional.

Décimo primero. Aduce que el desechamiento de la demanda por considerarse frívola y/o improcedente es totalmente legal, pues por frívola se debe entender aquella que no está soportada y/o sustentada por hechos o leyes, presumiéndose en la misma fines maliciosos, citando para tal efecto la tesis de rubro: «**DESECHAMIENTO DE DEMANDAS CIVILES INVIABLES. SUPUESTOS PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 72 Y 257 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL**»⁸.

Décimo segundo. Por último, impedir ampliar la demanda contra otros demandados diversos a los originarios es totalmente legal, pues en el proceso del trabajo, corresponde a las personas que tengan a bien acreditar su interés jurídico en el proceso, ejerciten acciones u opongan excepciones, por lo que la conciliación podrá efectuarse en cualquier momento hasta antes de que se dicte el laudo correspondiente.

En el caso particular, la norma que se pretende declarar inválida considera que, en caso de no lograrse el arreglo conciliatorio, se tendrá a las partes como inconformes y se concederá el uso de la palabra al reclamante para que ratifique, rectifique o amplíe su escrito inicial de demanda, posteriormente se concederá a las partes el derecho de réplica y contrarréplica, con ello, se circunscribe lo conducente para la etapa laboral siguiente.

La Comisión Estatal argumenta que se impide a la demandada ampliar su escrito inicial contra nuevos demandados y que ello contraviene el derecho de audiencia y debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo, que con ello se estaría coartando al actor la posibilidad de subsanar cualquier punto.

⁶ Época: Décima Época, Registro: 2008096, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada.

⁷ Época: Décima Época, Registro: 2017120, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia

⁸ Época: Novena Época, Registro: 165285, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada.

Con ello, se desprende de la inviabilidad de lo argumentado por la accionante, ya que lo mencionado por la misma contraviene el numeral 101 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios⁹

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Alejandra Zavala Aguilera, Subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señala que, de acuerdo con lo relatado en el escrito de acción de inconstitucionalidad, el acto que involucra al Ejecutivo del Estado de Michoacán recae en la promulgación de las reformas que a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios se realizaron y que el accionante ahora impugna; luego, aun cuando también se le atribuya la aprobación de las reformas que se impugnan, no es facultad del ejecutivo su aprobación. Lo anterior, en virtud de que, de conformidad con los artículos 49 de la Constitución Federal, así como los artículos 11 y 17 de la Constitución del Estado de Michoacán, la conformación del sistema de gobierno, el cual tiene funciones, atribuciones y obligaciones distintas, permite la independencia uno del otro, de tal forma que el acto ejecutado por un poder no puede ser atribuido a otro.

Que la acción planteada, refiere actos contrarios a los derechos de igualdad, dignidad humana, no discriminación, del trabajo, a la libertad de asociación, al derecho procesal del trabajo, violación a los principios de igualdad, seguridad jurídica, fundamentación, motivación de actos de autoridad legislativa, democracia, representatividad, división de poderes, proporcionalidad y razonabilidad; violaciones a dichos derechos y principios que se suscitaron al momento en que fueron aprobadas las reformas a la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, las cuales fueron publicadas a través del Decreto 561, de dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, siguiendo todo el procedimiento establecido en la Constitución Federal y local. En este sentido, señala que el Poder Ejecutivo local actuó acorde a su competencia respecto a la promulgación y la orden de publicación de la ley y de las reformas, motivo de la presente acción.

Por tanto, las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, ya que fueron debidamente analizadas y discutidas en las respectivas Comisiones del Congreso del Estado, sin que se observen vicios en su proceso legislativo. Por lo que, al no existir acto alguno imputable al gobernador contrario a las disposiciones constitucionales y legales, la presente acción deberá sobreseerse por lo que hace al Poder Ejecutivo local.

OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República. En la presente acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República se abstuvo de formular opinión al respecto.

NOVENO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de nueve de enero de dos mil diecinueve, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)¹⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I¹¹ y 11, fracción V¹² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ «Artículo 101. La demanda deberá contener:

I. El nombre y domicilio del reclamante;

II. El nombre y domicilio del demandado;

III. Una relación de los hechos; y,

IV. La indicación del lugar en que pueden obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante si no concurre personalmente».

¹⁰ «Artículo 105.

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. **Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;**

¹¹ «Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

¹² «Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda».

SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas. En el escrito de presentación de la acción de inconstitucionalidad, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán, impugna lo siguiente:

El Decreto Legislativo 561, mediante el cual se reforman las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 5, los artículos 6, 7, 8, 10, 20, 40, 41, 61, 92, 93, 94, 97, 101, 104, párrafo primero, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117; se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 90, el Capítulo XVIII y su denominación y el artículo 101 bis, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Séptima Sección, número setenta y nueve, Tomo CLXX.

No obstante, de la lectura de los conceptos de invalidez se observa que únicamente alude a los siguientes numerales:

- 5, fracciones I, III y IV; 6, párrafos primero y segundo; 10; 41; 92; 93, penúltimo párrafo; 104; así como el artículo 101 bis, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Cabe precisar que, en el cuarto concepto de invalidez, la accionante señala como impugnada la fracción IV del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios; sin embargo, de la lectura del propio concepto de invalidez se advierte que sus argumentos están encaminados a controvertir, efectivamente, la constitucionalidad de la **fracción V** de dicho numeral, ya que en realidad se duele de que se le otorgue el carácter de empleo de confianza a los **Policías Preventivos y de Tránsito**, como se advierte de la siguiente transcripción:

«Artículo 5. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las Dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

I. Dentro del Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los Secretarios Particular y Privado del Gobernador; el Fiscal Regional y Especial; Directores, Subdirectores y Jefes de Departamentos; Secretarios Particulares, Técnicos y Asesores de los titulares de las dependencias básicas, y el Oficial del Registro Civil;

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

II. Dentro del Poder Legislativo: Secretarios, Directores Generales, Directores, Jefes de Departamentos, Asesores, Auditor Superior, Auditores Especiales Visitadores o Auditores y Contralor Interno, Secretario Técnico de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el Secretario Técnico de la Secretaría de Administración y Finanzas y el Secretario Técnico de la Auditoría Superior de Michoacán.

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El Secretario General de Acuerdos, el Oficial Mayor, el Director del Instituto de Especialización, el Director de Administración y Desarrollo de Personal, el Director de Contabilidad y Pagaduría, los Titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares;

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

IV. En los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal: Los Directores Generales y Subdirectores; Jefes de Departamentos, Asesores, Secretarios Particulares y análogos; y,

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

*V. En los Ayuntamientos: El Secretario, Tesorero, Cajero, Oficial Mayor, Comandante de Policía, **Policías Preventivos y de Tránsito**, Directores y Jefes de Urbanística y Secretario Particular y análogos».*

Por tanto, se tienen como normas impugnadas, los **artículos 5, fracciones I, III y Y; 6, párrafos primero y segundo; 10; 41; 92; 93, penúltimo párrafo; 104; así como el artículo 101 bis**, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, contenidos en el Decreto Legislativo 561, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹³ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

¹³ «Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)».

En el caso, la normas que se impugnan fueron publicadas el **dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Séptima Sección, número setenta y nueve, Tomo CLXX, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción transcurrió del **diecinueve de septiembre al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado en la foja treinta y cuatro del cuaderno principal, **la demanda se depositó el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho en la oficina de correos Chapultepec de la Ciudad de Morelia, Michoacán**, siendo recibida el veintitrés del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su presentación es oportuna.

Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán en el sentido de que algunos de los supuestos normativos impugnados de las fracciones III y V del artículo 5 y el artículo 92 impugnados ya existían en el texto anterior a la reforma que se impugna; esto, debido a que del análisis de las normas impugnadas se advierte que los textos normativos impugnados fueron objeto de modificaciones sustanciales conforme al criterio de este Tribunal Pleno¹⁴, dado que se eliminaron e introdujeron diversas porciones normativas, lo cual generó una nueva conformación de lo establecido en tales preceptos y por ende se considera que el texto actual sí podía ser impugnado en su totalidad con motivo de la reforma que se impugna¹⁵.

CUARTO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Víctor Manuel Serrato Lozano, ostentándose como presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Congreso del Michoacán de Ocampo, de ocho de diciembre de dos mil quince¹⁶.

¹⁴ Criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, reiterado en subsecuentes precedentes, y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que dé pie a la impugnación de una norma general.

Se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos: Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y **Que la modificación normativa sea sustantiva o material.**

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce: **«ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) *Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema». (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro 35, octubre de 2016, tomo I, P./J. 25/2016 (10a.), página 65, registro digital 2012802).*

¹⁵ Lo anterior se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Texto anterior	Texto vigente
<p>"ARTÍCULO 5o. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las Dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:</p> <p>... III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El Secretario General de Acuerdos, el <u>Subsecretario de Acuerdos</u>, el Oficial Mayor, el Director del Instituto de Especialización, el Director de Administración y Desarrollo de Personal, el Director de Contabilidad y Pagaduría, los Titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; <u>los Jueces y Arbitros</u>; los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares <u>y Proyectistas de las Salas</u>.</p> <p>V. En los Ayuntamientos: El Secretario, Tesorero, Cajero, Oficial Mayor, Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito, Directores y Jefes de Urbanística y Secretario Particular".</p>	<p>"ARTÍCULO 5o. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las Dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:</p> <p>... III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El Secretario General de Acuerdos, el Oficial Mayor, el Director del Instituto de Especialización, el Director de Administración y Desarrollo de Personal, el Director de Contabilidad y Pagaduría, los Titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares.</p> <p>V. En los Ayuntamientos: El Secretario, Tesorero, Cajero, Oficial Mayor, Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito, Directores y Jefes de Urbanística y Secretario Particular y análogos".</p>
<p>"ARTÍCULO 92. El Presidente del Tribunal durará en su cargo 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos".</p>	<p>"ARTÍCULO 92. El Presidente del Tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo".</p>

¹⁶ Foja 26 del expediente principal.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicados el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado, Séptima Sección, número setenta y nueve, Tomo CLXX, que estima contrarios la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 13, fracción XXVII y 27, fracciones I y XXVII, ambos de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo¹⁸, la accionante cuenta con la legitimación necesaria y es representada legalmente en este asunto.

QUINTO. Causas de improcedencia. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán señala que las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, ya que fueron debidamente analizadas y discutidas en las respectivas Comisiones del Congreso del Estado, sin que se observen vicios en su proceso legislativo. Por lo que, al no existir acto alguno imputable al gobernador contrario a las disposiciones constitucionales y legales, la presente acción debe sobreseerse por lo que hace al Poder Ejecutivo local.

Debe **desestimarse** la manifestación, en el sentido de que no existe acto alguno imputable al gobernador; ya que, en la acción de inconstitucionalidad tienen intervención, tanto el Poder Legislativo que expidió la norma general, como el Ejecutivo que la promulgó y publicó, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que, al ser parte del proceso de creación del decreto impugnado, se les solicita un informe con el fin de que defiendan la validez de dichos actos; de ahí que, dado que se encuentra obligada legalmente a satisfacer autónomamente las exigencias que se le demandan respecto de la publicación del acto emitido por el Congreso, debe ser llamado a juicio¹⁹.

Por lo que hace al argumento en el que señala que las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, también debe **desestimarse**, pues el alegato del Ejecutivo local se vincula en realidad con aspectos de **fondo del asunto**, acerca de si las normas generales impugnadas vulneran o no lo previsto en la Norma Fundamental.

¹⁷ «Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

(...).

¹⁸ «Artículo 13. Son atribuciones de la Comisión:

(...)

XXVII. Proponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal expedidas por el Congreso, que vulneren los Derechos consagrados en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que México sea parte;

(...).

«Artículo 27. El Presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión;

...

XXVII. Las demás que le otorgue la presente Ley y demás disposiciones aplicables».

¹⁹ Es aplicable la tesis del Pleno de este Alto Tribunal P./J. 38/2010, la cual es del texto siguiente: «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.** Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República». Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. Registro: 164865. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, abril de 2010, página: 1419.

Lo razonado encuentra apoyo, en la jurisprudencia número P./J. 92/99²⁰, cuyo rubro es: «CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE»²¹.

SEXTO. Precisión de los temas planteados en la acción. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por la promovente, se advierten los siguientes temas respecto de la impugnación realizada con motivo de la reforma a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo:

Temas	Normas impugnadas
Tema 1. Nombramiento de Trabajadores de confianza, dentro del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ayuntamientos.	Artículo 5, fracciones I, III y V (conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto)
Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 6º, primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, por discriminación por nacionalidad, así como del 93, penúltimo párrafo, por contravenir los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad.	Artículo 6, primer párrafo (concepto de invalidez sexto) Artículo 93 (concepto de invalidez décimo)
Tema 3. Sujeción del otorgamiento de empleado de base a periodo y requisitos que no cumplen con principios de proporcionalidad y razonabilidad	Artículo 6, segundo párrafo (concepto de invalidez quinto)
Tema 4. Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia.	Artículo 10 (concepto de invalidez séptimo)
Tema 5. Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente.	Artículo 41 (concepto de invalidez octavo)
Tema 6. Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.	Artículo 92 (concepto de invalidez noveno)
Tema 7. Inconstitucionalidad del artículo 101 bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano la demanda frívola y/o improcedente, así como, del artículo 104 de la misma ley burocrática, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios.	Artículo 101 bis (concepto de invalidez décimo primero) Artículo 104 (concepto de invalidez décimo segundo)

SÉPTIMO. TEMA 1. Nombramiento de Trabajadores de confianza dentro del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ayuntamientos. Impugnación de las fracciones I, III y V del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (Conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto)

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, señala que al atribuir el carácter de Trabajadores de Confianza, al **Fiscal**

²⁰ Registro IUS: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 92/99. Página: 710.

²¹ De texto: «En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas».

Regional y Especial, así como al **Oficial del Registro Civil** (dentro del Poder Ejecutivo); los **Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares** (dentro del Poder Judicial); y **policías preventivos y de tránsito** (en los Ayuntamientos) violentan los artículos 1, 2, 4, 14, 16, 17, 21, 102, apartado A, 116 fracción IX, 123, apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación al Fiscal Regional y Especial, indicó que dicho carácter resulta en un contrasentido frente a la reforma constitucional federal, pues considerar al fiscal regional y especial de confianza genera una dependencia laboral y no podrían tomar sus decisiones de forma libre y autónoma.

Por otra parte, señaló que el Registro Civil requiere de personas con el perfil adecuado para ocupar el cargo, solicitando para ello un órgano que cuente con autonomía y profesionalismo; además de que la labor del Registro Civil se encuentra íntimamente ligada al derecho de familia, contemplado en el artículo 4 de la Constitución Federal. En este sentido, dice que al considerar al Oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dependiente del Ejecutivo coarta la garantía de especialización, profesionalización y autonomía de la función, en tanto que causa dependencia en sus decisiones y actuaciones.

En el mismo sentido, con relación a los Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares, indica que los Poderes Judiciales locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial, la inamovilidad como la estabilidad en el empleo; y la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos de administración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Y en relación con los Policías Preventivos y de Tránsito, señaló que el artículo 123 de la Constitución Federal, establece que la naturaleza de la relación de los policías con el Estado, siendo ésta una relación laboral especial, pero la actividad desplegada por un elemento de la policía preventiva o de tránsito no reviste las características de ser de confianza, sino que dichos elementos deben obedecer en todo momento las órdenes de sus mandos superiores.

Son parcialmente fundados los argumentos anteriormente referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

El precepto y fracciones impugnadas a la letra dicen:

*«Artículo 5o. Se entenderá como **trabajadores de confianza** todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las Dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:*

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

*I. Dentro del Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los Secretarios Particular y Privado del Gobernador; el **Fiscal Regional y Especial**; Directores, Subdirectores y Jefes de Departamentos; Secretarios Particulares, Técnicos y Asesores de los titulares de las dependencias básicas, y el **Oficial del Registro Civil**;*

[...]

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

*III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El Secretario General de Acuerdos, el Oficial Mayor, el Director del Instituto de Especialización, el Director de Administración y Desarrollo de Personal, el Director de Contabilidad y Pagaduría, los Titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los **Asesores y Secretarios Particulares**; y, los **Secretarios Auxiliares**;*

[...]

(REFORMADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

*V. En los Ayuntamientos: El Secretario, Tesorero, Cajero, Oficial Mayor, **Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito**, Directores y Jefes de Urbanística y Secretario Particular y análogos».*

Ahora bien, previamente, se debe precisar la facultad que tienen las entidades federativas para regular sus relaciones laborales burocráticas a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, es necesario atender al contenido de los artículos 73, fracción X, 115, fracción XVIII, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 constitucionales:

«Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

[...].».

«Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

[...].».

«Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

VI.- 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.

[...].».

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

[...].».

«Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias».

Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales anteriores se desprende que las facultades que no estén expresamente concedidas por dicha Norma Fundamental a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Asimismo, que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica, nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, con apoyo en la fracción X de los artículos 73 y 123, segundo párrafo, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; en tanto que con dichas excepciones, el mismo constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción VI a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Ahora bien, actualmente el apartado B del artículo 123 constitucional, establece las bases que deben imperar en las relaciones laborales con los trabajadores al servicio del Estado, de conformidad con lo siguiente:

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XI (SIC).- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE NOVIEMBRE DE 1972)

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción,

baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 1993)

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado;

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social».

Como bien se sabe, en un principio, el artículo 123 constitucional sólo se refería a las relaciones laborales entre particulares, tal como se establece en el apartado A; sin embargo, a partir de la reforma constitucional de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, se adicionó el apartado B para regular las relaciones laborales con los trabajadores al servicio del Estado.

Esa reforma constitucional tuvo su origen mediante la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, cuya exposición de motivos a la letra dice:

«Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el Congreso de la Unión el día 1o. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

*Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. **Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.***

*De lo anterior se desprende **la necesidad de comprender la labor de los Servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes; citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.***

*La adición que se propone al texto constitucional comprende **la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares:** jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.*

[...]

La iniciativa también prevé que, a reserva de que esa H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, la disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la Adición que se ha proyectado».

De la transcripción anterior se desprende la necesidad de proteger a los trabajadores del servicio del Estado y establecer a nivel constitucional de las garantías sociales y derechos de los trabajadores, como ya sucedía con los trabajadores en general; lo anterior, siempre atendiendo a las particularidades que sujetos de la reforma son servidores públicos que trabajan para instituciones de interés general, con lo que son colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Posteriormente, las Cámaras dictaminadoras sólo hicieron modificaciones mínimas, de forma que el apartado B quedó redactado de la siguiente manera:

«B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

XI (sic).- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para el beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social».

Ahora bien, en relación con la presente acción de inconstitucionalidad, debe hacerse notar que, desde la reforma constitucional de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, se hace mención de forma específica a los trabajadores de confianza en la fracción XIV y que el texto actual persiste tal cual, como en esos días.

Del texto de la fracción en comento, se tiene que distingue los derechos que corresponden a los trabajadores de confianza, por exclusión de los que se han conferido a los trabajadores de base; es decir, establece los principios constitucionales y derechos mínimos que el legislador ordinario debe reconocer a los trabajadores de base y de confianza en las leyes reglamentarias correspondientes. Interesa destacar que en la fracción XIV del referido apartado constitucional, existe mandato al legislador ordinario para que establezca, en la ley reglamentaria, los cargos que serán considerados de confianza, justamente porque a partir de esa clasificación, se podría determinar qué trabajadores únicamente gozarían de medidas de protección al salario y de seguridad social.

Sin embargo, la norma constitucional no impone como obligación que el legislador ordinario establezca, en la ley respectiva, la existencia tanto de trabajadores de base como de confianza, sino simplemente que se precise, como se ha indicado, quiénes serán considerados de confianza. Por lo que, en ese aspecto, el legislador ordinario tiene la facultad para determinar los cargos que se considerarán de confianza, así como los límites y los derechos que goce quien desempeñe un cargo de esa naturaleza.

En ese sentido, el legislador secundario goza de libertad configurativa amplia, pues en ningún momento se establecen de forma específica cuáles cargos deben considerarse de confianza; no obstante, esa libertad configuradora debe ser congruente siempre que se trate de trabajadores y no de titulares, que por la naturaleza del cargo o sus funciones sea razonable su establecimiento como base o de confianza, así como con cualquier otra restricción constitucional de manera específica.

1.1 Establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán (artículo 5, fracción I) y comandante de policía, policías preventivos y de tránsito de los Municipios del propio Estado

Por lo que hace a los fiscales regionales y especiales, así como los policías preventivos y de tránsito, este Tribunal Pleno advierte que el hecho de clasificar o catalogar a los miembros de seguridad pública como «trabajadores de confianza» es inconstitucional, porque implica aplicar un régimen distinto al que establece la propia Constitución Federal.

Para sustentar lo anterior, es necesario atender al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

«**Artículo. 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de 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:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

[...]

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

[...]».

Al respecto, debe decirse que la fracción XIII ha sufrido diversas modificaciones desde que se previó originalmente con la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, en la que se introdujo el apartado B. En ese momento, simplemente contaba con un solo párrafo:

«B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

[...]

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

[...]»

Posteriormente, mediante reforma de diez de noviembre de mil novecientos setenta y dos, se reformó la fracción XIII para adicionar un segundo párrafo de la siguiente manera:

«XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE NOVIEMBRE DE 1972)

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

[...]».

La anterior modificación, tuvo lugar con motivo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, el veintinueve de septiembre de mil novecientos setenta y dos. A partir de esta reforma, se buscó implementar un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, como parte de la ampliación de las prestaciones en materia de seguridad social. Asimismo, se estableció que esa prestación también beneficiara a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales.

«Con base a los principios de justicia y solidaridad sociales, los derechos y las correlativas garantías de la clase trabajadora del país, se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que contiene todo un programa de seguridad social en favor de quienes tienen como único patrimonio su trabajo.

