

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 39
O R D I N A R I A
JUEVES 3 DE ABRIL DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del jueves tres de abril de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial, por lo que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decana para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número treinta y ocho, celebrada el martes uno de abril de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves tres de abril de dos mil catorce:

I. 1/2012

Acción de inconstitucionalidad 1/2012, promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, demandando la invalidez del artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, publicada el cinco de diciembre de dos mil once en el Periódico Oficial de la entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 123 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cinco de diciembre de dos mil once. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena realizó la presentación del proyecto, indicando que el problema

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

Propuso someter a consideración del Tribunal Pleno los primeros cinco capítulos del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó conforme con los capítulos relacionados con la competencia, la oportunidad y la legitimación.

Respecto del apartado alusivo a la causa de improcedencia y al tratamiento que le otorga, estimó que debería contestarse con alguna de estas dos opciones: primera, que se establezca que no hizo valer una auténtica causa de improcedencia por la vaguedad en que fue formulada o, segunda, que analizado 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 aducido, no se demostró que efectivamente hubiera una reforma que provocara la cesación de los actos reclamados.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aceptó la sugerencia realizada para contestar la causa de improcedencia con la misma brevedad con la que se planteó en la contestación de la demanda.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en los capítulos I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el capítulo VI del proyecto, relativo al estudio de fondo, anunciando que agregaría los últimos precedentes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en atención a las observaciones remitidas por el señor Ministro Franco González Salas.

Indicó que el proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez porque los Estados están facultados para emitir las leyes que rigen las relaciones laborales de los trabajadores de sus Comisiones Estatales de Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo, de conformidad con una interpretación armónica de los artículos 40, 41, 102, apartado B, 116, fracción VI, y 123 de la Constitución Federal.

Por otro lado, enunció que el proyecto señala que las entidades federativas tienen libre configuración legislativa y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de sus trabajadores, con base en lo dispuesto por cualquiera de los apartados del artículo 123 de la

Constitución General, siempre y cuando cumplan con los presupuestos mínimos de este precepto.

Expresó que las premisas sobre las que gira el proyecto son, en primer lugar, que la facultad prevista en la fracción VI del artículo 116 constitucional no puede entenderse limitativamente en el sentido de que únicamente los trabajadores de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial forman parte del poder público, sino también los de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, constitucionalmente autónoma, ya que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, y dado que el concepto de Estado es sinónimo de entidad federativa, además de que las comisiones protectoras de derechos humanos forman parte de las entidades federativas en su calidad de organismos constitucionales autónomos, integrando entonces el orden jurídico de los Estados, por ende, la regulación de las relaciones del Estado con sus trabajadores tiene fundamento en la citada fracción VI.

Finalmente, refirió al dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Diputados, relativo a la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos, del cual resaltó que las comisiones consideraron que la redacción propuesta asegura, por un lado, la sujeción de las legislaturas locales a la Constitución General y, por el otro, la

necesaria flexibilidad para que las normas que deriven contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad.

El señor Ministro Valls Hernández se mostró en contra de la consulta, en razón de que, si bien los artículos 116, fracción VI, y 123 de la Constitución, así como sus disposiciones reglamentarias, establecen que las legislaturas de los Estados están facultadas para regular las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, no significa que puedan hacerlo abiertamente, tomando como base el apartado B del artículo 123 constitucional, el cual determina los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, lo cual no deja en libertad al legislador local para decidir qué apartado del artículo 123 constitucional será el indicado para esa regulación, atendiendo a las razones del Constituyente para diferenciar las relaciones de trabajo entre particulares y los trabajadores del Estado.

Precisó que el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, constitucional establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se configurará como un órgano constitucional autónomo, por lo que partiendo de la naturaleza y fin de esas instituciones, estimó que son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás Poderes tradicionales, sin situarse exactamente en algunos de ellos, dados sus fines de especialización,

agilización, control y transparencia para atender las demandas sociales, sin alterar o destruir la división de Poderes establecida y, por tanto, en el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo, por lo que respecta a sus relaciones laborales, debe regir el apartado B del artículo 123 constitucional, porque si bien no se subordina a ninguno de los tres Poderes, cumple con la función del Estado de garantizar la defensa de los derechos humanos de los gobernados.