Obviamente, los Apartados A) y B) del citado precepto constitucional, consagran dos regímenes laborales distintos en razón de las características peculiares de las relaciones jurídicas que regulan. Es por ello, que convencidos de los beneficios que entraña la modificación que recientemente se hizo la fracción XII del Apartado A), complementada con las reformas correspondientes a su Ley Reglamentaria, y con la expedición y promulgación de la Ley que creó el organismo encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el presente año, el día conmemorativo del trabajo, y en el último informe de gobierno rendido al pueblo a través de ese H. Cuerpo Colegiado, formulamos la solemne promesa de hacer extensivos sus alcances a los servidores públicos sujetos al régimen del citado Apartado B) y de sus correspondientes leyes reglamentarias.

La implantación de un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la edición correspondiente, es con el propósito de elevar al mismo nivel constitucional una medida que ya beneficia a la clase laboral a que se refiere el Apartado A) del mismo artículo; lo que se traduce en un aumento de las prestaciones que en materia de seguridad social otorga el Estado, a través del organismo facultado para ello.

Conviene señalar que si bien es cierto que el texto actual del inciso f) de la fracción XI del repetido Apartado B), ya considera la posibilidad de que a los servidores públicos se les proporcionen habitaciones en arrendamiento o venta; es propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo, adoptar las medidas y realizar cualquier esfuerzo tendiente a resolver en forma más eficaz el problema habitacional de un amplio sector de la burocracia nacional.

Por otra parte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacionales son instituciones surgidas del pueblo que tienen la responsabilidad de defender, la independencia y la soberanía nacionales; de garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como cooperar con ella y sus autoridades en la realización de obras sociales y de todas aquellas orientadas al progreso del país. Por lo que si a sus miembros en el activo se les proporcionan prestaciones semejantes a las que en esta iniciativa se proponen para los servidores públicos, no se hace sino equipar en derechos a los que dentro de las fuerzas armadas, sirven con lealtad al país.

Por lo anterior, la posible realización de la promesa hecha a los servidores Públicos, que abarcaría también a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, si el órgano revisor de la Constitución aprueba la presente iniciativa, representará un nuevo y vigoroso acto de solidaridad social.

[...]».

Hecho lo anterior, fue hasta el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve que se publicó una nueva reforma a la fracción XIII en comento. En esta ocasión, se adicionó un párrafo para establecer que los miembros policiales de los diferentes órdenes del gobierno podrían ser removidos de su cargo, si no cumplen con los requisitos que las leyes establezcan para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, y en su caso, sólo tengan derecho a la indemnización correspondiente.

«XIII.- [...]»

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 8 DE MARZO DE 1999)

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables;».

Dicha reforma constitucional, tuvo origen con la iniciativa suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Mediante esta iniciativa, se propuso reformar los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en lo que interesa, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, el de uno de octubre de mil novecientos noventa y ocho, señaló:

«ARTÍCULO 123

Expone la iniciativa que en diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

Por otra parte, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive arriesgan su vida en el desempeño de sus deberes.

Razona la exposición de motivos que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la

del resto de los servidores públicos. En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborables consagrados en el resto del citado artículo constitucional y sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Sin embargo, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfagan las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés social, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.

*En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, **cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública** y por otra, **contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.***

*De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, primero, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización y promoción, **pero además, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.***

Por todos estos motivos, es que se presentó a la consideración de esta soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Actualmente, el primer párrafo del precepto en comentario señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del ministerio público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, para precisar que los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

Además, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que dispondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos legales para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir la remoción.

A fin de propiciar la efectividad de la reforma, la iniciativa propone en un artículo transitorio que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto que lo aprobara, no concedan derecho para la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin necesidad futura de reinstalación.

CONSIDERACIONES PARTICULARES Y CAMBIOS A LA INICIATIVA

Son muchos y muy trascendentales los temas que se abordan en la iniciativa que ahora se dictamina; todos y cada uno han merecido un estudio y análisis especial por parte de las comisiones dictaminadoras. En este apartado se quiere dejar constancia de las diversas consideraciones que sobre estos temas hicieron las comisiones y que llevaron a las mismas a proponer los cambios a los textos de la iniciativa, a la consideración del pleno de esta Cámara.

[...]

Artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución.

Este es otro tema donde ha habido gran polémica por la pretensión de la iniciativa de limitar específicamente las garantías individuales de los miembros de las instituciones policiales, al establecer restricciones excluyentes de los recursos a que pueden recurrir los miembros de las instituciones policiales para impugnar sus ceses o despidos.

En este caso, aunque los propósitos de la propuesta están claramente razonados en la Exposición de Motivos de la iniciativa que hoy se dictamina, estas Comisiones Unidas consideran que la redacción del texto no es muy afortunada en alcanzar esos propósitos.

El tema central de discusión ha sido si pueden establecer causas específicas de remoción para los miembros de las instituciones policiales y si se puede limitar su derecho a utilizar ciertos recursos. Esta polémica ha sido avivada por la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino están sujetos a un relación administrativa que hace que, en este caso específico, su empleador, es decir el Estado, actúe como autoridad y no como patrón.

Es opinión de estas Comisiones Unidas que el propósito de la reforma a la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 constitucional, fue crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de aquellas personas que por la funciones que desempeñan tienen limitados sus derechos laborales, más allá de las que las limitaciones propias que impone el apartado B. El objetivo del Poder Revisor de la Constitución fue que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública por el régimen laboral de los encargados de prestar este servicio.

Sin embargo, una vez más, lo que en un principio se pensó como instrumento para facilitar la acción del Estado en estas importantes tareas, se ha convertido en un instrumento que está lesionando gravemente las funciones de seguridad pública. Efectivamente, la disposición que crea un régimen de excepción para los miembros de las instituciones policiales y la determinación de la Corte de que los policías no son trabajadores de confianza, porque la naturaleza de su relación con su empleador no es laboral sino administrativa, ha ocasionado que se abuse del juicio de amparo, impidiendo que los cuerpos de seguridad pública prescindan de los servicios de quienes han demostrado faltas de honestidad o ser adictos, por ejemplo, al consumo de drogas.

De esta manera lo que se pensó como un instrumento que asegurara la adecuada prestación del servicio de seguridad pública en beneficio de la sociedad, se ha vuelto contra la sociedad misma, al obligar al Estado a mantener una relación jurídica con aquellos elementos que son a todas luces perjudiciales para esta importante función pública.

Es por ello que estas Comisiones Unidas comparten el propósito de la iniciativa de establecer claramente que esta es una disposición que, si bien restringe los derechos de los policías, es congruente con la restricción que ya existía y que creaba un régimen legal de excepción para ciertos trabajadores.

Ahora se especifican ciertas restricciones, siempre en beneficio del servicio de seguridad pública y dejando en todo momento a salvo los derechos a una indemnización compensatoria, también de naturaleza administrativa.

Aun cuando se comparten los propósitos de la iniciativa, estas Comisiones Unidas han querido establecer modificaciones al texto propuesto en base a las observaciones siguientes:

a) El texto de la iniciativa de reformas señala que los miembros de las instituciones de seguridad pública, los del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, se regirán por sus propias leyes.

Al respecto, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública.

En ejercicio de su atribución constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a la cual la función de seguridad pública se realizará por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en la función citada.

De lo anterior se sigue que el texto de la iniciativa, al referirse a las instituciones de seguridad pública, utiliza un concepto más amplio que el que corresponde al objetivo que persigue la reforma.

En consecuencia, se estima más apropiado hacer referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales.

b) Al aludir expresamente el texto constitucional a los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, resulta innecesario hacer referencia a los miembros de la policía que auxilia al Ministerio Público, toda vez que quedan comprendidos en el concepto genérico de miembros de las instituciones policiales y, por lo tanto, deben entenderse incluidos los agentes de la policía judicial en los ámbitos federal, del Distrito Federal y estatal.

Por lo anterior, se considera que la referencia de la iniciativa a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, contenida en el párrafo tercero de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, debe también acotarse y, por lo tanto, es más apropiado referirse únicamente a los miembros de las instituciones policiales, a fin de dar congruencia a ambos párrafos.

c) De acuerdo con el nuevo status jurídico del Distrito Federal, se ha considerado pertinente hacer una mención expresa del Distrito Federal dentro del ámbito de aplicación de esta reforma.

d) La iniciativa del Ejecutivo Federal propone que en ningún caso proceda la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión.

Sin embargo, la naturaleza jurídico-administrativa del puesto es propia de las leyes o reglamentos administrativos, por lo que la puntualización que hace la iniciativa parece innecesaria e impropia del texto constitucional.

e) Para evitar confusiones y posibles interpretaciones erróneas de esta reforma, se ha considerado necesario hacer una mención expresa que esta reforma sólo se aplicará, en cuanto a la remoción, a los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que la remoción de militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público se regulará en otras leyes.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 123 constitucional es la siguiente:

Artículo 123.- ...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis y XIV».

Con la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, conocida como la reforma integral al sistema de justicia penal, se modificó de nueva cuenta la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir al **ministerio público** y los peritos en este régimen especial y también se estableció que en ningún caso procedería la reincorporación al servicio del servidor que hubiere sido removido, aun cuando se fueran a juicio y una autoridad jurisdiccional resolviera que fue indebido, de tal forma que sólo tendrían derecho a una indemnización.

«XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, **agentes del Ministerio Público**, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio,

cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;».

Al respecto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia conocieron de las diez iniciativas con las que se presentó el proyecto de decreto que tuvo la finalidad de reformar los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Federal. Como resultado de lo anterior, se emitió dictamen el once de diciembre de dos mil siete, en los siguientes términos:

*«... Consideraciones
[...]*

Lo dicho anteriormente, nos da una visión general de la reforma integral al sistema de justicia penal. Respecto a texto del proyecto de decreto, aprobado en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, presentamos la siguiente justificación y motivación, necesaria para guiar y comprender el sistema procesal penal acusatorio, ahora sometido a consideración de esta soberanía.

[...]

Artículo 21

En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; donde expresamente se contemple la coordinación del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo.

Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del ministerio público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de la organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el ministerio público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en los términos del sistema.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el ministerio público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.

De la misma manera que en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del ministerio público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el ministerio público de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida

por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.

Esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.

[...]

Artículo 123

Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: «Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.»

Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquella resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que **en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos.** Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del ministerio público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos....».

Finalmente, la última reforma que sufrió la fracción XIII en estudio se remonta al veintinueve de enero de dos mil dieciséis; lo anterior con motivo de establecer a la Ciudad de México como una parte integrante de la Federación, con rango de entidad federativa y sustituir cualquier mención de «Estados y Distrito Federal», por «entidades federativas».

«XIII.- [...]

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

[...]».

De lo expuesto hasta el momento, se advierte que la principal intención de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, **fue la de crear un régimen de excepción para los miembros de las instituciones de investigación y policiales.** Desde la reforma constitucional de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, en el dictamen de la Cámara de Origen se **puso especial énfasis en que el régimen de excepción tenía su razón para que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, por el régimen laboral de los encargados de prestar este ejercicio;** así como de la doctrina constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en el sentido de que los ministerios públicos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino que están sujetos a una relación administrativa en la que el Estado actúa como autoridad y no como patrón.**

Como bien hizo referencia la Cámara, esta Suprema Corte ha sido consistente en señalar que **los individuos mencionados en la fracción XIII (ministerios públicos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, entre otros) es administrativa y su relación con el Estado se regirá por las leyes que se emitan para ello.** Lo anterior, se evidenció en las tesis P. XLIX/98 y 2a./J. 14/98, en las que tanto el Tribunal Pleno, como la Segunda Sala señalaron que los miembros de la Policía Judicial Federal no pueden considerarse trabajadores de confianza con motivo de la naturaleza administrativa que caracterizaba sus relaciones con el Estado.

«POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares,

los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos —miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada— las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional». (Novena Época, Registro: 195854, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, julio de 1998, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. XLIX/98, página: 31)».

«POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, ('POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.', Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; 'POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.', Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-I, página 43; 'TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.', Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; 'POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.', Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; 'POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.', Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores». (Novena Época, Registro: 196609, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VII, marzo de 1998, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 14/98, página: 352).

En relación con el caso que ahora se somete ante este Tribunal Pleno, es relevante retomar el pronunciamiento de la Segunda Sala al resolver los amparos directos en revisión 685/2012, 994/2012 y 1344/2012. En estos casos, se demandó de la Dirección de Vialidad y Protección Civil, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración y, Secretaría de Seguridad Pública, todas del Estado de Chihuahua, la reinstalación en el puesto de **oficiales de tránsito** asignados al área de patrullero. En esos casos, se retomaron las tesis antes citadas y se aplicó por analogía a los oficiales de tránsito.

En esencia, se reiteraron las aseveraciones anteriores, así como el criterio sostenido al resolver el amparo directo en revisión 280/2007, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, de cuya ejecutoria derivó la siguiente tesis:

«POLICÍAS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 5o., INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 51 RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO QUE LOS CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Antes de la reforma al citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.' (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Novena Época, Tomo I, Materia Constitucional, tesis 407, página 468), se pronunció en el sentido de que los grupos constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, incluidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa. Por otra parte, del proceso de reformas que dio lugar al texto actual de la citada Norma Fundamental, se advierte que el Constituyente Permanente no tuvo la intención de modificar la naturaleza jurídica de la relación entre los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de los cuerpos policiales, considerándola laboral, sino que estimó más apropiado que el texto constitucional hiciera referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización, lo que implica que se dejó intocada la naturaleza administrativa de la relación de esos grupos con el Estado. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o. inciso a), de la Ley Número 51 relativa al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero al considerar de confianza a los miembros de los cuerpos de policía, excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los excluye de la relación que se entabla con el Estado, la cual debe ser de índole administrativa y no laboral, de manera que al quedar excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza». (Novena Época, Registro: 172172, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, junio de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. L/2007, página: 346).

A partir de los criterios anteriores, se desprende que los ministerios públicos (o fiscales), los grupos constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, y los que se fueron incluyendo en cada reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que sus relaciones con el poder público deben considerarse de tipo administrativo.

Esta Suprema Corte ha sostenido que, de aceptarse otra interpretación, se haría nugatoria la existencia de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un artículo expreso, de que los grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se vería nulificada si se considerara que estas últimas pueden asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado.

Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, los excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado B, tanto para proteger la seguridad nacional y seguridad pública de Estado y alcanzar la profesionalización de estos servidores públicos, como se pretendió en reformas constitucionales ulteriores, como la de la modificación del sistema penal, de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Al respecto, conviene apuntar que el texto vigente del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, modificado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, transcrito con antelación, no tuvo por finalidad la modificación del régimen jurídico de ministerios públicos o los miembros de las instituciones policiales que se ha descrito, pues en este aspecto únicamente hizo explícito que si la autoridad jurisdiccional determina que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que los miembros de la institución policial tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En tal virtud, la naturaleza administrativa de la relación de los funcionarios a que se refiere el citado artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, con el Estado, se deja intocada y no se producen derechos laborales consagrados en el resto de las fracciones que conforman el citado numeral constitucional, y sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Así, si la relación existente entre el Estado y los funcionarios que ejercen labores de policía es de naturaleza administrativa y en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional se establece la prohibición de reinstalarlos en el cargo que ostentaban, esto aun cuando la autoridad jurisdiccional determine que el cese fue injustificado, con lo que los conflictos que se susciten esas relaciones, deben resolverse con base en el multicitado artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, y, en su caso, conforme a lo dispuesto en la ley administrativa correspondiente.

Por otra parte, conviene referir que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2015²², en la que se analizó un tema diverso relativo a la sindicalización de los miembros de instituciones policiales; sin embargo, en el estudio previo, después de realizar un análisis histórico del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal y los criterios de este Alto Tribunal²³, en lo que aquí interesa, concluyó que:

«De lo argumentado hasta este momento, es posible concluir que antes de la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, la relación entre los trabajadores y el estado no era considerada de naturaleza laboral, sino administrativa, derivado ello, entre otras cosas, de la distinta manera de acceso al puesto para un servidor público, frente al de un trabajador privado; el primero como consecuencia de un acto administrativo de nombramiento (acto condición), el segundo como consecuencia de la celebración de un contrato o de la simple realización en el tiempo de un trabajo personal subordinado.

Incluso, el apartado «B» del artículo 123 constitucional adicionado en mil novecientos setenta, deriva de la idea de equiparar la relación del Estado con sus trabajadores, a una relación de trabajo, pero precisamente partiendo de la diferencia que existe entre empleados del Estado y trabajadores en general.

En el proceso legislativo de la reforma citada es sencillo identificar su finalidad:

«la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de las situaciones jurídicas».

En el propio proceso legislativo de esta reforma de mil novecientos sesenta no se hace referencia a la exclusión de ciertas categorías de servidores públicos ni al mantenimiento de una naturaleza diversa de la relación de ciertos grupos de estos servidores con el estado; sin embargo, la diferencia se hace expresa en el texto constitucional aprobado, particularmente en la fracción XIII del apartado B) del artículo 123, en donde se establece que cuatro de estos grupos deben regirse por sus propias leyes: militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior.

Es la Suprema Corte de Justicia, mediante jurisprudencia, en una interpretación de esta fracción XIII, la que como arriba se ha ilustrado, mantiene la naturaleza administrativa de la relación de esos cuatro grupos con el Estado.

Lo anterior, en principio, deja a los citados grupos de servidores públicos (considerados en la fracción XIII), fuera de la cobertura de los derechos laborales del apartado «B», del artículo 123. El criterio se contiene en la tesis P./J. 24/95, arriba transcrita, de rubro: «POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA».²⁴ —postura que se ha reiterado hasta la presente Décima Época—, aunque conviene aclarar que, en suma, si bien ha prevalecido la idea de que los funcionarios referidos en la propia fracción XIII están regulados en un régimen distinto al del resto de los servidores públicos, esto es, que no están sujetos a una relación simple y pura de servidor público y Estado, lo cierto es que dicha relación, en el caso, por su especialidad y características propias, presenta matices administrativo-laborales.

Es importante describir que el criterio contenido en la Jurisprudencia P./J. 24/95, derivó de una serie de siete conflictos competenciales resueltos en la Octava Época, sobre si el juez competente para resolver conflictos de un acto de baja del servicio de policías, era el juez en materia administrativa o en materia laboral. Éstos tuvieron como resultado la tesis aislada antes citada S/N de rubro: «POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO DE MATERIA ADMINISTRATIVA».²⁵

²² Resuelta el 11 de mayo de 2017, por mayoría de 6 votos.

²³ Dentro del cual cabe subrayar que señaló: «...Sobre este último tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, atendiendo a las funciones que realizan los servidores públicos de las instituciones policiales, al resolver la Contradicción de Tesis 93/2012, determinó que sólo los miembros de las instituciones policiales que realicen efectivamente funciones de policía y estén sujetos al servicio profesional de carrera, se registrarán por el régimen especial previsto en la aludida fracción XIII del Apartado B del artículo 123 Constitucional, mientras que los diversos trabajadores administrativos se regularán en términos de la diversa fracción XIV, del propio apartado B. Retomando la cronología que nos ocupa, conviene mencionar que en mil novecientos sesenta y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado «B» del artículo 123 constitucional, y que la misma, en el último párrafo de la fracción II de su artículo 5º, previó que todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando quienes desempeñaren funciones administrativas, tendrían el carácter de trabajadores de confianza, situación que desde luego genera inquietud en cuanto a si en efecto, los policías pueden tener dicho carácter o ser sólo considerados servidores públicos sujetos a leyes especiales, máxime que el texto vigente del citado precepto, sigue considerando como trabajadores de confianza a empleados policiales y afines a la seguridad, como lo es el caso de los Ministerios Públicos; pero como ya fue apuntado, esta inquietud se resuelve también con lo resuelto en la Contradicción de Tesis 93/2012, ya citada.—...»

²⁴ Tesis P./J. 24/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Página 43, Registro 200322, derivada de la contradicción de tesis 11/94, resuelta el 21 de agosto de 1995 por unanimidad de once votos.

²⁵ Tesis aislada S/N, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, Página 43, Registro 206053, derivada de los conflictos competenciales: 165/87, 69/87, 147/87, 144/87, 121/87, 81/87, 6/87.

Posteriormente, en la reforma constitucional del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, se modificó la fracción XIII para incluir los grupos del Ministerio Público y de la policía que lo auxilia; lo que se vuelve a modificar en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, para quedar los seis grupos enunciados de la siguiente manera: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Ahora bien, de un análisis de las razones esgrimidas por esta Suprema Corte para dejar fuera a estos grupos de la protección del apartado B del artículo 123, podemos inferir que el artículo delega y mandata al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes. Así, de manera clara, es la Suprema Corte de la Octava Época que al interpretar una habilitación constitucional al legislador ordinario para la emisión de leyes propias para cada uno de estos grupos, la que decide con gran claridad que **la naturaleza de éstos es administrativa y no es laboral, cuestión que hasta la presente Décima Época se mantiene.**

Es así que actualmente, la fracción XIII debe continuarse interpretando en el sentido que, aun cuando está dentro del apartado «B», y que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, **lo cierto es que está estableciendo un régimen especial y de exclusión de las personas mencionadas en esta fracción, que son los militares, los marinos, el personal del servicio exterior, los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.**

Por tanto, el artículo 123, apartado «B», fracción XIII, debe entenderse en el sentido de que los seis grupos enunciados se regirán por sus propias leyes y se encuentran bajo un régimen de exclusión del propio apartado, sujeto a restricciones constitucionales expresas e implícitas. Expresas en lo que se refiere al rubro de permanencia, e implícitas en lo que se refiere a lo que cada ley especial prevea respecto a cada grupo regulado.

Recordemos que este artículo, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve, determina una restricción constitucional muy importante en el sentido de que este tipo de servidores públicos no podían, aun cuando obtuvieran una sentencia favorable, ser reinstalados.

Entonces, la idea fundamental de este régimen de exclusión es particularmente el que este tipo de servidores públicos no pertenece a ninguna de las situaciones en las que está regulado ni el apartado «A» ni el apartado «B», sino que se establece una regulación específica en relación a sus propias leyes, mismas que tendrían además que considerar las bases que la propia fracción XIII que nos ocupa contiene y ha empezado a desarrollar con mayor precisión.

Ahora bien, el que este tipo de servidores públicos no cuenten con derechos laborales propiamente dichos, no impide como se ha dicho, que puedan gozar de garantías mínimas en el desempeño de su función, y por ello, la fracción en análisis ha concedido a este tipo de servidores públicos determinadas prestaciones e incluso, el derecho a una posible indemnización. Prestaciones que desde luego, pueden ampliarse o precisarse en la ley especial correspondiente.

Conviene en ello citar la Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se afirma que los policías tienen una relación administrativa con el estado, lo cual los excluye del régimen de trabajo²⁶.

²⁶ «AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO. SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Norma Suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco». Tesis: 2a./J. 8/2013 (10a.) SCJN, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2. Página 1092, Jurisprudencia (Administrativa).

Para ello véase también la tesis de rubro y contenido siguiente: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE LA RELACIÓN QUE TIENEN CON EL ESTADO NO ES DE NATURALEZA LABORAL, SINO ADMINISTRATIVA. El artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo señala que las autoridades que conozcan del juicio de amparo en materia laboral deberán suplir la queja deficiente en los conceptos de violación de la demanda y en los agravios sólo cuando se trate de la parte obrera. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: 'POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA', publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, que la relación Estado-empleado en el caso de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y del personal del servicio exterior es de naturaleza administrativa, se concluye que la suplencia prevista en la citada fracción no opera tratándose de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, pues aun cuando el acto reclamado emana de un tribunal burocrático, el vínculo existente entre aquéllos y el Estado no es de carácter laboral, sino administrativo». Novena Época, Registro 187061, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. XLVIII/2002, Página 590.

Amparo directo en revisión 656/2001. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo en revisión 289/2001. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 2a./J. 53/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 711, con el rubro: «SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE SU RELACIÓN CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA».

En suma, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales:

a) No tienen una relación de tipo laboral con el estado, sino una relación de índole administrativa, aunque ésta, por su especificidad, puede presentar matices administrativos-laborales.

b) Están excluidos de la aplicación de los derechos generales del apartado B del artículo 123 constitucional, y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria respectiva, a saber, de la Ley Burocrática y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo; lo que no excluye que las leyes que les rigen, prevean garantías mínimas en la prestación de sus servicios y otros derechos que puedan ser incluso afines a las prestaciones que se otorgan en el derecho laboral burocrático, pero que tienen naturaleza administrativa y no laboral, y (...).».

Ahora, debe precisarse que, si bien la fracción I del artículo 5 impugnado señala que serán trabajadores de confianza **«el fiscal regional y especial»**, lo cierto es que, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, se desprende que en realidad no existe un fiscal regional y especial, sino que son diversos fiscales regionales y especiales que se encuentran subordinados al Fiscal General del Estado, de forma que éste funge como titular y aquéllos siguen sus órdenes; incluso, el Fiscal General del Estado es quien puede nombrarlos y removerlos; destacando que estos fiscales pueden ser designados como trabajadores de confianza del Poder Ejecutivo local.

En efecto, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, en su artículo 18²⁷, señala que la Fiscalía General del Estado está a cargo del Fiscal General y que la autoridad de éste se extiende a todos los servidores públicos que la conforman. Asimismo, se establece que el Fiscal General ejerce el Ministerio Público, por sí o por medio de alguno de sus agentes del Ministerio Público, **fiscales especializados, regionales o del Fiscal coordinador**.

Posteriormente, el artículo 23 establece la estructura orgánica básica de la Fiscalía e indica que para el despacho de los asuntos que le competen la Fiscalía General contará con la siguiente estructura orgánica:

«Artículo 23. Estructura orgánica básica

Para el despacho de los asuntos que le competen, la Fiscalía General contará con la siguiente estructura orgánica:

I. Fiscal General;

II. Fiscal coordinador;

III. Fiscalías regionales;

IV. Fiscalía especializada en combate a la corrupción;

V. Fiscalía especializada para la atención de delitos de alto impacto;

VI. Fiscalía especializada para la atención de delitos de violencia familiar y de género;

VII. Fiscalía especializada para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes;

VIII. Fiscalía especializada para la investigación y persecución de delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares;

IX. Fiscalía especializada en materia de derechos humanos y libertad de expresión;

X. Fiscalía de asuntos internos;

²⁷ «Artículo 18. Titularidad

La Fiscalía General estará a cargo del Fiscal General, cuya autoridad se extiende a todos los servidores públicos que la conforman.

El Fiscal General, cuando ejerza el Ministerio Público, podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes del Ministerio Público, fiscales especializados, regionales o del Fiscal coordinador.

La presente ley, su Reglamento y los acuerdos expedidos por el Fiscal General fijarán la función, número, adscripción, obligaciones y atribuciones de los servidores públicos que integran la Fiscalía General.

El Fiscal General, sin perjuicio de las facultades concedidas en esta ley al Fiscal estatal anticorrupción para expedir normas administrativas necesarias que rijan su actuación, emitirá los reglamentos, acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos de la Fiscalía General, así como de agentes del Ministerio Público, policías de investigación y peritos».

XI. Fiscalía especializada en combate a los delitos contra el ambiente y la fauna;

XII. Policía de investigación;

XIII. Coordinación general de servicios periciales;

XIV. Agencia de inteligencia criminal;

XV. Unidad especializada de combate al secuestro;

XVI. Centro de mecanismos alternativos de solución de controversias;

XVII. Instituto de capacitación y servicio profesional de carrera;

XVIII. Centro de justicia integral para las mujeres;

XIX. Dirección general jurídica y de derechos humanos;

XX. Dirección general de tecnologías de la información, planeación y estadística;

XXI. Dirección general de administración;

XXII. Contraloría de la Fiscalía General; y,

XXIII. Los demás que establezca el Reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con las posibilidades presupuestarias.

Durante los procesos electorales la Fiscalía General contará con una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales.»

Así, se advierte que las fiscalías generales y especializadas conforman la Fiscalía General que está a cargo del Fiscal General. Aunado a lo anterior, el artículo 24, fracciones I y II, indican el sistema de especialización y organización territorial:

«Artículo 24. Sistema de especialización y organización territorial

Para el desarrollo de sus funciones, la Fiscalía General contará con un sistema de especialización y organización territorial, que atenderá a las siguientes bases generales:

I. Sistema de especialización:

a) La Fiscalía General contará con fiscalías especializadas en la investigación y persecución de géneros específicos de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos;

b) Las fiscalías especializadas actuarán en todo el territorio del Estado en coordinación con los órganos y unidades de la Fiscalía General; y,

c) Las fiscalías especializadas, según su nivel orgánico, funcional y presupuestal, podrán contar con direcciones, subdirecciones y demás unidades que establezcan las disposiciones aplicables.

II. Sistema de organización territorial:

a) La Fiscalía General contará con fiscalías regionales en circunscripciones que abarcarán uno o más municipios del Estado. Al frente de cada fiscalía regional habrá un fiscal regional, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre los servidores públicos que formen parte de su estructura;

b) Las sedes de las fiscalías regionales serán definidas atendiendo a la incidencia delictiva, densidad de población, las características geográficas del Estado y la correcta distribución de las cargas de trabajo;

c) Las fiscalías regionales contarán con servidores públicos y agencias del Ministerio Público, que ejercerán sus funciones en la circunscripción territorial que determine el Fiscal General y conforme a lo dispuesto en esta ley, así como las demás unidades administrativas y de investigación que establezcan las disposiciones aplicables;

d) Las fiscalías regionales podrán atender los asuntos relativos a la atención temprana, mecanismos alternativos de solución de conflictos, integración de carpetas de investigación, ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, litigación, amparo, servicios a la comunidad, servicios administrativos y otros, de conformidad con las facultades que les otorgue esta ley, el Reglamento y el Fiscal General mediante Acuerdo; y,

e) El Fiscal General expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las fiscalías regionales con los órganos centrales y fiscalías especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público».

«Artículo 25. Reglamentación

El Fiscal coordinador, los fiscales regionales y especiales, los titulares de unidades especializadas, policías de investigación, directores generales, agentes del Ministerio Público, peritos, directores, subdirectores, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativas y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables, se organizarán de conformidad con los acuerdos que emita el Fiscal General al efecto, en base a la presente ley y su Reglamento».

Asimismo, dentro de las atribuciones del Fiscal General, el artículo 30, fracción XXXVIII²⁸, establece que tendrá las de «Nombrar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas y regionales, así como al Fiscal coordinador». En ese mismo sentido, el artículo 34²⁹ indica que los servidores públicos integrantes de la Fiscalía General, serán nombrados por el Fiscal General, conforme a la normatividad aplicable, salvo en los casos del Fiscal estatal anticorrupción y el titular del órgano interno de control, quienes deberán nombrarse por el Congreso del Estado.

En ese sentido, el hecho de designar a los fiscales regionales y especiales como empleados de confianza del Poder Ejecutivo local, es contrario al mandato constitucional previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal; pues tales fiscales ejercen las funciones de Ministerio Público.

Lo mismo ocurre con el establecimiento en la fracción V del artículo impugnado, en el sentido de que **el comandante de policía, los policías preventivos y de tránsito de los municipios** se entenderán como trabajadores de confianza.

En tanto los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, incluidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa; así, al considerar el precepto impugnado de confianza a los fiscales señalados y a los miembros de los cuerpos de policía, excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los excluye de la relación que se entabla con el Estado, la cual debe ser de índole administrativa y no laboral, de manera que al quedar excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza.

Por lo que, se concluye que el artículo 5, fracciones I y V, en lo relativo a considerar a los funcionarios y empleados de confianza del Estado a los fiscales regionales y especiales y del Municipio a policías preventivos y de tránsito, vulnera **lo previsto por en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, lo procedente es declarar su invalidez**, en las porciones normativas que señalan «*el Fiscal Regional y Especial*» y «*Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito*».

Aunado a ello, se advierte en la fracción I, del artículo 5 impugnado, otro vicio de inconstitucionalidad en cuanto señala que **la fiscalía regional y especial se encuentran dentro del Poder Ejecutivo**.

En efecto, al respecto debe atenderse a lo que dispone la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁸ «Artículo 30. Atribuciones

Como titular de la Fiscalía General, además de sus facultades orgánicas, posee todas las atribuciones que éste y los demás ordenamientos jurídicos confieren al Ministerio Público, que de manera enunciativa y no limitativa son:

...

XXXVIII. Nombrar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas y regionales, así como al Fiscal coordinador;

...».

²⁹ «Artículo 34. Nombramiento de los servidores públicos de la Fiscalía General

Los servidores públicos integrantes de la Fiscalía General, serán nombrados por el Fiscal General, conforme a la normatividad aplicable, salvo en los casos del Fiscal estatal anticorrupción y el titular del órgano interno de control, quienes deberán ser nombrados por el Congreso del Estado.

Los agentes del Ministerio Público, peritos y, en su caso, el personal de estructura orgánica, deberán contar con título debidamente registrado y cédula profesional que los autorice a ejercer la profesión de licenciado en derecho o equivalente según el área de desempeño, con la antigüedad que señale el Reglamento de esta ley, sin perjuicio de que en el mismo se establezcan otros requisitos relativos a experiencia, probidad, capacidad, control de confianza, profesionalización y ausencia de antecedentes penales, entre otros».

Mexicanos, en el que se establece el mandato consistente en que las Constituciones de los Estados garanticen que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

«**Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IX.- Las Constituciones de los Estados garantizarán que **las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos**».

En congruencia con lo anterior, mediante reforma de trece de agosto de dos mil dieciocho, se introdujo la figura del Fiscal General del Estado en el artículo 100 de la Constitución local:

«**Artículo 100.-** El Ministerio Público estará a cargo de **un Fiscal General del Estado**.

La Fiscalía General del Estado **es un órgano autónomo**, con **personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión** en los términos que determine la Ley.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años y, no podrá ser reelecto; **será designado y removido conforme a lo establecido por esta Constitución**; será sujeto de responsabilidad política, penal o administrativa, **en términos de la legislación aplicable**.

El **Fiscal Estatal Anticorrupción** durará en su encargo siete años y será nombrado por el Congreso del Estado, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto se determine; podrá ser removido en los términos que la Ley establezca.

La Ley Orgánica de la institución fijará la adscripción, obligaciones y atribuciones de los funcionarios y empleados que la integren, entre los cuales se incluirá la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; asimismo establecerá centros especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias y determinará los casos que requieran supervisión judicial.

El Fiscal General del Estado, deberá rendir al Congreso del Estado, un informe anual y cuando sea requerido respecto a las acciones y resultados de la institución a su cargo».

«**Artículo 101.-** Para ser Fiscal General del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos;

III. Contar con residencia en el Estado de Michoacán al menos de tres años, el día de su designación;

IV. Contar al día de su designación con una antigüedad de diez años en el ejercicio de su profesión y tener título profesional de licenciado en derecho expedido por universidad, autoridad o institución legalmente facultada para ello;

V. Gozar de buena reputación; y,

VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad».

«**Artículo 102.-** **Para la elección del Fiscal General del Estado, se observará el siguiente procedimiento:**

I. El Congreso del Estado emitirá convocatoria pública para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, noventa días antes del término del encargo;

II. De entre los concurrentes a esa convocatoria, que cumplan todos los requisitos, elegirá diez propuestos en una lista que

enviará al Gobernador del Estado;

III. El Gobernador del Estado contará hasta con diez días a partir de la recepción de las propuestas, para formar una terna, misma que remitirá al Congreso del Estado;

IV. El Congreso del Estado deberá, de entre la terna propuesta elegir a quien será Fiscal General del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;

V. De no enviarse la terna dentro del plazo de diez días el Congreso del Estado integrará la terna correspondiente;

VI. De no lograr la votación requerida para elegir de entre los propuestos integrantes de la terna hasta en dos ocasiones, se solicitará al Gobernador del Estado la integración de una nueva terna, que será integrada por personas de la lista inicial;

VII. El Fiscal General del Estado tomará protesta ante el Congreso; y,

VIII. Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determina la Ley».

De lo anterior, se desprende que **la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo**, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, a través de la cual se ejercen las facultades el Ministerio Público. Asimismo, está a cargo de un Fiscal General.

De forma que, tanto el órgano (Fiscalía) no depende del Poder Ejecutivo y el Fiscal que es el titular no se encuentra subordinado a ninguna autoridad incluido el titular del Ejecutivo local, como pretende la norma que se tilda de inconstitucional. Incluso, el Fiscal se designa en un proceso que intervienen el Congreso local y el Gobernador del Estado, con lo que no puede referirse a un nombramiento.

Por ello, el hecho de designar «*al fiscal regional y especial*» como empleado de confianza del Poder Ejecutivo local también es contrario al mandato establecido en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se ordena que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

1.2 Designación del Oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dentro del Poder Ejecutivo del Estado

Por lo que hace al primer punto relativo al concepto de trabajador, esta Suprema Corte ha definido al «trabajador de confianza» como la persona que por razón de jerarquía, vinculación, lealtad y naturaleza de la actividad que desarrolla al servicio de una empresa, patrón o entidad de gobierno, adquiere representatividad y responsabilidad en el desempeño de sus funciones, las cuales lo ligan de manera íntima al destino de esa empresa o a los intereses particulares o públicos de quien lo contrata, en forma tal que sus actos merezcan plena garantía y seguridad, y tenga su comportamiento laboral plena aceptación.

En la teoría del derecho, se considera que el trabajo de confianza no es un trabajo especial, sino una relación especial entre el patrón y el trabajador, en razón de las funciones que éste desempeña; y que los trabajadores de confianza son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan y de alguna manera hacen presente el interés del patrón.

De lo expuesto, es evidente que el hecho de ser trabajador de confianza tiene implícito la relación con un patrón, lo cual se estima incompatible con la diversa figura de «titular». Para desarrollar lo anterior, deben retomarse las consideraciones que este Tribunal Pleno expuso al resolver la controversia constitucional 32/2007, el veinte de enero de dos mil nueve:

«I. Estudio preliminar. Sobre el estatuto jurídico de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados. Antes de dar respuesta puntual a cada uno de los argumentos planteados, este Tribunal Pleno considera necesario hacer algunas precisiones históricas y conceptuales sobre el estatuto jurídico de los magistrados.

Como se sabe, una vez que el Constituyente de Querétaro aprobó el texto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas de los Estados pusieron manos a la obra para dar cumplimiento al mandato, surgido del propio texto, que decía:

«Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

[...] «

Así, entre mil novecientos dieciocho y mil novecientos veintiocho, las entidades federativas emitieron diferentes legislaciones en materia de trabajo, regulando de forma disímil las relaciones laborales, obedeciendo ello a las particularidades de cada entidad. En esta primera etapa, la regulación de las relaciones de trabajo no estaba, por decirlo así, federalizada.

En cuanto a la materia burocrática se refiere, esa disimilitud ha sido clasificada en dos grandes tendencias: una orientada a la restricción para reconocer los derechos a los empleados públicos, y otra dirigida a regular la relación del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores. Hubo, por otra parte, algunos Estados que simplemente no emitieron normas en materia burocrática, pues consideraron que los trabajadores públicos eran sujetos de una legislación especial: la del servicio civil³⁰.

Es hasta el mes de julio de mil novecientos veintinueve, cuando se convocó al Congreso de la Unión para someter a su consideración una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 73 y el 123. A partir de esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, comienza la etapa de la federalización de las relaciones de trabajo. El texto de estos preceptos es el siguiente:

«Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados dentro de sus jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

[...]»

«Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo:

[...]»

En cumplimiento de estos mandatos constitucionales, se inició en nuestro país un proceso de reformas que tuvo dos capítulos trascendentales: el llamado «Proyecto Portes Gil», que fue discutido en el Congreso obrero-patronal celebrado el quince de noviembre de mil novecientos veintiocho; y la Convención obrero-patronal convocada a instancias del Presidente Pascual Ortiz Rubio celebrada en noviembre de mil novecientos veintiocho. Finalmente, el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, el Congreso de la Unión emitió la primera Ley Federal del Trabajo, de la que cabe destacar el artículo 2 que rezaba: «las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán regidas por las leyes del servicio civil, que al efecto se expidiesen».

Pues bien, ni en los llamados genéricamente códigos del trabajo de las entidades federativas —con la salvedad de algunos códigos locales—, ni en esta primera legislación federal, se tomaron en cuenta, de manera propia, las relaciones de trabajo surgidas entre el Estado y sus trabajadores, hecho que algunos han denominado como la «marginación del trabajo público»³¹. Este hecho, aunado a la disimilitud de regulación en materia laboral a la que se ha hecho alusión anteriormente, no es de poca importancia, pues dio pie para que varias Juntas de Conciliación y Arbitraje aplicaran arbitrariamente las disposiciones laborales, generándose en consecuencia un considerable estancamiento en la materia y no pocos problemas relacionados con la falta de desarrollo del país. Este desorden motivó importantes pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que pusieron en entredicho numerosos laudos. Sin embargo, ni siquiera tales fallos lograron producir genuinas reparaciones debido al nulo desempeño de las autoridades administrativas para sancionar las constantes violaciones a las garantías de los trabajadores³².

³⁰ La anterior clasificación ha sido recogida de Remolina Roqueñí, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, (2 tomos), Secretaría de Gobernación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 2006, volumen 1, p. 16.

³¹ Por ejemplo, Carlos Reynoso Castillo o Sergio Pallares y Lara. Para abundar sobre el tema, véase la obra de este último que lleva por título *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, pp. 4-6.

³² Así lo considera Remolina Roqueñí, en *El derecho burocrático en México*, op. cit., volumen 1, pp. 16-17.

*Esta inercia se romperá con la aparición de un importante estatuto surgido durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, denominado **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión** y conocido como «Estatuto Cárdenas», publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho. Conviene poner atención en el contenido de los primeros artículos:*

«Artículo 1º. La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras».

*En este primer artículo es clara la división entre los dos grupos de destinatarios del Estatuto: por un lado, **autoridades y funcionarios** y, por otro, **trabajadores**. Esto implica que, desde un principio, la ley lejos de englobar en una sola categoría de «trabajadores» a todas las personas que prestaran sus servicios al Estado, distinguió entre autoridades y funcionarios, por un lado, y trabajadores, por otro. Esta distinción permite asociar a los primeros la idea de mando y dirección, y a los segundos la de subordinación y obediencia.*

Posteriormente, dirigiéndose exclusivamente a los trabajadores, el artículo 2º define el concepto de trabajador al servicio del Estado:

«Artículo 2º. Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales».

Es evidente que el artículo anterior ya no comprende a las autoridades y funcionarios, por lo que, a contrario sensu, es posible considerar que dichas personas no prestan sus servicios de la misma manera en que lo hacen los trabajadores.

Por su parte, los artículos 3º, 4º y 5º del citado ordenamiento establecían:

«Artículo 3º. La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida, para los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los gobiernos del Distrito y Territorios Federales representados por sus titulares respectivos».

«Artículo 4º. Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividen en dos grandes grupos:

- I.- Trabajadores de base, y
- II.- Trabajadores de confianza.

Son trabajadores de confianza:

[...]

g) En el Poder Judicial: los Secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas, Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia; los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Acuerdos de las Salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios Generales de la misma Corte, los Secretarios de Acuerdos del Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito».

«Artículo 5º. Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; (...)

Los artículos 3º, 4º y 5º que acaban de ser transcritos dejan claro que el Estatuto estaba dirigido a regular, de manera exclusiva, las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; así, si quedaron expresamente excluidos los trabajadores de confianza, por mayoría de razón debemos entender que también quedaban excluidas las autoridades y los funcionarios a los que aludía la propia ley. Por lo demás, conviene aclarar que en el resto de la ley nada se menciona sobre las autoridades y funcionarios.

Pocos años más tarde, durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se inició un proceso de reforma del «Estatuto Cárdenas». Antes de que entrara en vigor el nuevo estatuto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo conocimiento del proyecto respectivo y no estimó correcta una disposición mediante la cual se determinaba que el Tribunal de Arbitraje sería la autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de todos los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, incluyendo desde luego los del Poder Judicial de la Federación.