El señor Ministro Aguilar Morales se mostró de acuerdo por la validez propuesta, mas no con los argumentos, pues de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, reformado en junio de dos mil once, las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección e derechos humanos, lo que evidencia que la Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo es un organismo constitucional autónomo, sin embargo, al no pertenecer a ninguno de los Poderes de los Estados, las relaciones de trabajo deben regirse por el artículo 123, apartado A, constitucional y la Ley Federal del Trabajo, como su ley reglamentaria.

Consideró que, si bien los Congresos estatales están facultados para legislar en materia laboral del Estado a través de sus Poderes y sus servidores, dicha atribución no es absoluta, sino que debe sujetarse a lo dispuesto en los artículos 116, fracción VI, y 123 constitucionales, por lo que,

al comprender a otros sujetos adicionales, como lo es un órgano constitucional autónomo, se contraviene la Constitución Federal, citando la tesis P. XXVI/98 de rubro *“LEYES DEL TRABAJO. LAS LEGISLATURAS LOCALES SÓLO PUEDEN EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.”*, con la cual concluyó que, fuera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los ayuntamientos municipales, no es constitucionalmente válido que las legislaturas locales incluyan en el régimen burocrático a sujetos ajenos a los precisados, además de que exceden sus facultades reglamentarias.

Aclaró no compartir el proyecto cuando estima que puede ser en cualquiera de los dos apartados del artículo 123 constitucional respecto de lo que pueden legislar los Congresos estatales.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto, en la parte que considera que los Estados indistintamente pueden elegir cualquiera de los apartados del artículo 123 constitucional para regular las relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos porque el ámbito de aplicación de esa facultad legislativa se prevé en el artículo 116, fracción VI, constitucional; además, cuando sostiene que a los trabajadores de las Comisiones de Derechos Humanos deben concebírseles como servidores públicos del Estado, pues están sujetos a

responsabilidades administrativas, de conformidad con el artículo 108 constitucional.

Indicó que, respecto del artículo 123 constitucional, el apartado A pretende un equilibrio entre el capital y el trabajo, mientras que el apartado B busca la adecuada regulación de la remuneración y responsabilidades al ejercicio del servicio público, lo que se evidencia con el lenguaje en el que están redactados y los instrumentos que contempla para cada uno de ellos.

Estimó que el complemento exacto del apartado B del artículo 123 constitucional se encuentra en el diverso artículo 127, el cual prevé, entre otros sujetos, que los servidores públicos de los organismos autónomos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, y que en la fracción VI de dicho artículo 127 se establece que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de este artículo, lo cual se relaciona indiscutiblemente con el apartado B del artículo 123 constitucional y, por tanto, las relaciones de trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos, como organismos autónomos, deben circunscribirse al apartado en mención.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el proyecto, excepto de uno de sus criterios, del cual se ha separado del Tribunal Pleno.

Recordó que el tema ha sido motivo de diversas discusiones en la Segunda Sala, existiendo criterios variables al resolver los asuntos.

Recapituló que se ha argumentado sobre qué tipo de relación laboral existe tanto a nivel federal como local, sin embargo, lo fundamental sería dilucidar si las Legislaturas de los Estados tienen libertad de configuración para regularlas conforme a los dos apartados del artículo 123 constitucional, como lo sostiene el proyecto.

Remitió a sus votos particulares, en los cuales estima que la facultad de los Estados es autónoma, no derivada directamente del artículo 123 constitucional, el cual indicó haberse creado sin apartados, pues su pretensión original era una regulación única y, a lo largo de las vicisitudes del país, se distinguieron sus apartados.

Indicó que en mil novecientos veintinueve se discutió si se daría facultad única al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral también respecto de los trabajadores al servicio del Estado, pensando siempre en la Federación. Al discutirse la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo en mil novecientos treinta y uno, venía inmersa la relación de trabajo de los servidores públicos, y la Cámara de Diputados consideró que esto no era conveniente, por lo que simplemente se estableció que esas relaciones serían reguladas por las leyes del servicio civil que se expidieran.