Luego de dos infructuosos comunicados por parte del Presidente de la Suprema Corte al Presidente de la República, en los que se hacía notar que el Estatuto provocaría el sometimiento de la Suprema Corte a un Tribunal de Arbitraje y la consecuente violación de la supremacía de aquélla, el Estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno sin modificación alguna³³.

Como consecuencia de lo anterior, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación quedaron contrapuestos por varios años³⁴. Fue a instancia del Presidente Adolfo López Mateos que se propuso la adición de un apartado «B» al artículo 123 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta. En la fracción XII, segundo párrafo, del nuevo apartado, se excluyó a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación. El texto original es el siguiente:

[Se transcribe artículo]

Nótese que el nuevo apartado B habla genéricamente de «trabajadores» y en la última fracción reserva a la legislación ordinaria la categorización de los llamados «trabajadores de confianza».

[...]

A partir de esta reforma constitucional, se denomina genéricamente como «servidor público» a toda persona que preste sus servicios al Estado, sin distinción alguna. Lo anterior permite afirmar que, desde el texto constitucional, las diferentes clases de servidores públicos tienen un estatuto determinado en diferentes leyes, tales como las de responsabilidades, administración pública, orgánicas, etcétera.

Una primera conclusión se hace necesaria: los anteriormente denominados «altos funcionarios», es decir, los titulares de los poderes públicos Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nunca fueron, ni han sido considerados como trabajadores de confianza. Si es así, dadas las nuevas denominaciones, podría pensarse que se trata de «servidores públicos de base», pero con un estatuto constitucional propio y específico.

En el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas que integran su estatuto jurídico se encuentran, por una parte, en el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concretamente, los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 101; y por la otra en los artículos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de los Magistrados de las Entidades Federativas, su estatuto jurídico está integrado actualmente³⁵ por la fracción III del artículo 116 constitucional, y por las normas constitucionales y ordinarias propias de cada entidad federativa.

Retomando el punto, si los anteriormente denominados «Altos Funcionarios», tanto federales como locales, nunca fueron siquiera considerados como trabajadores de confianza, no resulta lógico aceptar que tenían un estatus inferior a éstos, sino más bien superior; puesto que dichos trabajadores de confianza estaban y siguen estando subordinados a los primeros. De hecho, «la confianza» queda determinada por el superior jerárquico, quien puede en todo momento remover o dar por terminadas las relaciones de trabajo.

En este momento conviene hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué resulta más atinente: considerar como trabajadores o como funcionarios (o altos funcionarios) a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de la República? Para responderla, conviene no perder de vista un elemento fundamental: la subordinación³⁶. Esta característica

³³ Lo anterior provocó que el más alto tribunal del país declarara la inconstitucionalidad del Estatuto, en una sesión celebrada el veinticuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, bajo las siguientes consideraciones: «1º. El Estatuto Jurídico es anticonstitucional toda vez que va contra el Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal, desde el momento en que la existencia de los sindicatos burocráticos en sí mismos considerados, y con mayor razón, si se atiende a que todo sindicato implica el derecho de huelga, nulifica el expresado Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal; porque, en último análisis, coloca la dirección del Gobierno, el manejo de los servicios públicos y la política en manos de los líderes de los sindicatos, y 2º. - Porque, concretándose a la Suprema Corte y sus empleados, es contrario a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en lo tocante a los nombramientos de sus funcionarios y empleados, con lo cual la disciplina se quebranta, en perjuicio del más importante de los servicios públicos, cual es el de la recta administración de justicia». Véase Remolina Roqueñí, *El derecho burocrático en México, op. cit.*, pp. 36 y ss.

³⁴ Es importante mencionar que esta contraposición operó de facto, pues aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el Estatuto, éste se siguió aplicando en la práctica, y al mismo tiempo, el Alto Tribunal continuó aplicando su Ley Orgánica. Véase Remolina Roqueñí, *Ídem*.

³⁵ Recuérdese que la fracción IX del artículo 115 constitucional, derogada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, disponía: «IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere». Lo anterior significa que antes del actual artículo 116, fracción III, existía ya un mandato constitucional en el que se reservaba a las legislaturas locales la regulación de las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores.

³⁶ Mario de la Cueva define la subordinación como «una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo». De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1993, tomo I, página 203. Si trasladamos este concepto a la materia burocrática, podríamos redefinirlo sustituyendo simplemente el nombre técnico de los sujetos de la relación: La subordinación en materia burocrática es una relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del titular en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines del órgano público; y una obligación igualmente jurídica del servidor público de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

se puede predicar de todos los servidores públicos, con excepción de los más altos: Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito federal; Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en el ámbito de las Entidades Federativas; y Jefe de Gobierno, Diputados de la Asamblea Legislativa y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en ese ámbito.

Si a este elemento sumamos el de la **independencia judicial**, como una de las características esenciales de la función jurisdiccional que, por razones obvias es lógicamente incompatible con la noción de **subordinación**³⁷, entonces podemos afirmar que quienes ejercen la función jurisdiccional dentro del órgano que encabeza uno de los poderes públicos integran una categoría sui generis de servidores públicos, ya que, a diferencia del resto, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ante el Derecho, es decir, sin depender de ninguna voluntad humana para llevar a cabo su función esencial.

[...]

Otros elementos que contribuyen a la caracterización de este tipo de funcionarios son: la forma de designación, la duración en el cargo (inamovilidad judicial), la irreducibilidad salarial y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Todos estos factores permiten afirmar que la naturaleza jurídica de la **función** que realizan estos servidores públicos es distinta a la del resto, porque, como se ha dicho, ninguna otra clase de servidores públicos tiene todas estas características. Además, no debe perderse de vista que tanto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados están ubicados en la máxima jerarquía en sus respectivos ámbitos de competencia, y más que eso, son los **titulares** de los **órganos** que realizan la **función normativa** de los poderes judiciales, federal y estatal, respectivamente.

En efecto, de acuerdo con el régimen constitucional de nuestro país, cada uno de los Poderes de la Unión, y cada uno de los Poderes de las Entidades Federativas, representan una **función normativa** específica: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Es importante no confundir estas funciones normativas con los **órganos** que las realizan. Por ejemplo, a nivel federal, la función legislativa es realizada por un órgano denominado Congreso de la Unión y por otros dos en que se divide el anterior, es decir, las Cámaras de Diputados y Senadores; la función normativa del Poder Ejecutivo es llevada a cabo por un órgano denominado Presidencia de la República; y la función normativa del Poder Judicial, por órganos tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales Colegiados, etcétera. Cada uno de esos órganos están integrados por un conjunto de servidores públicos, algunos de los cuales —no todos— son los **titulares** de dichos órganos: el Presidente de la República es el titular de la Presidencia; los Senadores y Diputados son los titulares, respectivamente, de las cámaras correspondientes; y los Ministros, los **titulares** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A nivel local, los titulares serían, respectivamente, los gobernadores, los diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

Lo anterior permite concluir que los anteriores funcionarios, lejos de ser trabajadores al servicio del estado son los titulares de los órganos que realizan las funciones normativas de cada uno de los poderes públicos; son ellos quienes subordinan, a través de las líneas de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos que sí son trabajadores³⁸.

[...]

Por lo demás, este Tribunal Pleno no soslaya el hecho de que los Magistrados realizan una actividad intelectual que desde luego implica un desgaste físico o energético de no poca importancia; sin embargo, la actividad material o intelectual de un trabajo no define por sí sola a la **relación trabajo** en el ámbito privado o al **nombramiento** en el aspecto burocrático. La ley y la doctrina establecen determinados elementos o condiciones necesarias y suficientes del contrato de trabajo o del nombramiento. En efecto, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo prescribe:

«Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

³⁷ No resulta fácil imaginar un servidor público de alto nivel «independiente subordinado»; el término no es más que un oxímoron.

³⁸ Conviene, para efectos ilustrativos, recoger una definición doctrinal de **titularidad**: «[L]a titularidad (...) constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral». La definición es de Carlos A. Morales Paulín, en su obra *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, p. 81.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos».

Por su parte, los artículos 2° y 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

«Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación».

«Artículo 3o. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales».

Mario de la Cueva definió la **relación de trabajo** en los siguientes términos:

«[L]a relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias»³⁹.

Miguel Acosta Romero, por su parte, define el **nombramiento** de los funcionarios como:

La designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables [...puede ser discrecional, condicionado o reservado]⁴⁰.

Así las cosas, de los elementos legales y doctrinales a los que se ha hecho alusión, es posible establecer los elementos esenciales de una **relación de trabajo** en el ámbito privado o de un **nombramiento** en el ámbito burocrático:

Ámbito privado (Relación de trabajo)	Ámbito burocrático (Nombramiento)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La existencia de un trabajador ▪ La existencia de un patrón ▪ Prestación de un trabajo personal subordinado ▪ Pago de un salario ▪ Estatuto jurídico objetivo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La existencia de un servidor público ▪ La existencia de un titular ▪ Prestación de un servicio personal subordinado ▪ Pago de un salario ▪ Estatuto jurídico objetivo

De lo anterior, es posible afirmar que ante la falta de cualquiera de los elementos anteriormente citados no es posible hablar de una genuina relación de trabajo, en cualquiera de los dos ámbitos.

En el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no es posible hablar de la existencia de un patrono o titular que les haya expedido el nombramiento y ante quien estén **subordinados**. Este elemento es fundamental y se identifica, evidentemente, con una voluntad humana, la del empleador particular o la del titular del cargo público facultado para expedir el nombramiento, pues no es posible entender la subordinación como un elemento referido a un ente abstracto como puede ser el Derecho o la Constitución, ya que no es ese el sentido del concepto que toma en cuenta el Derecho del trabajo. Es obvio que en un Estado de Derecho todos —trabajadores, servidores, patronos y titulares— están subordinados. El Derecho o la Constitución no «subordinan» a nadie en el sentido laboral del término sino de manera deóntica, es decir, a través del carácter obligatorio, prohibido o permitido de sus normas.

Por todo lo anterior, resulta claro que los **titulares** de los órganos que realizan la función normativa de un Poder como el Judicial, ya sea Federal o Estatal, no pueden ser considerados como trabajadores. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California no considere a los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado como trabajadores, no resulta violatorio de alguna norma constitucional; en particular, de los artículos 14, 116, fracción III, y 123 de la Constitución Federal. En los puntos subsecuentes, se abordará cada una de las impugnaciones esgrimidas por el poder actor contra cada uno de estos artículos».

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

³⁹ De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, Porrúa, México, 1993, p. 187.

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, op. cit., p. 138.

De lo expuesto, si bien el Tribunal Pleno desarrolló el concepto de titularidad relacionado con los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, la misma lógica debe seguirse respecto de los titulares de los distintos poderes estatales, de los miembros de los Ayuntamientos e incluso de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, para analizar si es válido clasificar como «trabajador de confianza» a determinados servidores públicos. Lo anterior, toda vez que los conceptos de «titular» y «trabajador» no son compatibles y se traduce en un límite para el legislador secundario.

Por ello, este Tribunal Pleno considera que el legislador secundario aun cuando tiene libertad de configuración amplia para determinar qué cargos se pueden considerar trabajadores de confianza al servicio del Estado, debe limitarse de no incluir como tal a los titulares de los órganos.

Como se mencionó en el precedente, la **subordinación** es el elemento sustancial para distinguir si un servidor público es un trabajador o un titular. Asimismo, se estableció que la subordinación en materia burocrática es la relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del titular en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines del órgano público, y una obligación igualmente jurídica del servidor público de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

Así, se estableció que se entienden como titulares quienes ejercen sus atribuciones dentro de un órgano sin más subordinación que la que establece la ley, es decir, sin depender de una voluntad humana para llevar a cabo su función esencial. Estos funcionarios independientes que no están subordinados conforman una categoría *sui generis* que de ninguna forma encuadran en la categoría de trabajadores (sea de base y mucho menos de confianza), sino que se les coloca como titulares de un órgano que conforma uno de los poderes del Estado.

Como se mencionó en el precedente, otros elementos que contribuyen a distinguir a los titulares pueden ser la forma de designación, la duración en el cargo y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Asimismo, se trata de funcionarios ubicados en la máxima jerarquía en sus respectivos ámbitos de competencia, sea federal o local.

Si bien en el precedente se indicó que, de acuerdo con el régimen constitucional del país, cada uno de los Poderes de la Unión y de los Poderes de las entidades federativas representan una función normativa específica: la ejecutiva, legislativa y la judicial. Lo mismo acontece con los órganos constitucionales autónomos, que no se limitan ni subsumen a esas tres funciones, sino que, por su importancia, deben ser ajenos y contar con sus titulares y personal subordinado a éste. Así, los órganos (tanto los autónomos, como los que conforman los Poderes) se conforman por diversos servidores públicos en los que algunos serán titulares y otros serán trabajadores subordinados a estos.

En ese sentido, los funcionarios entendidos como titulares, lejos de ser trabajadores, encabezan los órganos que realizan las funciones normativas de cada poder público o el designado como autónomo, y ellos son los que subordinan a través de las líneas de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos que realmente son los trabajadores.

Por lo contrario, se tratará de un trabajador —de base o de confianza, según lo designe el legislador secundario con base en la libertad configurativa que le otorga la Constitución Federal— cuando: a) existe un servidor público; b) un titular; c) se presente un servicio personal subordinado con dependencia a otro servidor público; c) se pague un salario; y, d) exista un estatuto jurídico objetivo que regule dicha relación.

Ahora bien, en cuanto a los oficiales del Registro Civil, debe tomarse en cuenta el artículo 130, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los actos del estado civil de las personas **son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes**, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. Asimismo, indica que las autoridades federales, de entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley**.

«Artículo 130. [...]

[...]

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley».

Partiendo de lo anterior, es evidente que la Constitución Federal otorga una amplia libertad de configuración al legislador ordinario, pero con la precisión que los actos del estado civil son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas.

Por su parte, la constitución local no señala nada al respecto, con lo que todo se remite a la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Michoacán. En lo que interesa, se transcriben los artículos 3, 4, 8, 11, 17, 18, 20 y 24.

«Artículo 3°. El Registro Civil depende del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien ejercerá sus atribuciones a través de la Secretaría de Gobierno».

«Artículo 4°. La institución dependerá administrativamente de la Secretaría de Gobierno, contará con una Dirección, el número de oficiales, oficialías y el personal necesarios para su debido funcionamiento».

«Artículo 8°. La organización, funcionamiento y vigilancia de la institución del Registro Civil, corresponde, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, a la Secretaría de Gobierno».

«Artículo 11. El Director del Registro Civil será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado.

Los oficiales serán nombrados por el Gobernador del Estado, conforme a la presente Ley.

El Director, los jefes de departamento y los oficiales, al tomar posesión de sus cargos, rendirán la protesta de ley correspondiente, el primero, ante el Secretario de Gobierno, los restantes, ante el Director».

«Artículo 17. La titularidad de las oficialías, estará a cargo de un servidor público denominado oficial del Registro Civil, quien tendrá fe pública en el desempeño de las labores a su cargo».

«Artículo 18. En aquellas oficinas del Registro Civil que por las cargas de trabajo lo requieran, siempre que el presupuesto de egresos lo permita, podrá designarse para apoyar al oficial, a un auxiliar y a los empleados necesarios, los que estarán bajo la dirección, responsabilidad y vigilancia del titular».

«Artículo 20. Los oficiales del Registro Civil tendrán las funciones siguientes:

I. Registrar los diferentes actos del estado civil de las personas en su circunscripción;

II. Extender y autorizar certificados de las actas del estado civil de las personas, que se encuentren en el archivo de su circunscripción o en casos extraordinarios que autorice la dirección;

III. Fomentar y organizar las campañas a fin de regularizar el estado civil de los habitantes de su circunscripción, así como difundir en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, los programas tendientes al mejoramiento de la familia;

IV. Requerir a las autoridades o particulares para que les proporcionen la información que consideren necesaria sobre nacimientos, defunciones y demás actos que en ejercicio de sus funciones les corresponda atender;

V. Autorizar previo acuerdo del director a que el auxiliar pueda realizar por delegación, aquellas funciones que le son propias;

VI. Requerir a los directores, jefes o administradores de las instituciones o establecimientos a que se refiere el Código Civil del Estado, para que informen oportunamente sobre los nacimientos y defunciones que ocurran en los establecimientos a su cargo;

VII. Expedir órdenes de inhumación o cremación en su caso, así como autorizar la exhumación de cadáveres cuando lo ordene la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VIII. Conceder licencia para el traslado de cadáveres o restos de un lugar a otro, expidiendo para el efecto, el permiso respectivo previo cumplimiento de los requisitos sanitarios;

IX. Instruir a los contrayentes, al celebrar el matrimonio, sobre la naturaleza de este contrato y sus consecuencias legales, ajustándose a lo dispuesto en el Código Civil y al texto que expida el Secretario de Gobierno;

X. Inscribir las sentencias ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio, la adopción, la tutela o la interdicción, la anulación de matrimonio y cualesquiera otra resolución que afecte los actos del registro;

XI. Solicitar y obtener oportunamente las formas para inscribir los actos del estado civil de las personas, para la expedición de las certificaciones y el material necesario para el ejercicio de sus funciones;

XII. Vigilar que las formas en que se hayan asentado los actos del estado civil de las personas, no contengan raspaduras, enmendaduras o tachaduras;

XIII. Efectuar las anotaciones de rectificación, aclaración y sentencias ejecutorias emitidas por autoridad competente, que

correspondan a su oficialía, debiendo informar al Archivo del Poder Ejecutivo para que realice la anotación en el libro duplicado;

XIV. Verificar que los extranjeros que sean parte de algún acto registral, comprueben su legal estancia en el país, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para los casos de matrimonio de un nacional con extranjero, deberán presentar el permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación;

XV. Custodiar bajo su responsabilidad los sellos, tomos de registro, formatos, formas especiales para expedir certificaciones y demás documentación necesaria para el desempeño de sus funciones;

XVI. Asentar en las actas de nacimiento según el marco referencial que determine el Registro Nacional de Población, la clave única de identificación para cada persona;

XVII. Cuando la dotación de Claves de Registro e Identificación Personal resulte insuficiente para concluir el año de ejercicio, deberá comprobar el uso dado a las primeras y solicitar una nueva dotación a la dirección del Registro Civil;

XVIII. Rendir a la dirección un informe dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, sobre los actos registrados en su oficialía;

XIX. Expedir a los usuarios del servicio, la orden de entero para que efectúen el pago de derechos por servicios del Registro Civil, en las oficinas de recaudación de la Tesorería General;

XX. Autorizar con su firma, las copias certificadas en las que consten los actos inscritos en los tomos de registro, así como de los documentos relacionados con éstos;

XXI. Recopilar las leyes, circulares y demás disposiciones relativas a la organización y funcionamiento del Registro Civil;

XXII. Integrar y conservar los apéndices de los actos del estado civil, así como elaborar el índice de los documentos que los integran;

XXIII. Anotar la leyenda «no paso», en las actas cuando no hayan sido suficientemente requisitadas o cuando los interesados se hayan negado a continuar el acto; en este caso el oficial anotará la razón por la cual no se continuó, y glosará los ejemplares en el volumen correspondiente;

XXIV. Remitir oportunamente un ejemplar de los libros del Registro Civil a la dirección para su revisión y sean subsanadas las deficiencias que se hubieren advertido, otro al Archivo del Poder Ejecutivo y con los documentos que les corresponda integrará otro ejemplar que quedará en el archivo de la oficina en que se haya actuado;

XXV. Expedir los certificados negativos de registro que le sean solicitados, previa búsqueda y verificación de que no obran en su oficina las actas respectivas;

XXVI. Asistir puntualmente a sus labores y atender asuntos urgentes aún en días y horas inhábiles;

XXVII. Distribuir las labores entre su personal, de acuerdo con las necesidades del servicio y designar al que deberá cubrir las guardias en los días y horas inhábiles, para levantar las actas de defunción y atender los asuntos de extrema urgencia;

XXVIII. Fijar en un lugar visible de las oficialías los requisitos para el asentamiento de los diferentes actos del estado civil de las personas, y la tarifa autorizada en la Ley de Ingresos que por concepto de derechos causen los servicios del Registro Civil;

XXIX. Consultar al director en las dudas relacionadas con sus funciones, así como proponer las medidas que permitan mejorar el servicio del Registro Civil;

XXX. Levantar oportunamente las actas de defunción de los fallecimientos reportados por el Ministerio Público o por los Jefes de Tenencia;

XXXI. Abstenerse de celebrar un acto del estado civil conociendo la existencia de algún impedimento, dando vista al Ministerio Público para los efectos procedentes;

XXXII. Supervisar el trabajo que desempeñe el personal administrativo, así como su asistencia a los cursos de capacitación que organice la dirección;

XXXIII. Entregar o en su caso recibir la oficialía previo inventario, al que se anexará al acta de entrega-recepción, remitiendo el original al director de la institución;

XXXIV. Con los documentos que fundamenten cada acto del estado civil, formar apéndices, numerados progresivamente por año y archivarlos a manera de legajos, elaborar un índice de éstos y conservarlos; y, (sic)

(REFORMADA, P.O. 9 DE NOVIEMBRE DE 2010)

XXXV. Exhortar a quien presente al menor a registrar a que el nombre propio que vaya a otorgarle no sea peyorativo, discriminatorio, infamante, denigrante o carente de significado;

(ADICIONADA, P.O. 9 DE NOVIEMBRE DE 2010)

XXXVI. Procurar evitar la multiplicidad de identidades u homonimias que puedan generar controversias judiciales en materia de identidad; y,

(ADICIONADA, P.O. 9 DE NOVIEMBRE DE 2010)

XXXVII. Las que establece el Código Familiar para el Estado de Michoacán y las demás que se contemplen en otras disposiciones aplicables».

«Artículo 24. Los oficiales o sus auxiliares autorizados, podrán extraer personalmente de las oficinas los formatos para registrar nacimientos o celebrar matrimonios, bajo su más estricta responsabilidad».

De la transcripción anterior, se tiene que el Registro Civil **depende del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán** y ejerce sus atribuciones a través de la Secretaría de Gobierno. Asimismo, se establece que el Registro depende administrativamente de la Secretaría de Gobierno y cuenta con una Dirección, oficiales y personal necesario de conformidad con la necesidad. En ese sentido, se indica que la organización, funcionamiento y vigilancia del Registro Civil corresponde a la Secretaría de Gobierno y **que tanto el nombramiento del Registro Civil como de los oficiales, corresponde al Gobernador del Estado.**

Por ello, aun cuando la ley señale que la titularidad de las oficialías está a cargo de los oficiales del Registro Civil, es evidente que no son titulares de un poder del Estado, de un Municipio o de un órgano constitucionalmente autónomo, puesto que su designación es mediante nombramiento del Gobernador del Estado. Incluso, se establece que la organización, funcionamiento y vigilancia de la institución del Registro Civil, corresponde a la Secretaría de Gobierno, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por ello, se estima que los oficiales se encuentran en clara subordinación del Poder Ejecutivo local, con lo que es evidente que no hay razón constitucional ni legal que permita admitir la autonomía del Registro Civil tal como alega la parte actora, y los oficiales tienen el carácter de trabajadores, dada su subordinación; de ahí que el legislador cuenta con amplia libertad para establecer si se les considera trabajadores de confianza o de base.

Por lo que se reconoce la validez de la fracción I del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice «*el Oficial del Registro Civil*».

1.3 Establecimiento como trabajadores de confianza de los asesores, secretarios auxiliares y particulares del Poder Judicial

Finalmente, por lo que hace a los asesores, secretarios auxiliares y particulares, el promovente indica que los Poderes Judiciales locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial la inamovilidad como la estabilidad en el empleo; y la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos de administración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los Asesores, Secretarios Particulares y Secretarios Auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Es infundado lo señalado, dado que conforme a lo que precede, el mismo constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción VI, a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Asimismo, que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal distingue los derechos que corresponden a los trabajadores de confianza, por exclusión de los que se han conferido a los trabajadores de base; es decir, establece los principios constitucionales y derechos mínimos que el legislador ordinario debe reconocer a los trabajadores de base y de confianza en las leyes reglamentarias correspondientes; interesa destacar que en la fracción XIV del referido apartado constitucional, existe mandato al legislador ordinario para que establezca, en la ley reglamentaria, los cargos que serán considerados de confianza, justamente porque a partir de esa clasificación, se podría determinar qué trabajadores únicamente gozarían de medidas de protección al salario y de seguridad social.

Sin embargo, la norma constitucional no impone como obligación que el legislador ordinario establezca en la ley respectiva la existencia tanto de trabajadores de base como de confianza, sino simplemente que se precise, como se ha indicado, quiénes serán considerados de confianza. Por lo que, en ese aspecto, el legislador ordinario tiene la facultad para determinar los cargos que se considerarán de confianza, así como los límites y los derechos que goce quien desempeñe un cargo de esa naturaleza.

Por lo que el legislador **secundario goza de libertad de configuración amplia, pues en ningún momento se establecen de forma específica cuáles cargos deben considerarse de confianza**; no obstante, esa libertad debe ser congruente siempre que se trate de trabajadores y no de titulares, que por la naturaleza y funciones del cargo no se considere razonable su establecimiento como trabajadores de confianza o de base; así como, con cualquier otra restricción constitucional.

Debe precisarse que del análisis de la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial local se advierte que no establecen en qué consisten y que funciones tienen a su cargo los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares; sin embargo, es claro que están sujetos al orden, mando o dominio de los titulares del Poder Judicial del Estado y de otros funcionarios, de forma que el Congreso Local, en uso válido de su potestad legislativa, puede decidir que estos servidores públicos tienen el carácter de trabajadores de confianza y sujetarlos al esquema correspondiente; destacando que incluso por la naturaleza misma de los secretarios particulares se considera que deben ser considerados como de confianza en razón de la vinculación y lealtad que debe guardar con el jefe inmediato, no habiendo sido razonable considerarlos de manera distinta.

En ese sentido, es infundado lo señalado por el accionante en cuanto señala que se vulneran los principios de inamovilidad y estabilidad en el cargo de los cuales gozan los poderes judiciales locales; esto debido a que, conforme a la doctrina de esta Suprema Corte⁴¹, la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo es un principio que salvaguarda la independencia judicial y está consignada en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo, constituye una institución **para los impartidores de justicia, esto es, Jueces y Magistrados**, que detentan previa satisfacción de determinados requisitos, pero principalmente constituye una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia.

⁴¹ Reflejado a manera de ejemplo en las siguientes tesis:

«MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé: «Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados». Este principio abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al haberse designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación».

Controversia constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. Época: Novena Época. Registro: 175896. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2006. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 19/2006. Página: 1447.

«INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, TRANSGREDEN AQUELLA GARANTÍA, EN CUANTO PREVÉN UN SISTEMA QUE NO ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE ESA ENTIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO). El artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Jalisco determina que el ejercicio del Poder Judicial de la entidad se deposita, entre otros, en el Tribunal Electoral, de manera que este órgano al formar parte de aquel poder, por haberlo establecido así el Estado de Jalisco en ejercicio de su soberanía, queda sujeto a las reglas previstas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, entre las que se encuentra la relativa a la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo de los Magistrados de los tribunales que integren los Poderes Judiciales Locales, como lo es el citado tribunal, y que supone, además de la determinación en la Constitución Local del tiempo de duración en el ejercicio del cargo, el establecimiento de la posibilidad de su ratificación al término del mismo, como presupuestos para obtener su inamovilidad. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, reformados por el decreto especificado, en cuanto prevén un sistema que no contempla la posibilidad de reelección de los aludidos Magistrados para el periodo inmediato siguiente a la terminación del de su encargo, transgreden la garantía de independencia judicial de los tribunales locales consagrada en los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución Federal».

Acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001. Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 28 de enero de 2002. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de febrero en curso, aprobó, con el número 9/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de febrero de dos mil dos. Época: Novena Época. Registro: 187778. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, febrero de 2002. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 9/2002. Página: 592.

«MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y 256 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE DICHA ENTIDAD, QUE PERMITEN LA DISMINUCIÓN DE SU REMUNERACIÓN DURANTE LOS AÑOS NO ELECTORALES, VIOLAN LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL TUTELADA POR LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, FRACCIONES III Y IV, INCISO C), CONSTITUCIONALES. Dentro de la garantía de acceso a la justicia en favor de los gobernados, consignada originalmente en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y hecha extensiva en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Carta Fundamental, a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, queda comprendida la de independencia de los órganos jurisdiccionales, la cual se sustenta, entre otros principios, en la tutela de la seguridad y estabilidad económica de los juzgadores.

En esa tesitura, los artículos 57, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, y 256 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, contravienen la citada garantía de independencia de los órganos judiciales, al excluir a los Magistrados electorales locales, de la previsión en el sentido de que sus remuneraciones no podrán ser disminuidas durante su encargo, y al disponer la disminución de tales remuneraciones, en un cincuenta por ciento, durante los años no electorales, toda vez que si al fijar las bases conforme a las cuales deben regirse los Poderes Judiciales Locales, y contemplar, dentro de la garantía de independencia judicial, la relativa a que la remuneración de los Magistrados y Jueces no podrá ser disminuida durante su encargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no formula distinción alguna,

De manera que tales garantías sólo se prevén para los magistrados y jueces locales, como una de las garantías para la consecución de una impartición de justicia imparcial, independiente y autónoma, pero no es aplicable a todos los trabajadores de los Poderes Judiciales; por lo que, respecto de ellos, como se dijo, el legislador secundario goza de libertad de configuración amplia, siempre y cuando no se vulneren los límites a ello, lo que en el caso no sucede.

las Constituciones y leyes de las entidades federativas no pueden establecerla para limitar ese principio a algún funcionario de ese tipo. Por otra parte, si el fundamento para establecer la diferencia, se pretendiera encontrar en la materia de especialización del órgano jurisdiccional local, que es la electoral, tal consideración carece de sustento, en atención a que, por un lado, como antes se mencionó, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Carta Magna, no formula distinción alguna; y, por el otro, porque en relación con dicha materia, ese mismo precepto, en su fracción IV, establece los principios que deben garantizar las Constituciones y leyes de las entidades federativas y, respecto de los órganos jurisdiccionales en la materia, se dispone, en su inciso c), como garantías a tutelar, el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; esto es, reitera la garantía de independencia de los órganos judiciales locales contenida en la fracción III del propio precepto».

Amparo en revisión 891/99. Dorina Valenzuela Millán y otros. 20 de septiembre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña. Época: Novena Época. Registro: 189439. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, junio de 2001. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XXXIX/2001. Página: 242.

«PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que «La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados». Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos «en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados».

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 101/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de septiembre de dos mil. Época: Novena Época. Registro: 190976. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, octubre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 101/2000. Página: 32.

«MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. LA SEGURIDAD O ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD INVULNERABLE. El principio de división de poderes que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Estados, en el primer párrafo del artículo 116, y el de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de los Magistrados del Poder Judicial, establecido en su fracción III, como forma de garantizar la independencia judicial, se obtiene desde que se inicia su desempeño y no hasta que se logra la inamovilidad judicial mediante la ratificación, una vez que ha concluido el tiempo de duración del mismo, previsto en la Constitución Local correspondiente, pues la disposición relativa a que las Constituciones Locales deberán establecer el tiempo en que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo, aunado a la posibilidad de ratificación y a los requisitos de honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como el principio de carrera judicial, consagrado en la propia fracción, relativo al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados, permite establecer que el ejercicio en el cargo de que se trata no concluye con el solo transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales para su duración, ante el derecho a la ratificación, puesto que si en el caso concreto el servidor judicial ha demostrado cumplir con su responsabilidad actuando permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable debe ser ratificado no sólo porque desde su designación había adquirido ese derecho condicionado, sino por el interés de la sociedad de contar con Magistrados de experiencia, honorabilidad y competencia, así como independientes de la voluntad de los gobernantes y dependientes sólo de la ley, lo que de modo fundamental tiende a salvaguardar el artículo constitucional que se interpreta. Además, considerar que la seguridad y estabilidad en el cargo se obtienen hasta que se logra la inamovilidad judicial sería contradecir la garantía de independencia judicial consagrada en el artículo 17 constitucional como una de las principales garantías de jurisdicción, ya que se propiciaría el fenómeno contrario a la seguridad y permanencia en el cargo que se busca, pues se entendería, indebidamente, que la ratificación de Magistrados es una facultad discrecional del órgano u órganos de gobierno previstos por las Constituciones Locales para ejercerla, propiciándose la actuación arbitraria de nunca reelegir o ratificar Magistrados, con lo que se burlaría lo dispuesto en la norma constitucional, pues no habría Magistrados inamovibles y, por lo mismo, absolutamente independientes de la persona o personas que intervinieron en su designación, lo que llevaría también al doble riesgo de que los más altos servidores de los Poderes Judiciales Locales conservarían vínculos opuestos a la autonomía e independencia que deben caracterizarlos, salvaguardando la situación de desempleo que lógicamente tendrían que afrontar, así como que independientemente de reunir o no los requisitos de excelencia aludidos, buscaran la ratificación que, en cierto sentido se consideraría un favor con el grave peligro de disminuir o aniquilar la referida independencia. Con ello, el propósito del Constituyente Permanente se habría burlado con la consecuencia lógica de que los gobernados no llegarían a tener confianza en el sistema de impartición de justicia local. Además, si los órganos encargados, conforme a la Constitución Local, fueron los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, lejos de salvaguardarse la división y equilibrio de poderes se disminuiría al Poder Judicial, al someterlo, a través de ese sofisticado sistema».

Época: Novena Época. Registro: 190972. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, octubre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 105/2000. Página: 14.

«INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS. La inamovilidad judicial, como uno de los aspectos del principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de Magistrados de los Poderes

Consecuentemente, se reconoce la validez de la fracción III del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice «*los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares*».

OCTAVO. Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 6°, primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, por discriminación por nacionalidad, así como del 93, penúltimo párrafo, por contravenir los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad (sexto y décimo conceptos de invalidez)

2.1. La Comisión accionante, en su sexto concepto de invalidez, plantea la inconstitucionalidad del artículo 6°, primer párrafo de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al considerar que se vulneran los artículos 1, 21, 116 y 123 de la Constitución Federal, ya que, según afirma, la norma impugnada prevé que los extranjeros sólo pueden ocupar base cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el cargo.

Agrega que, en materia laboral, particularmente la burocrática, los puestos deben estar sujetos a concursos de aptitud para generar mejores condiciones y servicio a favor de la sociedad (servicio civil de carrera). En el caso concreto, dado que se toma como único elemento para no otorgar la base a un trabajador el ser extranjero (categoría sospechosa) y nos sus capacidades frente a otras nacionalidades, tal cuestión resulta inconstitucional.

Esta Suprema Corte estima esencialmente **fundados** los argumentos hechos valer por la parte promovente, por virtud de las siguientes consideraciones.

El precepto impugnado establece que:

«ARTICULO 60. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución de las plazas vacantes o de nueva creación será decidida por el titular de la Dependencia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de terminación de la relación laboral oyendo al Sindicato.

[...].».

Esto es, según la norma impugnada, los trabajadores de base deberán contar con nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser sustituidos por

Judiciales Locales, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, se obtiene una vez que se han satisfecho dos condiciones: a) el ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la Constitución Local respectiva y b) la ratificación en el cargo, que supone que el dictamen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo. La inamovilidad así adquirida y que supone que los Magistrados que la han obtenido «sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados», constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna, garantía que no puede ponerse en tela de juicio bajo el planteamiento de que pudieran resultar beneficiados funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarias, pues ello no sería consecuencia del principio de inamovilidad judicial sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño que incorrectamente haya llevado a su ratificación. De ahí la importancia del seguimiento de la actuación de los Magistrados que en el desempeño de su cargo reviste y de que el acto de ratificación se base en una correcta evaluación, debiéndose tener presente, además, que la inamovilidad judicial no es garantía de impunidad, ni tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley, de lo que deriva que en la legislación local deben establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los Magistrados y de responsabilidades tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que lo ocupen no sólo se cumplan al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente, prevaleciendo mientras se desempeñen en el cargo».

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 106/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil. Época: Novena Época. Registro: 190971. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, octubre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 106/2000. Página: 8.

«RATIFICACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. ES UNA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL CARGO Y PRINCIPALMENTE UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA IMPARTIR JUSTICIA PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De un análisis armónico y sistemático de los artículos 17, 97, primer párrafo y 100, sexto párrafo, de la Constitución Federal, y 105 y 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que la ratificación de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito **constituye una institución para que estos altos funcionarios judiciales puedan adquirir estabilidad en el cargo público que detentan previa satisfacción de determinados requisitos, pero principalmente constituye una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia.** Esto es así, ya que para que proceda la ratificación, el funcionario debe haber desempeñado el encargo durante seis años y se debe atender a su desempeño en la función, al resultado de las visitas de inspección que se le hayan practicado durante su gestión, al grado académico, cursos de actualización y de especialización que tenga, el que no haya sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa y a los demás que se estimen convenientes para evaluar al funcionario; y, por otra parte, debe tenerse presente que estos cargos forman parte de la carrera judicial en la que rigen los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso; todo lo cual tiene como fin último el garantizar que la impartición de justicia sea expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, en los términos que lo consigna el artículo 17 constitucional, lo que es responsabilidad directa del funcionario judicial».

Revisión administrativa (Consejo) 20/97. 29 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Impedimento legal: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XXXIV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil. Época: Novena Época. Registro: 192147. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Marzo de 2000. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XXXIV/2000. Página: 102.

extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. Esta diferencia de trato se apoya en una categoría sospechosa en términos del artículo 1º constitucional (la nacionalidad), por lo que, como ha establecido este Tribunal, dado que, la norma constituye una diferencia de trato en función de una categoría sospechosa, es necesario analizar la medida mediante un análisis de escrutinio estricto⁴², ya que, sólo son constitucionalmente válidas estas normas cuando tienen una justificación muy robusta⁴³.

En concordancia con la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) y 1a./J. 87/2015 (10a.)⁴⁴, la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues, para estimarse constitucionales, requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si **la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible.** En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional y la afectación que representa al derecho humano debe resultar proporcionalmente menor que la satisfacción que genere respecto al fin constitucionalmente válido⁴⁵.

Así, se debe someter a escrutinio estricto las medidas que impacten en la titularidad de un derecho humano, lo que implica que esta Suprema Corte no sólo debe analizar si la clasificación creada por el legislador persigue una finalidad constitucionalmente admisible, si resulta racional para su consecución y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, sino además verificarse que esa finalidad sea imperiosa desde la perspectiva constitucional y que el legislador haya utilizado los medios menos restrictivos disponibles⁴⁶.

⁴² **«IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el 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), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello». [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 23, octubre de 2015; Tomo II; Pág. 1462. 1a./J. 66/2015 (10a.).

⁴³ **«PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.** El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que reduce en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta». [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 112. P./J. 9/2016 (10a.).

⁴⁴ De rubro y texto: **«CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.** Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Época: Décima Época. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página: 8

Y la segunda de las tesis citadas, de rubro: **«CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESCRITO.»**

⁴⁵ **«TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo». [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 915. 1a. CCLXIII/2016 (10a.).

⁴⁶ Tesis VIII/2011 de este Tribunal Pleno, visible en la página 33 del tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **«IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.»**

También ver la tesis XII/2011 de este Pleno, visible en la página 23 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **«CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.»**

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal dispone que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. Además, **en el último párrafo del artículo se establece como mandato constitucional que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano**⁴⁷.

Es decir, se trata de una restricción a un derecho humano prevista en la Constitución (en términos del criterio sentado por esta Suprema Corte, en la contradicción de tesis 293/2011)⁴⁸.

En esa medida, se considera que la norma impugnada, si bien se orienta a un fin constitucionalmente válido, pues tiende a acatar el mandato del último párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal, cuyo texto ordena a los empleadores preferir a trabajadores mexicanos frente a los extranjeros cuando haya igualdad de circunstancias, lo cierto es que **la distinción basada en la nacionalidad, como categoría sospechosa, no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; en tanto que, se aleja de la propia medida constitucional introduciendo no una regla de preferencia sino de exclusión, lo que no puede considerarse que tenga una finalidad constitucionalmente admisible.**

Asimismo, **la medida no resulta idónea para alcanzar el fin constitucional ni menos aún resulta la menos restrictiva posible**, en tanto se aleja de lo establecido en dicho precepto constitucional, estableciendo, como se dijo, en lugar de una regla de **preferencia en igualdad de circunstancias** a la que se refiere el artículo de la Constitución Federal, una regla de **exclusión hacia los extranjeros**, en tanto prevé que los trabajadores de base serán mexicanos y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio.

En efecto, mientras el último párrafo del artículo 32 constitucional señala que, *los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano*, el artículo impugnado prevé como requisito para ser trabajador de base el ser mexicano, siendo que únicamente podrán ser sustituidos los mexicanos por extranjeros para tales puestos de base por extranjeros, **cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio.**

Lo que en principio se aleja de la regla de preferencia que se contiene en el precepto constitucional, pero, además, **no resulta acorde con la previsión relativa a la igualdad de circunstancias**, esto en tanto la norma constitucional es clara en señalar que la regla de preferencia de los mexicanos frente a los extranjeros sólo se dará en igualdad de circunstancias; sin embargo, la norma impugnada excluye de inicio la posibilidad de que los extranjeros puedan ocupar una plaza de base, lo que no permite que exista una igualdad de circunstancias entre mexicanos y extranjeros que permita activar la regla de preferencia.

Así, aun cuando el legislador local tiene competencia para establecer normas que regulen las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el gobierno local y municipal, específicamente establecer los requisitos para ocupar ciertos puestos y, para los trabajadores de confianza y de base, de conformidad con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Federal; lo cierto es que al establecer tales requisitos se aleja de la propia restricción contenida en el artículo 32 de la Norma Fundamental y, por ello vulnera de manera directa el principio de no discriminación contenido en el artículo 1º de la Constitución Federal.

⁴⁷ Artículo 32. *La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.*

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicante y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano».

⁴⁸ «DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano».

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos. Época: Décima Época. Registro: 2006224. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Página: 202.

En ese sentido, al no superar la norma impugnada, los primeros escalones del escrutinio estricto señalado, se hace innecesario continuar corriendo el test referido, en tanto que, al no superar esos primeros niveles o gradas, procede la declaración de invalidez constitucional de la norma impugnada.

No pasa inadvertido que el artículo 9 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional⁴⁹ tiene un contenido similar a la norma aquí impugnada; sin embargo, ello no puede dar lugar a reconocer su validez, toda vez que el examen que realiza este Alto Tribunal sobre la regularidad constitucional de aquella se efectúa frente al texto de la Norma Suprema y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que es irrelevante que esa otra disposición legal de diverso fuero pudiera ser similar.

En función de lo expuesto, y dado lo fundado de los argumentos vertidos en el concepto de invalidez abordado, se declara **la invalidez** del artículo 6, primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice *«de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo»*.

2.2. En otro aspecto, en el décimo concepto de invalidez la Comisión promovente argumenta que el artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios vulnera los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por razón de edad, ya que prevé como requisito para ser presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje contar con treinta años de edad cumplidos.

El accionante aduce que para ocupar una plaza solamente debe atenderse a las cualidades personales y profesionales del trabajador y no así a su edad, característica que conforma una categoría sospechosa (como lo ha desarrollado la Suprema Corte a resolver los amparos directos en revisión 968/2010 y 992/2014). El simple paso del tiempo vivido (edad) no garantiza los conocimientos (teóricos, técnicos o prácticos), la autonomía de criterio, independencia de juicio ni capacidad profesional y personal de quien pretenda ocupar la plaza. Agrega que existen otros elementos objetivos que pueden comprender de mejor manera la idoneidad para desempeñar la función o cargo, como lo es la antigüedad del título, experiencia práctica en el área de conocimiento y exámenes de aptitud.