Reseñó que se expidieron dos estatutos de los trabajadores al servicio del Estado de mil novecientos treinta y ocho y mil novecientos cuarenta y uno, continuando así hasta mil novecientos sesenta, cuando se reformó el artículo 123 para crear el apartado B; con esto, hizo notar que los argumentos expresados no se podrían basar en ese apartado respecto de los Estados, pues se refiere a “los Poderes de la Unión, al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”, dejándose al margen a las relaciones entre los Estados y sus trabajadores. Aclaró que se incluyó al Gobierno del Distrito Federal dado que en aquel entonces tenía la característica de departamento administrativo.

Precisó que la facultad que se discute se originó hasta mil novecientos ochenta y tres con la reforma al entonces artículo 115 constitucional, que regulaba la organización de los Estados en ese momento y que, posteriormente en mil novecientos ochenta y siete, se dividió para dejar al artículo 115 lo relativo al municipio y al 116 para los Estados, dejándose en libertad a éstos para legislar la relación con sus trabajadores, lo que explica la redacción que se mantuvo desde el principio y que aún existe, atinente a que podrían ejercer esta facultad conforme al artículo 123 constitucional.

Resaltó que, precisamente por no existir una regulación específica para los Estados, éstos fueron eligiendo el régimen que más les convenía entre los dos apartados del artículo 123 constitucional, sobre todo en materia de seguridad social, dejándose en libertad a los Estados para

legislar conforme a su propia realidad y adoptar los mínimos señalados en el artículo 123, de acuerdo al régimen que mejor les conviniera, con la finalidad de no desproteger a esos trabajadores. Estimó que, constitucionalmente, esta es la única interpretación posible.

El señor Ministro Aguilar Morales, respecto de la participación del señor Ministro Franco González Salas, aclaró que el presente asunto no trata sobre los trabajadores del Estado, sino de los órganos constitucionales autónomos, por lo que rige una situación distinta a lo que el Constituyente previó en los dispositivos a que hizo referencia.

En cuanto a la exposición del señor Ministro Pérez Dayán, refirió que pareciera que el apartado B del artículo 123 constitucional fuera más laxo para manejar las relaciones laborales.

Consideró que los órganos autónomos para la defensa de los derechos humanos deben estar totalmente ausentes de una regulación estatal y, en cambio, regularse por el apartado A del artículo 123 constitucional para que la Federación determine cuáles son los lineamientos para sus relaciones laborales, pues no son parte de ninguno de los tres Poderes del Estado, por lo que no es aplicable el artículo 116, fracción VI constitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que no pretendió sugerir que el apartado B del artículo 123 constitucional

afecta los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, sino diferenciar a los apartados de ese numeral en cuanto a las relaciones de trabajo que regulan y sus finalidades.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que el tema se ha discutido en diversas ocasiones en la Segunda Sala.

Aclaró que, cuando se creó el apartado B del artículo 123 constitucional, no estaban contemplados los órganos constitucionales autónomos, únicamente existían los organismos públicos descentralizados, respecto de los cuales la Suprema Corte estimó que, a pesar de formar parte del Estado en virtud del artículo 90 constitucional, no formaban parte de los Poderes de la Unión ni del Distrito Federal porque actuaban prácticamente como si fueran particulares y, por tanto, sus relaciones laborales se regían por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Reseñó que posteriormente surgieron los órganos constitucionales autónomos, precisándolos y citando los ordenamientos en lo que se regulan sus relaciones laborales en el apartado B del artículo 123 constitucional: Banco de México, en el artículo 123, apartado B, fracción XIII bis, constitucional; Instituto Federal Electoral, de acuerdo al artículo 208 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por su ley orgánica; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el artículo

76 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Indicó que los órganos constitucionales autónomos fueron contemplados fuera de los Poderes públicos del Estado o del Distrito Federal, por lo que no estaban dentro de lo establecido en el apartado B del artículo 123 constitucional, emitiéndose tesis relacionadas motivadas por la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa.