Por último, señala que dentro del articulado de la Constitución que instituye el sistema del trabajo y previsión social, no se incluye la edad como requisito para presidir un tribunal laboral, razón por la cual el legislador local no puede imponerlo, so pena de vulnerar el derecho a la no discriminación e igualdad.

Este Tribunal Pleno estima infundados los argumentos del promovente, en atención a las consideraciones que a continuación se desarrollan.

La norma impugnada establece:

«ARTICULO 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

[...]

El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación;

[...]».

Este último requisito (contar con treinta años de edad), es respecto del que el accionante aduce que versa sobre una categoría sospechosa en términos del artículo 1º constitucional⁵⁰.

No obstante ello, este Tribunal Pleno al resolver **la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2019**, el treinta de julio de dos mil veinte⁵¹, sostuvo que tratándose de la edad mínima para acceder a una cargo público se puede considerar que se trate de una categoría sospechosa respecto de la que pesa una presunción de inconstitucionalidad, sino que, por el contrario, se trata de un requisito disponible para el legislador ordinario y, por tanto, su análisis debe realizarse bajo un test ordinario.

En efecto, el precedente en cita se sostuvo que por discriminación debe entenderse el realizar un trato diferenciado a sujetos de derecho cuando deben ser considerados iguales.

⁴⁹ «Artículo 9o.- Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato».

⁵⁰ «Artículo 1o. [...] Queda 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».

⁵¹ Por mayoría de 9 votos en este punto, votaron en contra los Ministros Piña Hernández y Alcántara Carrancá.

El legislador, respecto a la fijación de requisitos para el desempeño de cargos públicos, tiene un amplio margen de configuración; y, en aquellos casos en los que la Constitución no prevé los requisitos que deben cumplirse para ser nombrado o ratificado en un cargo público, **corresponde al legislador la determinación de los requisitos que estime necesarios**, con la única limitante de que éstos sean proporcionales y razonables, pues no es una facultad absoluta.

Los requisitos exigibles para ser titular de un cargo público, deben atender a criterios de profesionalismo, capacidad o experiencia, mismos que pueden ser exigibles en distinta medida, en función de la naturaleza del cargo.

Se dijo que, es imperativo que el legislador establezca requisitos que resulten armónicos con los principios de eficiencia y de eficacia de la administración pública, para que solamente las personas que cuenten con los méritos y capacidad profesional, sean seleccionadas para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Por otra parte, el derecho a la igualdad no implica que toda persona, independientemente de sus calidades, pueda ser elegida para ejercer un determinado cargo público, ya que sólo pueden serlo aquéllas que reúnan las calidades exigidas ya sea en la propia Constitución, o bien, por la ley secundaria.

Lo que es acorde, con lo que establece la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Federal, en la que se señala:

«Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

...

(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

...».

De lo que se tiene que es un derecho de los ciudadanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, siempre y cuando se reúnan las **calidades que establezca la ley**, es decir que el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador ordinario el establecimiento de la calidades necesarias para cada empleo o comisión, entre ellas la posibilidad del establecimiento de una edad mínima.

Ahora bien, no hay disposición alguna en la Constitución Federal que expresamente imponga una edad mínima para ser Presidente de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje local; en consecuencia, el hecho de que en la Constitución Federal no se haya previsto ese requisito no implica que haya un límite a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en relación con la selección de los titulares de este tipo de órganos.

En ese sentido, se reitera lo señalado en la citada acción de inconstitucionalidad 67/2018, en el sentido de que en términos del artículo 1º de la Constitución Federal, está prohibida toda discriminación motivada por cuestión de edad, lo que podría justificar el análisis de los preceptos impugnados a partir de un escrutinio estricto, por hacer alusión a una categoría sospechosa; sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es necesario emplear ese examen, pues no se está evaluando si la distinción prevista afecta a un grupo de personas que cuenten con una historia de desventaja o victimización –en este caso respecto a los menores de treinta años de edad– o a partir del reconocimiento de un rasgo permanente, sino que el análisis de constitucionalidad versa sobre un presupuesto de inhibición temporal para acceder a un cargo público, en el cual se requiere que el legislador fije ciertas calidades para efectos de cumplir con los objetivos y funciones que la propia Constitución le encomienda⁵².

⁵²Lo anterior se justifica a partir de la aplicación del siguiente criterio:

Tesis aislada 1a. CIV/2010 emitida por la Primera Sala, de rubro y texto «**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.** De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador; desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del prejuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses -por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona- pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que «queda prohibida toda discriminación motivada por... las preferencias». Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la «preferencia» de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales -históricamente rastreables y sociológicamente distintivas- que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar -pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros-. Sería erróneo que el juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha». Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de dos mil diez, registro 163768, página 183.

En este sentido, dado que el requisito a analizar para acceder a un cargo público no conlleva un aspecto de discriminación por edad que justifique el análisis de la medida impuesta a partir de un escrutinio estricto, únicamente se procederá a analizar la proporcionalidad del requisito previsto a partir de un escrutinio ordinario.

En ese sentido, este Tribunal advierte que:

(1) Fin constitucionalmente válido. Conforme a una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1°, 23, párrafo 1, inciso c) y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que todo ciudadano tiene derecho de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público siempre que cumpla con las calidades que establezca la ley⁵³.

Asimismo, el artículo 116 constitucional, en lo conducente, estipula:

«Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

VI.- 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.

[...]».

Como se ha señalado en considerandos previos, la Constitución otorga libertad configuradora a las entidades para regular lo relativo a las relaciones de los Estados con sus trabajadores, lo que comprende a los órganos encargados de resolver los conflictos que surjan; de ahí que, se está ante un fin constitucionalmente válido consistente en determinar los requisitos de elegibilidad para el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en pro de garantizar un nivel mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez en el desempeño del cargo público.

(2) Idoneidad para satisfacer el fin. La norma resulta idónea para satisfacer la finalidad, ya que establece, junto con otros requisitos objetivos (licenciatura en derecho, cédula profesional, cinco años de ejercicio profesional y experiencia acreditable en materia laboral)⁵⁴ un perfil mínimo que garantiza que los aspirantes al cargo sean apropiados para desempeñarlo.

(3) Que no existan medidas alternativas menos restrictivas (necesidad). Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la norma es garantizar un nivel mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez en el desempeño del cargo público consistente en presidir el Tribunal de Conciliación y Arbitraje a través del establecimiento de requisitos de elegibilidad.

Resulta evidente para esta Suprema Corte que el presidente de un órgano jurisdiccional debe ser una persona con aptitudes robustas y probadas (tanto de conocimiento/habilidades jurídicas, como de liderazgo y madurez) que le permitan tomar decisiones y ejecutar su función de forma apegada a la ley, siempre con la mayor consideración por el bienestar de la sociedad. En esa medida, este Tribunal Pleno advierte que el hecho de establecer una edad mínima de treinta años constituye un parámetro objetivo y necesario para garantizar que quien ocupe el cargo en cuestión cuente con la experiencia, responsabilidad y madurez requeridas para desempeñarlo.

Conforme a la propia ley impugnada, para ocupar el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la entidad, a diferencia de los demás integrantes (un representante del Gobierno y uno por parte de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios), se

⁵³ «Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...].

⁵⁴ «ARTÍCULO 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

[...].

El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación; [...].».

exigen mayores requisitos encaminados precisamente a contar con un perfil idóneo para desempeñar el cargo, en tanto se trata de quien fungirá como árbitro, y durará tres años en el encargo, pudiendo ser nombrado para un periodo más⁵⁵.

En efecto, para procurar se cumpla con el perfil requerido, la norma impugnada prevé requisitos basados en parámetros objetivos que permiten acreditar aptitudes profesionales y características personales, tales como tener licenciatura en derecho, cédula profesional, contar con cinco años de ejercicio profesional y experiencia acreditable en materia laboral, y bajo esa misma lógica, tener una edad mínima, en este caso, de treinta años. Lo cual en modo alguno resulta gravoso, ni restringe de manera absoluta o excesiva la posibilidad de acceder al puesto, cumpliéndose con tales requisitos.

Además, es dable apuntar que en condiciones ordinarias una persona concluye sus estudios profesionales entre los veintitrés y los veinticinco años de edad, por lo que, considerando que la norma prevé como otro de los requisitos ser licenciado o licenciada en derecho, cinco años de ejercicio profesional y experiencia en materia laboral, puede concluirse que la edad mínima de treinta años, es una condición que va de la mano de aquellos otros rubros, y que en su conjunto permiten de forma objetiva, satisfacer la expectativa de idoneidad requerida para el cargo. Siendo que a quien pretenda ocupar tal cargo (de presidente o presidenta) se le exigen los mismos requisitos.

(4) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En razón de los argumentos expuestos en el punto que antecede, se concluye también que en el caso de la exigencia de una edad mínima para el cargo jurisdiccional en cuestión, cuya finalidad e idoneidad han sido demostradas, por tanto, también se satisface el último aspecto del test de proporcionalidad, dado que la afectación que pudiese resentir una persona por no satisfacer la edad mínima requerida es mucho menor, ya que, en primer lugar, como hemos señalado el correcto desempeño del cargo de Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje requiere contar con determinado perfil, el cual podrá acreditarse a partir de parámetros objetivos como los regulados por la norma general a estudio, y en segundo lugar, se trata de una limitante que en cuanto se cumpla con tal edad quedaría superada.

Lo que es acorde, además, con el artículo 23.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme a la Observación General 25, del Comité de Derechos Humanos (Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas); los cuales a la letra indican:

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

«Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

«Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y **sin restricciones indebidas**, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

⁵⁵ «Artículo 90. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un representante del Gobierno Estatal que será designado por éste, un representante de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios y un árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente y no deberá ser funcionario de las entidades o Poderes señalados en el Artículo 1o. de esta Ley.

Los representantes del Gobierno Estatal y de los trabajadores al servicio del Estado o municipio, durarán en su cargo un periodo de 3 años y podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

En el periodo inmediato siguiente, la designación del representante de los Trabajadores, no deberá ser de la misma organización sindical del que concluye.

Por cada miembro propietario se elegirá un suplente».

«Artículo 92. El Presidente del Tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo».

«Artículo 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

- I. Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;
- II. Ser mayor de veinticinco años; y,
- III. No haber sido condenado por delito doloso.

El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación;

El representante de los Trabajadores deberá haber servido al Estado o Municipio como empleado de base, por un periodo no menor de cinco años, a la fecha de la designación».

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25): 12/07/96. Observación general 25. (General Comments)

OBSERVACIÓN GENERAL 25

Comité de Derechos Humanos

«4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.»

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.»

Al tenor de lo expuesto, procede reconocer la validez del artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, que prevé una edad mínima para desempeñar el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ya que no transgrede el principio de igualdad y no discriminación, como tampoco el derecho al trabajo, en tanto que, tratándose de cargos públicos, se deben reunir las calidades que la ley exija, mientras sean objetivas.

NOVENO. Tema 3. Sujeción del otorgamiento de empleado de base a periodo y requisitos que no cumplen con principios de proporcionalidad y razonabilidad (quinto concepto de invalidez)

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, señala que el artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, viola los diversos 1, 2, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, toda vez que el hecho de establecer que los trabajadores a quienes se les otorgue base, sólo podrán disfrutar la inamovilidad hasta que pasen seis meses de su nombramiento y no tengan nota desfavorable en su expediente, constituyen requisitos que no se sujetan a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En primer lugar, argumenta que la nota desfavorable es un elemento totalmente discrecional del patrón para analizar conductas del trabajador, con lo que se rompen los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad; así, indica que no existe un parámetro de comparación ni un piso mínimo, por lo que da lugar a una norma en blanco prohibida por la Constitución Federal.

Por otra parte, alega que es inconstitucional sujetar la inamovilidad del trabajador a que transcurran seis meses, pues la Constitución Federal no permite esa amplia libertad de configuración legislativa, sino que la contratación del personal debe darse con los términos y condiciones debidos. Además, indica que se rompe con el principio de equidad laboral, pues el otorgamiento de la base deriva del contrato en sí mismo y no de la voluntad unilateral del patrón, con lo que es contrario a la naturaleza de la contratación de base, misma que por origen otorga estabilidad o inamovilidad.

Al respecto, el artículo 6 impugnado señala:

«Artículo 6o. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución de las plazas vacantes o de nueva creación será decidida por el titular de la Dependencia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de terminación de la relación laboral, oyendo al Sindicato.»

Los trabajadores que adquieran base, no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente».

Ahora bien, previamente, se debe precisar la facultad que tienen las entidades federativas para regular sus relaciones laborales burocráticas a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 constitucionales:

«Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

[...].».

«Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

[...].».

«Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

VI.- 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.

[...].»

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

[...].».

«Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias».

Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales anteriores, se desprende que las facultades que no estén expresamente concedidas por dicha Norma Fundamental a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, asimismo, que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica, nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, con apoyo en la fracción X de los artículos 73 y 123, apartado B, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes de la Unión y sus trabajadores; en tanto que con dichas excepciones, el mismo constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo, y 116, fracción VI, a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

No obstante, también se debe atender a la doctrina constitucional que ha desarrollado la Segunda Sala, pues ésta ha determinado en diversos asuntos (contradicción de tesis 48/2016⁵⁶ y la diversa 324/2018⁵⁷) que los Congresos locales están facultados para emitir las leyes de trabajo que regulen las relaciones burocráticas de cada entidad federativa con la condición de no contravenir las disposiciones constitucionales⁵⁸.

Igualmente, se ha señalado que las legislaturas estatales tienen la potestad constitucional para regular las relaciones laborales entre los distintos órganos locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con el apartado A o el apartado B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin obligación de sujetarse a alguno de ellos o sus leyes reglamentarias en especial.

Lo anterior de conformidad con las jurisprudencias 2ª/J. 68/2013 (10ª) y 2ª/J. 131/2016 (10ª), de título y subtítulos: «**TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**»⁵⁹, y «**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL LEGISLADOR SECUNDARIO TIENE FACULTADES PARA SUJETAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE ESA ENTIDAD**»⁶⁰.

Asimismo, en el amparo directo en revisión 1061/2014⁶¹, se precisó que en el artículo 123 constitucional, apartados A y B, se consagran las bases mínimas de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal, el bienestar de sus familiares y sus derechos mínimos, los que no pueden ser disminuidos, sin que tampoco esa sea su limitación, al ser los mínimos legales y no el tope.

Pero de su contenido no se advierte que, al facultar al legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los empleados de cada entidad, se le haya constreñido a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado; no fue esa la intención del órgano reformador de la Constitución, porque no se estaría respetando el Estado federado, sino imponiendo indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'; eso significa que la interpretación de las disposiciones apuntadas no puede ser únicamente literal.

Si bien es cierto que, en el artículo 116, fracción VI, constitucional se dispone que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas estatales, con base en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, ese mandato no es omnímodo, porque en modo alguno especifica que las leyes locales deban ser idénticas;

⁵⁶ Sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁷ Sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁸ Es aplicable la jurisprudencia 2ª/J. 68/2013, de título y subtítulo: «**TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**». Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 636, registro digital: 2003792.

⁵⁹ De texto: «De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de «ley estatal». Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional». Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, pág. 636, registro digital: 2003792.

⁶⁰ El texto de la tesis señala: «Conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial. Por tanto, si en uso de sus facultades, el legislador secundario sujetó las relaciones de los organismos públicos descentralizados del Estado de Quintana Roo y sus trabajadores a lo previsto en el apartado B del precepto 123 constitucional y, en consecuencia, a la legislación local -Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de esa entidad-, ello no transgrede el texto constitucional, ya que el legislador local que expidió este último ordenamiento está facultado para hacerlo». Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 963, registro digital: 2012979.

⁶¹ Resuelta por la Segunda Sala el 2 de julio de 2014, por unanimidad de votos.

entonces ha de entenderse como un mandato acotado al respeto irrestricto de derechos sustantivos, pero no a la regulación de derechos y plazos procesales, porque, en ese sentido, el legislador estatal debe contar con la autonomía que le otorga el pacto federal.

Es decir, si el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, otorga la facultad a las entidades federativas de legislar en materia laboral para regir las relaciones con sus trabajadores, deberán seguir las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 123. En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contienen principios y derechos mínimos constitucionales, que a su vez están desarrollados en las leyes reglamentarias, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entonces, la obligación constitucional de las legislaturas estatales de seguir las disposiciones de las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución Federal, al expedir las leyes que rijan las relaciones con sus trabajadores, debe entenderse dirigida a aquellas disposiciones que desarrollan los principios y normas mínimas constitucionales previstos en ese apartado, pues son éstos los que invariablemente deben acatar las autoridades legislativas estatales.

Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.) de rubro: **«TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES»**⁶².

Ahora bien, en atención al reclamo de la Comisión accionante, debe tenerse en cuenta que el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, prevé que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley; lo anterior se conoce como el derecho de inamovilidad, consistente en el derecho de continuar en ocupación laboral sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese. Asimismo, de la fracción XIV apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, se tiene que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

De esta forma, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que el apartado B del artículo 123 constitucional, establece cuáles son los derechos de los tipos de trabajadores: a) de base; y b) de confianza. También limita los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del apartado (incluyendo la fracción IX en comentario) prácticamente aplican para los trabajadores de base; esto, ya que es claro que la fracción XIV limita los derechos de los trabajadores de confianza a las medidas de protección al salario y seguridad social, pero no de los derechos otorgados a los trabajadores de base, como es el de estabilidad que expresamente se contempla en la fracción IX.

No obstante, aun cuando la Constitución Federal señala que la inamovilidad es un derecho exclusivo para los trabajadores de base, refirió que los trabajadores al servicio del Estado «sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley». Así, en ningún momento señala que la inamovilidad se adquiere con el simple nombramiento, por lo que el legislador tiene plena libertad de establecer en qué casos y bajo qué circunstancias esos trabajadores han adquirido el derecho de inamovilidad.

Dicho lo anterior, se tiene que el segundo párrafo del artículo 6° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Ayuntamientos establece que los trabajadores que adquieran base no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente. Asimismo, se previó que la calidad de trabajador de base no se adquiere automáticamente, esto es, por el simple hecho de prestar un servicio y no estar considerado como trabajador de confianza, pues para ello es necesario que los trabajadores que sean nombrados en plazas de base adquieran el derecho a la inamovilidad o a la base una vez que hayan prestado sus servicios durante más de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente.

Al respecto, se considera pertinente señalar que esa misma estipulación tiene origen en la legislación laboral burocrática en el ámbito federal, con el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, en el Diario Oficial de la Federación, en lo que interesa, el artículo 22 preveía:

«Artículo 22. Aprobada por la Comisión del Servicio Civil la competencia de una persona para ocupar una vacante, se le expedirá nombramiento; pero no se considerará incluida dentro de los beneficios de este Acuerdo, hasta que hayan transcurrido seis meses de la fecha en que hubiere tomado posesión de su empleo».

Posteriormente, mediante iniciativa de veintitrés de noviembre de mil novecientos treinta y siete, el presidente Lázaro Cárdenas presentó

⁶² «De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de «ley estatal». Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, página 636, (registro IUS 2003792).

la iniciativa para la expedición de la Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal. En dicho documento se indicó:

«El servidor público, hasta la fecha, ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conseguir a través de intensas luchas, y que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

Esta desigualdad no se justifica por los caracteres diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que también el empleado público puede ser víctima de injusticias por parte de sus jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

Ahora bien, la protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado, hasta un punto en que las necesidades primordiales de los servidores y sus familiares, disfruten de las más elementales garantías humanas contra el abuso.

[...]

Los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla; a la estabilidad en su trabajo; al escalafón por su eficiencia y antigüedad; a las indemnizaciones por separación injustificada y riesgos profesionales; a las jornadas de trabajo; al pago de horas extraordinarias; a los descansos que le permitan recuperar sus energías; a la higiene en los lugares donde preste sus servicios; a la prevención de accidentes, y a la asociación.

Al reconocerse estos derechos a los empleados públicos, el Estado Mexicano no solamente coopera a la conservación de la energía física de sus servidores y a la eficiencia de los servicios públicos, sino que contribuye al mejoramiento biológico y cultural de un sector importante de habitantes del país.

[...]

El Ejecutivo Federal espera que el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del mismo que se propone, redundará no sólo en beneficio de éstos, desterrando los precedentes que mataban todo estímulo para el esfuerzo honesto y eficiente, pues las designaciones sin previo juicio de capacidad y los ascensos sin estar apegados a los buenos antecedentes constituyen una fuente de desmoralización y relajamiento burocrático que urge remediar, en beneficio de la misma Administración Pública, que de este modo cumplirá su función con mayor eficacia, moralidad y rapidez».

Al respecto, la cámara de origen consideró que el Estatuto debía hacerse extensivo a los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial; de esa forma, se publicó la Ley de Estatuto Jurídico de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno, se publicó el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión en el Diario Oficial de la Federación. De cuya exposición de motivos se desprende:

«Considerando: que la aplicación del Estatuto durante más de dos años, como la de cualquier otra disposición legislativa, ha señalado los defectos de que adolece, demostrando en la práctica que algunas de sus normas rebasan los límites de la conveniencia general o comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria, todo lo cual impone reformas que sin afectarlo esencialmente, propendan a darle mayor eficacia.

Considerando: que aun cuando el Gobierno reconoce que la inamovilidad de los empleados públicos es indispensable para lograr el cumplido desarrollo de los servicios y ha sostenido este criterio en varias ocasiones, entre otras al proponer la inamovilidad judicial, es también indiscutible que por la naturaleza misma de las funciones que desempeñan los servidores del Estado algunos de ellos deben estimarse como empleados de confianza, y si se observa que el sistema adoptado por la legislación en vigor para determinar estas excepciones no se apoya en un criterio definido, pues se limita a una larga enumeración que ofrece todos los vicios del casuismo legal, resulta urgente adoptar una fórmula mixta que tenga amplitud bastante para aplicarse a todos los empleados de la estructura actual y a los que en el porvenir pudieran crearse, combinando así las ventajas del sistema enumerativo con las de una definición general [...].

[...]

Considerando: que la sociedad reclama de los funcionarios y empleados una labor eficiente, es imprescindible adoptar para el ascenso de los servidores del Estado, como criterio firme el de la mayor competencia, y sólo en igualdad de esta primera condición admitir como factor determinante el de antigüedad;

[...]».

En este caso, el artículo 4, luego de enlistar los trabajadores que serían considerados de confianza, estableció que los trabajadores no incluidos serían de base y por ello tendrían el derecho de inamovilidad; asimismo, dispuso que los trabajadores de nuevo ingreso serían de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente:

«Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

I. Trabajadores de base, y

II. Trabajadores de confianza.

Son trabajadores de confianza:

a) Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

b) En general: Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamentos o Institutos; todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, pero en cuanto a los que integran la planta de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, solamente aquéllos a quienes se atribuya tal calidad por acuerdo del propio Presidente; la servidumbre destinada presupuestalmente a la atención directa y personal de los altos Jefes; Intendentes; Tesoreros y Cajeros Generales; Subtesoreros; Contadores y Subcontadores Generales; Gerentes, Encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de Impuestos, Derechos y Servicios y personal del Departamento de Inspección, Auditoría, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Jueces y Árbitros; Investigadores Científicos; Consultores Técnicos Auxiliares de Oficinas Superiores; Vocales Ejecutivos, Vocales Secretarios y Vocales Consejeros y Consultivos; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Inspectores del Trabajo; Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales, y cuantos desempeñen funciones análogas a las anteriores.

Además de los enumerados, serán también de confianza:

Jefes de la Colonia Penal de las Islas Marías; Jefes de los Servicios de Información Política y Social y sus Agentes y Jefes, Subjefes y Agentes Encargados de Agencias del Servicio de Migración.

Directores Industriales; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda y Delegados Financieros, Directores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Administradores y Visitadores de Aduana; Miembros de la Junta Directiva y Director, Subdirector, Auditor, Contador, Cajero General y Jefes de Oficina de la Dirección de Pensiones.

Agentes Generales de Agricultura y Economía, Visitadores Generales; Superintendentes de Primera a Cuarta en Obras de Irrigación y los de la Comisión Federal de Electricidad, así como los Jefes de Oficina y costos de esta Comisión.

Gerente, Secretario General, Auditor, Delegados de la Gerencia, Agentes, Inspectores, Manejadores de Fondos, Jefes de Departamento y Miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional.

Capitanes de Embarcación o draga, patronos y sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades y capitanes de puerto.

Director de la Escuela Normal del Distrito Federal.

Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Jefe del Servicio Médico de La Laguna; Jefe del Servicio de Sobrevigilancia y el personal que integre este servicio.

En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías de Justicia también los Secretarios, los Oficiales Mayores y los Jefes y Subjefes de Oficina y Supervisores de Obras del Departamento del Distrito Federal.

c) Todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los Agentes de las Comisiones de Seguridad y los Comandantes del Resguardo Aduanal.

d) En el Poder Legislativo se considerarán empleados de confianza los que mediante la disposición de carácter general determine cada una de las Cámaras.

e) En el Poder Judicial, los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca».

Como se mencionó en el considerando séptimo, esta normativa dio lugar a elevar a nivel constitucional los derechos de los trabajadores, y como consecuencia, se incorporó el apartado B del artículo 123, mediante reforma publicada el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta; lo anterior, para regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

Así, la finalidad de la modificación anterior consistió en elevar a rango constitucional los derechos mínimos consagrados en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado (incluyendo el de estabilidad en el empleo en la fracción IX). Para evitar el vacío legal, el mismo órgano reformador de la Constitución dispuso que, en tanto no se emitiera la ley reglamentaria correspondiente, se seguiría aplicando el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión.

Fue hasta el veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, que se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y según se desprende del artículo 6 impugnado, se reitera el diverso numeral 4 del Estatuto multicitado.

De lo anterior, se advierte que el legislador ha buscado un equilibrio entre la protección de los derechos mínimos de los trabajadores y la implementación de medidas para lograr la eficacia de los servicios públicos. La estabilidad en el empleo es constante en las exposiciones de motivos, pues siempre sobresalió el carácter social para generar tranquilidad y bienestar del trabajador y de su familia.

Asimismo, la facultad del Estado para conceder la inamovilidad hasta que se cumplieran los seis meses de servicio, siempre que no exista nota desfavorable en el expediente, en tanto, de los antecedentes descritos es evidente que el legislador siempre tuvo la intención de lograr la eficacia de los servidores públicos, mediante la evaluación por parte del Estado y para asegurar que sus trabajadores tenían la capacidad necesaria para desempeñar la función pública.

Como se mencionó, a partir del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión publicado el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno, el artículo 4 establecía que los trabajadores de nuevo ingreso serían de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Esa disposición ha continuado vigente, ya que, con la adición del apartado B, se determinó que el Estatuto continuara aplicando como norma reglamentaria vigente, y finalmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como diversas legislaciones locales, adoptaron tal condicionante.

Así, la fijación de un plazo en el que el Estado pueda evaluar a los empleados de nuevo ingreso, antes de adquirir el beneficio de inamovilidad, es una medida que el legislador implementó para que el Estado pueda contratar a personas que permitan hacer eficiente los servicios públicos. Lo anterior, se evidencia con el criterio de la otrora Cuarta Sala, de rubro y texto:

«TRABAJADORES DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado dice que una persona de nuevo ingreso al servicio de los Poderes de la Unión, sólo adquirirá derechos de inamovilidad hasta después de seis meses de labor. La única razón lógica y jurídica de tal disposición es, sin duda alguna, que se reservó al Poder Público un término de prueba, durante el cual el trabajador de nuevo ingreso deberá demostrar su competencia, honradez, laboriosidad y demás atributos que lo hagan acreedor a la planta. Ahora bien, si el mencionado lapso de seis meses no tiene más propósito, ni más finalidad, que establecer un término de prueba en beneficio del Estado, cuando el trabajador ha prestado sus servicios con el carácter de interino o provisional, en la propia dependencia del Ejecutivo, antes de ser nombrado para un puesto de planta, estos servicios han dado oportunidad al Titular de dicha dependencia para darse cuenta de la preparación, laboriosidad y eficacia de aquél, dejando satisfechos, de esta suerte, los propósitos y finalidades de repetido mandato legal. En consecuencia, es perfectamente fundado concluir que, en el término de seis meses a que se refiere la parte final del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, sí deben computarse los servicios prestados por el trabajador en la dependencia respectiva en puestos interinos o provisionales»⁶³.

Esta facultad de evaluar a los trabajadores no sólo se advierte de la legislación federal, sino que en realidad deriva de la fracción VII apartado B del artículo 123 constitucional, pues se prevé que la designación del personal, se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. No se debe pasar por alto, además, que de los artículos 126 y 134, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que el Estado cuenta con un presupuesto y que los recursos económicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De esa forma, es claro que el Estado tiene la obligación de utilizar de forma eficiente y eficaz los recursos económicos; de ahí que, si los pagos de los trabajadores se prevén en el presupuesto y deben usarse de forma eficiente, entonces el Estado puede evaluar o calificar al personal burocrático de nuevo ingreso, pues es una de las formas de asegurarse que los servidores públicos tienen la capacidad necesaria para sus funciones, mismas que están destinadas a satisfacer necesidades colectivas y su eficacia es de interés general.

En ese sentido, la facultad de calificar o evaluar a los trabajadores burocráticos de nuevo ingreso dentro de un periodo de seis meses, para cerciorarse de la capacidad, si bien se encuentra en una ley secundaria, lo cierto es que también tiene base constitucional.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el artículo 123, apartado B, fracción IX constitucional, no establece condición para ser considerado como trabajador de base, ello resulta irrelevante, ya que el mismo texto constitucional establece que los trabajadores pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley y en ésta, es donde el legislador puede establecer condiciones para otorgar la inamovilidad.

De lo contrario, el hecho de considerar que el Constituyente dispuso que es definitivo todo nombramiento otorgado a un trabajador al servicio del Estado, haría imposible, en perjuicio de la función pública, que los titulares de las instituciones gubernamentales sujetaran a un periodo de prueba a un empleado de nuevo ingreso a fin de determinar si cumple o no con las capacidades para desarrollar las labores del puesto.

⁶³ Tesis número Quinta Época. Registro: 367207. Cuarta Sala. Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación tomo CXXII, página: 357.

Esto también encuentra sentido si se observa que la Constitución Federal en ningún momento dispone que todo nombramiento otorgado deba ser considerado definitivo o inamovible; lo anterior, ya que el legislador está facultado para determinar las causas justificadas de separación.

Por lo que, procede reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

DÉCIMO. Tema 4. Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia (séptimo concepto de invalidez)

La accionante plantea que el artículo 10 impugnado, al establecer que los menores de quince años de edad podrán trabajar y recibir emolumentos, vulnera los preceptos 1, 2, 4, 5, 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Federal, ya que se contraviene el principio del interés superior del menor, cuya contratación es regida por sus representantes y la jornada es atenuada, así como se requiere un tutor, mentor o guía que conduzca el trabajo del menor, conforme al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo impugnado prevé:

«Artículo 10. Los mayores de quince años, tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley».

De la transcripción del numeral impugnado se advierte que la accionante parte de una premisa errónea, ya que el artículo no se refiere a los **menores** de quince años, sino a los mayores de esa edad.

No obstante, siguiendo lo dicho en apartados anteriores, conforme al artículo 123 de la Constitución Federal, los Estados tienen libertad de configuración para regular las relaciones con sus trabajadores, mientras no contravengan los principios de la Norma Fundamental; en ese sentido, es pertinente precisar que el citado artículo 123, en lo que importa al caso, en modo alguno prohíbe el trabajo de los mayores de quince años, por el contrario, en el apartado A establece que quienes tengan esa edad cumplida, pero sean menores de dieciséis años, deberán laboral un máximo de seis horas:

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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:

[...]

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas».

Asimismo, la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios, en el diverso numeral, II prevé que:

«Artículo 11. Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

I. Una jornada mayor de la permitida por esta Ley;

II. Las labores peligrosas e insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años;

III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;

IV. Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general (sic), en el lugar donde se presten los servicios; y,

V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas».

Por otra parte, si bien en el precepto impugnado no se establecen las medidas de protección para el trabajo de los mayores de esta edad y menores de dieciséis años, específicamente, la jornada máxima la de seis horas; lo cierto es que el artículo 8 de la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios señala:

«Artículo 8o. Lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y **la Ley Federal del Trabajo**, la, costumbre, el uso, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la equidad».

Del que se advierte que será supletoria a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, en primer lugar, de la Ley Federal del Trabajo, lo que fue advertido de la misma forma por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la siguiente jurisprudencia:

Registro digital: 165369

Jurisprudencia

Materias(s): Laboral

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: Tomo XXXI, Enero de 2010

Tesis: 2a./J. 6/2010

Página: 319

«TRABAJADORES POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS. PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES EN QUE DEBE DESARROLLARSE LA RELACIÓN LABORAL SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LOS ARTÍCULOS 35 A 37 Y 39 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Si se tiene en cuenta que el artículo 8o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios prevé la aplicación supletoria, en primer lugar, de la Ley Federal del Trabajo, es indudable que para determinar las condiciones en que debe desarrollarse la relación de trabajo burocrática por obra o tiempo determinado, así como las consecuencias que derivarían de la subsistencia de la materia del trabajo una vez vencido el término fijado en un nombramiento por tiempo determinado, son aplicables supletoriamente los artículos 35 a 37 y 39 del indicado ordenamiento federal, ante la ausencia de previsiones que regulen este aspecto del nexo laboral en la normatividad local». Contradicción de tesis 278/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y el entonces Tercero, actualmente Segundo, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 28 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

En ese sentido, las condiciones en que debe desarrollarse la relación de trabajo burocrática de los menores de edad y mayores de quince años son aplicables supletoriamente; de manera destacada, los siguientes artículos del indicado ordenamiento federal, ante la ausencia de previsiones que regulen este aspecto en la normatividad local, señalan:

«Artículo 5°. Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que **no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:**

(REFORMADA, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2019)

I. Trabajos para adolescentes menores de quince años;

...

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciocho años;

...

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años; y

... ».

«Artículo 22. Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 1 DE MAYO DE 2019)

Los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, del Tribunal, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política.

Los menores trabajadores deben percibir el pago de sus salarios y ejercitar, en su caso, las acciones que les correspondan».

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 22 Bis. *Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo».*

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 23. *Cuando las autoridades del trabajo detecten trabajando a un menor de quince años fuera del círculo familiar, ordenará que de inmediato cese en sus labores. Al patrón que incurra en esta conducta se le sancionará con la pena establecida en el artículo 995 Bis de esta Ley.*

En caso de que el menor no estuviere devengando el salario que perciba un trabajador que preste los mismos servicios, el patrón deberá resarcirle las diferencias.

Queda prohibido el trabajo de menores de dieciocho años dentro del círculo familiar en cualquier tipo de actividad que resulte peligrosa para su salud, su seguridad o su moralidad, o que afecte el ejercicio de sus derechos y, con ello, su desarrollo integral.

Se entenderá por círculo familiar a los parientes del menor, por consanguinidad, ascendientes o colaterales; hasta el segundo grado.

Cuando los menores de dieciocho años realicen alguna actividad productiva de autoconsumo, bajo la dirección de integrantes de su círculo familiar o tutores, éstos tendrán la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de los menores y brindar el apoyo y las facilidades necesarias para que los mismos concluyan, por lo menos, su educación básica obligatoria».

«Artículo 29. *Queda prohibida la utilización de menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados».*

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

TITULO QUINTO BIS

Trabajo de los Menores

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

«Artículo 173. *El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales.*

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil».

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 174. *Los mayores de quince y menores de dieciocho años, deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordenen las autoridades laborales correspondientes. Sin estos requisitos, ningún patrón podrá utilizar sus servicios».*

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 175. ***Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años:***

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

I. *En establecimientos no industriales después de las diez de la noche;*

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

II. *En expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, cantinas o tabernas y centros de vicio;*

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

III. *En trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres; y*

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

IV. En labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, en términos de lo previsto en el artículo 176 de esta Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

En caso de declaratoria de contingencia sanitaria y siempre que así lo determine la autoridad competente, no podrá utilizarse el trabajo de menores de dieciocho años. Los trabajadores que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a los menores de dieciocho años les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta Ley».

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 175 Bis. Para los efectos de este capítulo, no se considerará trabajo las actividades que bajo la supervisión, el cuidado y la responsabilidad de los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, realicen los menores de quince años relacionadas con la creación artística, el desarrollo científico, deportivo o de talento, la ejecución musical o la interpretación artística en cualquiera de sus manifestaciones, cuando se sujeten a las siguientes reglas:

(ADICIONADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

a) La relación establecida con el solicitante deberá constar por escrito y contendrá el consentimiento expreso que en nombre del menor manifiesten los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, así como la incorporación del compromiso que asuma el solicitante de respetar a favor del mismo menor los derechos que la Constitución, los convenios internacionales y las leyes federales y locales reconozcan a favor de la niñez;

(ADICIONADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2012)

b) Las actividades que realice el menor no podrán interferir con su educación, esparcimiento y recreación en los términos que establezca el derecho aplicable, tampoco implicarán riesgo para su integridad o salud y en todo caso, incentivarán el desarrollo de sus habilidades y talentos; y

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

c) Las contraprestaciones que reciba el menor por las actividades que realice nunca serán menores a las que por concepto de salario recibiría un mayor de quince y menor de dieciocho años».

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 1 DE MAYO DE 2019)

«Artículo 176. Para los efectos del trabajo de los menores, además de lo que dispongan las Leyes, reglamentos y normas aplicables, se considerarán, como labores peligrosas o insalubres, las que impliquen:

(REFORMADA [N. DE E. CON SUS NUMERALES], D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

I. Exposición a:

1. Ruido, vibraciones, radiaciones ionizantes y no ionizantes infrarrojas o ultravioletas, condiciones térmicas elevadas o abatidas o presiones ambientales anormales.

2. Agentes químicos contaminantes del ambiente laboral.

3. Residuos peligrosos, agentes biológicos o enfermedades infecto contagiosas.

4. Fauna peligrosa o flora nociva.

(REFORMADA [N. DE E. CON SUS NUMERALES], D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

II. Labores:

1. Nocturnas industriales o el trabajo después de las veintidós horas.

2. De rescate, salvamento y brigadas contra siniestros.

3. En altura o espacios confinados.

4. En las cuales se operen equipos y procesos críticos donde se manejen sustancias químicas peligrosas que puedan ocasionar accidentes mayores.

5. De soldadura y corte.

6. En condiciones climáticas extremas en campo abierto, que los expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación.

7. En vialidades con amplio volumen de tránsito vehicular (vías primarias).

8. Agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca.

9. Productivas de las industrias gasera, del cemento, minera, del hierro y el acero, petrolera y nuclear.

10. Productivas de las industrias ladrillera, vidriera, cerámica y cerera.

11. Productivas de la industria tabacalera.

12. Relacionadas con la generación, transmisión y distribución de electricidad y el mantenimiento de instalaciones eléctricas.

13. En obras de construcción.

14. Que tengan responsabilidad directa sobre el cuidado de personas o la custodia de bienes y valores.

15. Con alto grado de dificultad; en apremio de tiempo; que demandan alta responsabilidad, o que requieren de concentración y atención sostenidas.

16. Relativas a la operación, revisión, mantenimiento y pruebas de recipientes sujetos a presión, recipientes criogénicos y generadores de vapor o calderas.

17. En buques.

18. En minas.

19. Submarinas y subterráneas.

20. Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo.

(REFORMADA [N. DE E. CON SUS NUMERALES], D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

III. Esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por períodos prolongados, que alteren su sistema musculo-esquelético.

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

IV. Manejo, transporte, almacenamiento o despacho de sustancias químicas peligrosas.

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

V. Manejo, operación y mantenimiento de maquinaria, equipo o herramientas mecánicas, eléctricas, neumáticas o motorizadas, que puedan generar amputaciones, fracturas o lesiones graves.

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

VI. Manejo de vehículos motorizados, incluido su mantenimiento mecánico y eléctrico.

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

VII. Uso de herramientas manuales punzo cortantes.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

Las actividades previstas en este artículo, para los menores de dieciocho años y mayores de dieciséis años de edad, se sujetarán a los términos y condiciones consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte».

«Artículo 177. La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.».

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 178. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años, en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75.».

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 179. Los menores de dieciocho años, disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos.».

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

«Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciocho años, están obligados a:

I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2015)

II. Llevar y tener a disposición de la autoridad competente, registros y documentación comprobatoria, en donde se indique el nombre y apellidos, la fecha de nacimiento o la edad de los menores de dieciocho años empleados por ellos, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; así mismo, dichos registros deberán incluir la información correspondiente de aquéllos que reciban orientación, capacitación o formación profesional en sus empresas.

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 1978)

III. Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 1978)

IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley; y,

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 1978)

V. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.».

En esa medida, no asiste la razón a la accionante, y procede reconocer la validez del artículo 10 impugnado.

DÉCIMO PRIMERO. Tema 5. Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente (octavo concepto de invalidez)

La accionante señala que el artículo 41 impugnado viola los preceptos 1, 4, 5, 21, 116 y 123 constitucionales, ya que constituye una norma regresiva, en tanto que anteriormente se permitía el cobro de salarios caídos desde el despido y hasta la reinstalación o pago de la indemnización, por lo que la norma general impugnada otorga menor protección a los trabajadores.

Además, la accionante manifiesta que la medida consiste en imponer sanciones a los abogados o empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia, sino solamente el ejercicio de un derecho se traduce en una sanción excesiva, ya que se priva al órgano jurisdiccional de apreciar la conducta de las partes y, de ahí, imponer sanciones.

El artículo 41 impugnado prevé:

«Artículo 41. En el caso del artículo anterior, si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad o dependencia la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, tratándose de los incisos a) y b) del artículo anterior, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce meses.

Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento.

Los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de 100 a 1000 veces de valor diario de la unidad de medida y actualización.

Si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia».

Al efecto, se precisa que el artículo 40 al que remite el ahora impugnado dispone:

«Artículo 40. Cuando un trabajador resulte cesado injustamente tendrá derecho a optar por una de las siguientes acciones:

a) Reinstalación en el puesto o cargo que desempeñaba con todas las prestaciones que disfrutaba, a razón de las que correspondan a la fecha en que se realice la reinstalación y en las mismas condiciones en que lo venía desempeñando; y,

b) Indemnización con el importe de tres meses de salario que gozaba al momento del cese».

De estos numerales se advierte que el legislador de Michoacán estableció que:

- Se dirige exclusivamente a los servidores públicos cuyo nombramiento **no** es de confianza;
- Exclusivamente es aplicable a los asuntos de separación del cargo por responsabilidades laborales, exceptuando, por tanto, los casos de destitución por responsabilidades administrativas;
- Es optativo para el actor el ejercicio de la acción de reinstalación o de indemnización;
- La indemnización equivale al importe de tres meses del salario;
- Esta última adopta el salario que rija al momento del pago;
- Compete al Tribunal de Arbitraje y Escalafón conocer de la demanda en ambos casos (reinstalación o indemnización);
- Se prevé el pago de sueldos vencidos;
- El pago de los salarios vencidos opera indistintamente por la ilegalidad de la terminación de la relación de trabajo, del cese o del despido;
- Los salarios vencidos adoptan el salario que rija al momento de la terminación de la relación de trabajo, del cese o del despido;
- Su pago se limita a doce meses;
- Después de ese lapso, sólo se genera el pago de intereses, sin perjuicio de otras prestaciones;
- En caso de muerte del actor, ya no se generan a partir del fallecimiento;
- A quienes promuevan actuaciones notoriamente improcedentes para prolongar el juicio se les impondrá una multa de cien a mil veces de valor diario de la unidad de medida y actualización;
- Si la dilación proviene de conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

Para resolver el primer punto, el proyecto de resolución proponía retomar el criterio sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 32/2013⁶⁴, al analizar una norma general de contenido similar al artículo 41, parte final del primer párrafo impugnado, en la que se reconoció su validez constitucional; sin embargo, puesto el proyecto a la consideración del Tribunal Pleno se

⁶⁴ Fallada el 28 de noviembre de 2016.

expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, **en contra de dicha propuesta y por la invalidez del precepto impugnado**. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta del proyecto.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada para declarar la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla respecto del artículo 41, parte final del primer párrafo.

Por lo que se refiere al planteamiento de invalidez del artículo 41, párrafo tercero y cuarto, que regulan lo relativo a sancionar a los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de cien a mil veces de valor diario de la unidad de medida y actualización. Asimismo, la norma prevé que cuando la dilación sea producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y, en caso de reincidencia, la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables, y se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

Este Pleno ya se ocupó también de una temática similar en el citado precedente de la acción de inconstitucionalidad 32/2013, en los siguientes términos.

- Se dejó sentado que, «por cuanto hace a las multas previstas para los abogados, litigantes o representantes en el juicio laboral, que realicen promociones notoriamente improcedentes, es cierto que previo a su imposición, la ley no señala que deba llevarse a cabo un procedimiento en el que se dé oportunidad a los abogados, litigantes o representantes de defenderse del acto privativo que constituye la imposición de una multa; sin embargo, ello obedece a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional en el sentido de que **«Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial»**; mandato del cual deriva la obligación de los tribunales de impedir la demora injustificada de los juicios a su cargo, y por tanto, el ejercicio de los medios de apremio permitan la observancia de tal finalidad».
- Agregó este Pleno que «la notoria improcedencia es una cuestión sobre la que existen parámetros jurisprudenciales bien establecidos y que está sujeta a revisión mediante los medios de defensa pertinentes de manera que, de revocarse una determinación de notoria improcedencia, la multa que en su caso se haya impuesto quedará insubsistente».
- Se apuntó, además, «que las multas impuestas en forma definitiva pueden ser combatidas cuando el abogado, litigante o representante considere que fue indebida la apreciación sobre el elemento subjetivo consistente en perseguir la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación del juicio laboral, de modo que, si bien, la audiencia no es previa, sí se da con posterioridad».
- Destaca que este Tribunal señaló que, a su juicio, las multas previstas en el artículo impugnado no proceden meramente ante lo infundado de las promociones, sino ante su **«notoria improcedencia»**, de modo que la amenaza de multa no está latente tratándose de promociones que puedan resultar fundadas o infundadas en el fondo, sino únicamente tratándose de aquellas de cuya lectura se advierte en forma absolutamente clara, la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego⁶⁵. En suma, se trata de una sanción dirigida a los abogados, litigantes o representantes de las partes en el juicio laboral, para disuadirlos de realizar promociones notoriamente improcedentes.

En ese tenor, se determina que, en el caso de la medida legislativa ahora impugnada, no deviene inconstitucional, pues atiende a la

⁶⁵ Así define la Primera Sala el concepto de «notoria improcedencia», según se advierte de la tesis 1a. XXXIV/2014 (10a.), de título y subtítulo: **«INCIDENTES, RECURSOS O PROMOCIONES NOTORIAMENTE MALICIOSOS O IMPROCEDENTES. SU CONNOTACIÓN**. El artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé que los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones notoriamente maliciosos o improcedentes, y que los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a las otras partes, ni dar traslado ni formar artículo. Al respecto, la malicia en las promociones se presenta cuando en ellas se identifica la mala fe del promovente, por ejemplo, cuando busca retardar la ejecución de alguna resolución o evitar que una decisión judicial se materialice; por su parte, la notoria improcedencia se configura cuando de la simple lectura de la promoción se advierte en forma patente y absolutamente clara la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego; de manera que lo que el citado artículo trata de evitar es la tramitación de promociones que resulten ociosas o intrascendentes, ya sea porque tengan un evidente propósito dilatorio, o porque se formulen peticiones infundadas por no concurrir los presupuestos de hecho o de derecho que las justifiquen pues, en esas circunstancias, no es indispensable la previa audiencia del interesado ni que se admita su promoción, por ser inútil su tramitación al carecer del derecho subjetivo o procesal correspondiente, por la propia improcedencia de la petición formulada dentro del procedimiento respectivo, esto, en aras de observar los principios de prontitud y expeditez procesal contenidos en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo I; Pág. 665. 1a. XXXIV/2014 (10a.), Registro digital: 2005535.

consecución de un objetivo legítimo, como es el evitar la dilación de los juicios laborales burocráticos, mediante actuaciones de los litigantes y representantes, e incluso evitar la actuación irregular de los servidores públicos, que propicien tal retardo. Además, la norma permite imponer la sanción atendiendo al mínimo y al máximo que se indica, por lo que, no constituye una multa excesiva.

Resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala, de rubro y contenido siguientes:

«MULTA EXCESIVA. NO LO ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto legal citado, al establecer que se impondrá una multa de 100 a 1000 veces el salario mínimo general, a los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos o cualquier actuación notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución del juicio laboral respectivo, no prevé la imposición de una multa excesiva y, por ende, no contraviene el artículo 22 constitucional, pues permite a las Juntas de Conciliación y Arbitraje atender a las circunstancias particulares del caso para decidir el monto que por concepto de multa se impondría al infractor respectivo; en otras palabras, al contar con un rango entre un mínimo y un máximo le permite determinar el monto de la sanción atendiendo a las circunstancias personales del infractor, la reincidencia, la capacidad económica, la gravedad de la infracción o diversos factores necesarios para individualizarla, sin que ello le exima de expresar las razones que la motivaron a imponer la multa correspondiente frente a conductas que entorpecen severamente la dinámica procesal»⁶⁶.

En ese mismo tenor, resulta infundado el planteamiento relativo a que el imponer sanciones a empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia constituye una sanción excesiva; pues contrario a lo que se afirma, el párrafo cuarto del artículo 41 impugnado, sí establece una mala fe en cuanto refiere que cuando la dilación sea producto de omisiones o conductas **irregulares** de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días, sin pago de salario y en caso de **reincidencia** la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables, y se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia

Asimismo, ello también obedece a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, en el sentido de que **«Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial»**; mandato del cual **deriva la obligación de los tribunales** de impedir la demora injustificada de los juicios a su cargo, y ello incluye a sus propios trabajadores quienes además incurren en una responsabilidad administrativa y posiblemente penal, por lo que es correcto establecer sanciones respecto de la conducta ilícita de los servidores públicos que atenten contra el derecho humano de las personas a la administración de justicia, en los términos señalados por el citado artículo 17.

En ese tenor, se determina que tampoco esa medida legislativa impugnada deviene inconstitucional, pues atiende a la consecución de un objetivo legítimo, como es el evitar la dilación de los juicios laborales burocráticos mediante omisiones o actuaciones **irregulares** de los servidores públicos, lo cual se agrava en caso de **reincidencia**, que propicien tal retardo. Además, la norma permite imponer la sanción atendiendo al mínimo y al máximo que se indica, por lo que tampoco constituye una sanción excesiva.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 41, párrafos tercero y cuarto, de la **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios**.

DÉCIMO SEGUNDO. Tema 6. Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (noveno concepto de invalidez)

La Comisión promovente argumenta que el artículo 92 impugnado, vulnera los artículos 1º, 4, 5, 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el numeral impugnado menciona que el salario del presidente del Tribunal estará sujeto a la determinación que se haga en el Presupuesto de Egresos del Estado, lo que implica que puede ser menor o mayor al año anterior.

En los órganos jurisdiccionales se han acuñado los principios de estabilidad, profesionalismo, legalidad y seguridad jurídica de sus trabajadores, esto implica que, para tener una justicia laboral adecuada, debe tenerse salarios adecuados e irreductibles. En ese orden de ideas, si la norma impugnada sujeta a la decisión del presupuesto de egresos el salario del presidente, se trata de una norma que implícitamente permite la reducción del salario. Dejar al arbitrio de otros poderes el salario del presidente del Tribunal lo supeedita en sus decisiones, al someterlo económicamente a otros entes del Estado, por lo que, se pierde la anhelada autonomía de los tribunales del trabajo.

⁶⁶ Tesis aislada 2a. CI/2017 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, junio de 2017, Tomo II, Página 1440.

El numeral impugnado prevé:

(REFORMADO, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018)

«Artículo 92. El Presidente del Tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo».

Para examinar el planteamiento de invalidez, es preciso tomar en cuenta el artículo 127 de la propia Constitución Federal⁶⁷, respecto del cual esta Corte se ha pronunciado en los siguientes términos⁶⁸:

1. Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);
2. La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);
3. Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (base primera, fracción I);
4. Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);
5. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:
 - a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;
 - b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;
 - c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;
 - d. O por especialización en su función;
 - e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República (base tercera, fracción III);
6. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);
7. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V); y,
8. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).

De conformidad con este numeral, se advierte que el Constituyente Permanente tuvo como eje observar la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de no provocar que el límite objetivo para evitar la discrecionalidad se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

⁶⁷ «Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo».

⁶⁸ Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, Tribunal Pleno, fallada el 20 de mayo de 2019.

Así, este Pleno destacó lo que la Constitución ordena en cuanto a que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

En esa medida, no le asiste la razón a la accionante, pues el legislador local, al expedir la norma general impugnada, lo que hace es respetar el texto del artículo 127 constitucional, en cuanto que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; remuneración que deberá determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en el propio precepto fundamental. Luego, contrario a lo que señala el accionante, dicha remuneración no podrá fijarse de forma arbitraria y discrecional, sino que, para ello deberán respetarse los principios constitucionales **aplicables**.

Aunado a lo anterior, en la misma ley burocrática se prevé:

«Artículo 95. El Tribunal nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta Ley. Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado consignándose en el Presupuesto de Egresos del mismo».

Lo que, necesariamente, debe comprender las remuneraciones de quienes integren el Tribunal, particularmente de su presidente, asegurando no vulnerar la autonomía de dicho Tribunal como órgano jurisdiccional; lo que comprende la irreductibilidad de las precepciones de sus magistrados integrantes.

Debe precisarse que la irreductibilidad salarial alcanza, exclusivamente por mandato constitucional, a los integrantes del Poder Judicial estatal, por lo que si a la entrada en vigor de las reformas al inciso d) de la fracción V del artículo 107; las fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123; se adicionan la fracción XXII Bis y el inciso c) a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, y la eliminación del último párrafo de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, de la Constitución Federal, publicadas el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete; los jueces y magistrados laborales deben estar integrados a los poderes judiciales, entonces tal garantía de irreductibilidad les será aplicable a éstos últimos también.

Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 92 impugnado, en la porción normativa que establece que la remuneración del presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado será la que se fije en el Presupuesto de Egresos.

DÉCIMO TERCERO. Tema 7. Inconstitucionalidad del artículo 101 bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano la demanda frívola y/o improcedente, así como del artículo 104 de la misma ley burocrática, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios

La accionante aduce lo siguiente:

- a. El artículo 101 viola los artículos 1º, 2, 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el desechamiento de plano cuando la demanda resulte frívola o improcedente violenta el debido proceso, pues impide al actor regularizar su demanda, previa prevención del Tribunal señalando sus omisiones para que pueda subsanarlos. La Suprema Corte ha sostenido diversos criterios⁶⁹ en el sentido de que no procede desechar de plano una demanda, pues, al respecto, debe otorgarse el derecho de audiencia y debido proceso al actor a través de la prevención o el requerimiento. Además, la doctrina ha reservado el desechamiento por frivolidad y notoria improcedencia para los recursos y/o medios de impugnación en juicio, pero no para la demanda y su contestación.
- b. Por otra parte, la accionante prevé que el artículo 104 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios, vulnera los artículos 1º, 14, 16, 17, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el artículo impugnado prevé que el actor, posterior a la etapa de conciliación, puede ratificar o incluso ampliar su demanda, pero no puede ampliarla contra personas distintas a las señaladas en el escrito inicial de demanda. La posibilidad de ampliar la demanda debe entenderse en su totalidad, en virtud de que, en esa etapa, la fase de arbitraje no ha iniciado. Por tanto, impedir su ampliación contra nuevos demandados contraviene el derecho de audiencia, debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo.

Este Pleno advierte que resultan infundados los argumentos esgrimidos por las siguientes razones.

⁶⁹ «PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LAS SOLICITUDES O PROMOCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL POR NO ACOMPAÑAR EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, SIN PREVIO REQUERIMIENTO PARA SU REGULARIZACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA». Época: Novena Época, Registro: 175026, Instancia: Pleno, Tesis: P/J. 61/2006.

Ante todo, cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Corte ha señalado que se reconoce el derecho de acceso a la impartición de justicia —acceso a una tutela judicial efectiva—, el cual exige que quienes tengan necesidad de que se les administre justicia la reciban por órganos jurisdiccionales permanentes, creados con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución, lo que constriñe a los órganos legislativos a no obstaculizar ese derecho, pero igualmente les faculta para establecer requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo de todo proceso, los cuales deberán ser interpretados de la manera más favorable a los justiciables⁷⁰.

En el caso, los artículos impugnados disponen:

«Artículo 101 BIS. El Tribunal dictará acuerdo admitiendo la demanda si procediere conforme a derecho. En caso de existir alguna irregularidad en el escrito de demanda, señalará los defectos u omisiones en que se haya incurrido y prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días hábiles. La demanda se desechará de plano cuando sea notoriamente frívola o improcedente. Si de la demanda, resulta a juicio del Tribunal, su incompetencia la declarará de oficio o a petición de parte».

«Artículo 104. En el caso de no lograrse el arreglo conciliatorio, el Tribunal, tendrá a las partes como inconformes y concederá el uso de la palabra al reclamante o a su representante legal para que ratifique, rectifique o amplíe su escrito inicial de demanda, en cuya ampliación sólo podrá aportar nuevos datos respecto a los hechos o incluir mayores prestaciones, sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial. Se concederá a las partes el derecho a la réplica y contrarréplica. En seguida se abrirá el periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas; el Tribunal recibirá y calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente improcedentes, contrarias a la Ley y a las buenas costumbres o que no tengan relación con la litis. Acto continuo, señalará el orden de su desahogo, primero, las del actor y después las del demandado en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento».

En cuanto a la posibilidad de que se deseche la demanda por **notoriamente** frívola e improcedente, basta con retomar lo ya dicho en el sentido de que tal medida legislativa sólo opera tratándose de demandas cuya simple lectura permita advertir en forma absolutamente clara la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego.

Asimismo, el propio artículo 101 bis impugnado prevé la oportunidad de que ante alguna irregularidad en el escrito de demanda el tribunal señalará los defectos u omisiones en que se haya incurrido y prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días hábiles.

Luego, no se vulnera la tutela judicial efectiva por facultar al Tribunal para desechar demandas cuando, de su simple lectura, se desprenda que son frívolas e improcedentes, pues ello no se traduce en una atribución arbitraria, sino en un ejercicio racional para la cual los tribunales cuentan con diversos criterios que les permiten identificar cuándo están ante dichos supuestos, además que la norma general sí ordena que, en su caso, se acuerde lo relativo para subsanar meras irregularidades u oscuridad en el escrito inicial de demanda.

Por lo que se refiere al planteamiento de invalidez del artículo 104, al no permitir la ampliación de la demanda con personas que no hubieren sido incluidos en el escrito inicial, también resulta infundado, porque esta previsión se da cuando no se ha logrado la conciliación y, por tanto, se continuará con un procedimiento jurisdiccional, precisamente con quienes intervinieron primero, sin que se lograra conciliar entre quienes han intervenido; de manera que, al haberse concluido con la etapa de conciliación no es dable regresar a ella ante el llamamiento de un demandado diverso al señalado inicialmente, siendo ésta la lógica con la que se concibe la norma impugnada.

Además, si bien la ampliación de la demanda tiene por objeto que en un solo juicio se resuelvan las pretensiones que estén vinculadas, en aras de una justicia pronta, lo cierto es que, de cualquier modo, el demandante tiene la oportunidad de promover un nuevo juicio laboral en contra de otras personas que no hubiere designado en la demanda inicial.

⁷⁰Tesis: 1a. CCXCIV/2014 (10a.), de rubro y texto: **«TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican».

Es aplicable al caso, en cuanto al criterio medular que contiene, la tesis de rubro y texto siguiente:

«TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PROCESAL DE LA AMPLIACION DE DEMANDA EN UN JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. Si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé expresamente la figura de la ampliación de la demanda, ésta puede desprenderse de la existencia del derecho que la Constitución otorga al trabajador para ejercitar acciones jurisdiccionales, pues basta tomar en consideración que la ampliación participa de los elementos esenciales de la demanda, puesto que al igual que ésta es un acto jurídico por virtud del cual se ejercita una acción. Consecuentemente, la posibilidad legal de que el actor en un procedimiento burocrático pueda perfeccionar, delimitar, precisar o extender las pretensiones o hechos que reclamó mediante su escrito inicial de demanda original, es acorde con el sistema jurídico establecido; sin que esto signifique que en las hipótesis en que no proceda la ampliación, el trabajador esté imposibilitado para plantear, en una nueva demanda, las pretensiones omitidas, ya que la procedencia de las acciones no tienen más límite que lo establecido en la Constitución y en la ley correspondiente. Ahora bien, atendiendo al sistema mixto que contempla el procedimiento burocrático (que comprende dos etapas: la escrita y la oral), no pueden aplicarse válidamente a éste las reglas relativas de la Ley Federal del Trabajo de manera supletoria, para determinar la oportunidad en que pueda formularse la ampliación a la demanda respectiva; por ello, se infiere del propio procedimiento que la oportunidad para realizarla se da durante la etapa escrita y hasta el momento en que la demandada conteste la demanda o se venza el término para la contestación, ya que es en ese momento procesal en que se cierra la litis; no pudiendo plantearse con posterioridad nuevas acciones al cierre de este momento procesal; admitiéndose la ampliación en los términos apuntados resulta lógico que deberá correrse traslado para que se conteste la ampliación⁷¹».

DÉCIMO CUARTO. Efectos. Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

Así, la invalidez de los artículos 5, fracción I, en la porción normativa *«el Fiscal Regional y Especial;»*; y fracción V, en la porción normativa *«Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito;»* y 6, primer párrafo, en la porción normativa que dice: *«de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo»*, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, surtirán efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 41, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones I, en su porción normativa *«el Oficial del Registro Civil»*, y III, en su porción normativa *«los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares»*, 6, párrafo segundo, 10, 41, párrafos tercero y cuarto, 92, en su porción normativa *«y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado»*, 93, párrafo penúltimo, en su porción normativa *«tener treinta años cumplidos»*, 101 Bis, párrafo tercero, y 104, párrafo primero, en su porción normativa *«sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial»*, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos séptimo, subtemas 1.2 y 1.3, octavo, subtema 2.2, noveno, décimo, décimo segundo y décimo tercero de esta decisión.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 5, fracciones I, en su porción normativa *«el Fiscal Regional y Especial»*, y V, en su porción normativa *«Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito»*, y 6, párrafo primero, en su porción normativa *«de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo»*, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados mediante el Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, la cual surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad con los considerandos séptimo, subtema 1.1, octavo, subtema 2.1, y décimo cuarto de esta determinación.

⁷¹ Época: Novena Época. Registro: 200753. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, agosto de 1995. Materia(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 35/95. Página: 248.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de los temas planteados en la acción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a los artículos 5, fracciones I, III y IV, en sus porciones normativas relativas al oficial del registro civil, asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, así como policías preventivos y de tránsito, 6, párrafo primero, y 92 y apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado «Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente», en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 41, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, subtema 1.2, denominado «Designación del Oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dentro del Poder Ejecutivo el Estado», consistente en reconocer la validez del artículo 5, fracción I, en su porción normativa «el Oficial del Registro Civil», de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, subtema 1.3, denominado «Establecimiento como trabajadores de confianza de los asesores, secretarios auxiliares y particulares del Poder Judicial», décimo primero, tema 5, denominado «Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente», en su parte segunda, décimo segundo, tema 6, denominado «Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios», y décimo tercero, tema 7, denominado «Inconstitucionalidad del artículo 101 bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano la demanda frívola y/o improcedente, así como, del artículo 104 de la misma ley burocrática, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios»,

en sus partes primera y segunda, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 5, fracción III, en su porción normativa «los Asesores y Secretarios Particulares; y, los Secretarios Auxiliares», 41, párrafo tercero, 92, en su porción normativa «y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado», 101 Bis, párrafo tercero, y 104, párrafo primero, en su porción normativa «sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial», de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente en el referido tema 6.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado «Sujeción del otorgamiento de empleado de base al período y requisitos que no cumplen con principios de proporcionalidad y razonabilidad», consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado «Indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia», consistente en reconocer la validez del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado «Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente», en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 41, párrafo cuarto, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de la metodología, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, subtema 2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 93, párrafo penúltimo, en su porción normativa «tener treinta años cumplidos», de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, subtema 1.1, denominado «Establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán y comandante de policía, policías preventivos y de tránsito de los municipios del propio Estado», consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracciones I, en su porción normativa «el Fiscal Regional y Especial», y V, en su porción normativa «Comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito», de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, subtema 2.1, y décimo cuarto,

relativo a los efectos, consistente, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 6, párrafo primero, en su porción normativa «de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo», de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho y determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

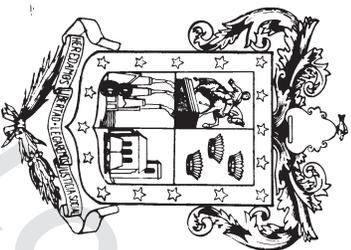
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
(Firma Electrónica)

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
(Firma Electrónica)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA
(Firma Electrónica)



COPIA SIN VALOR LEGAL