Mencionó que los órganos constitucionales autónomos se diferencian de los organismos públicos descentralizados, como Pemex y el Seguro Social por cuestiones de carácter empresarial o de seguridad, sin embargo, si bien no forman parte del poder centralizado del Estado, no por eso están fuera de lo que la Constitución implica como Estado.

Señaló que existe una variedad más amplia de regulación de relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, porque algunos están fundamentadas en el apartado A del artículo 123 constitucional y otros en el diverso apartado B, como en el caso concreto.

Respecto del artículo 116, fracción VI, constitucional, indicó que establece la libertad de configuración para los Congresos de los Estados únicamente para ubicar las relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos en cualquiera de los apartados del artículo 123 constitucional, permitiendo además emitir legislación

solamente relacionada con el apartado B, mas no con el apartado A, pues es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Por esas razones, anunció voto favorable al proyecto, apartándose de algunas consideraciones en relación con los antecedentes de la Segunda Sala.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas se mostró favorable con el proyecto porque, de una interpretación armónica de los artículos 102, apartado B, 116, fracción VI y 123 constitucionales, los Estados están facultados para emitir las leyes que rijan las relaciones laborales de los trabajadores de sus órganos constitucionales autónomos, en el marco de su libertad configurativa, siempre y cuando cumplan los presupuestos mínimos del referido artículo 123, según sea el caso.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó su conformidad con el proyecto, pues el artículo 116, fracción VI, constitucional, garantiza la libertad de configuración a las Legislaturas de los Estados, ya que, por un lado, lo único que establece es que dichas relaciones laborales deben regularse conforme al artículo 123 constitucional, sin restringirlo a alguno de sus apartados, siendo que, si hubiera sido la intención del Constituyente limitarlo a uno de ellos, el precepto hubiera sido expreso al respecto y, por otro lado, en atención a los antecedentes legislativos del artículo 116

en cita, de los cuales se advierte la intentada flexibilidad para las Legislaturas estatales en este sentido.

En otro orden de ideas, señaló no compartir las participaciones relativas a que los órganos constitucionales autónomos, al no pertenecer a alguno de los Poderes clásicos del gobierno, no son parte del Estado y tienen que estar regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional, pues de acuerdo al constitucionalismo moderno, sí lo son, ya que no actúan como particulares, sino con funciones estatales muy claras, por lo que sus trabajadores resultan ser servidores públicos sujetos a todas las limitaciones y obligaciones inherentes al cargo y, consecuentemente, corresponde a las Legislaturas de los Estados establecer, en su libertad de configuración, en cuál de los apartados del referido artículo 123 se van a regir sus relaciones laborales.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que, si el énfasis que se da en las argumentaciones expresadas es de que los órganos constitucionales autónomos son parte del Estado, entonces no pueden ser regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional, siendo que, de haber sido la intención del Constituyente, hubiera expresado que podrían regularse sus relaciones laborales por cualquiera de los apartados de dicho artículo, por lo tanto los Estados no pueden optar entre un sistema y otro, pues no pueden legislar en relación con el apartado A, sino únicamente

respecto del apartado B y, por ende, la ley materia de análisis es inconstitucional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que cuando se expidieron los artículos 116, fracción VI, y 123 constitucionales no existían los órganos constitucionales autónomos, por eso parten estos dispositivos de un esquema clásico de estructura del Estado, sin contemplar a dichos órganos.

Coincidió con el proyecto, por un lado, porque el apartado B del artículo 123 constitucional es limitativo a los Poderes de la Unión y el Distrito Federal y, por otro lado, su diverso apartado A parte de una lógica de equilibrio entre capital y trabajo. Estimó que el problema lo resuelve el artículo 116, fracción VI, constitucional, pues otorga la facultad a las Legislaturas locales para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, aclarando que esta fracción no refiere a los Poderes de los Estados, por lo que los órganos constitucionales autónomos no pueden concebirse fuera del ámbito del Estado, ya sea Federal o de las entidades federativas.

Manifestó duda respecto de que, si se sostiene la libertad configurativa de los Estados para determinar que las relaciones con sus trabajadores estuvieran sometidas a cualesquiera de los apartados del artículo 123 constitucional, en congruencia, podrían ser válidamente encuadrados los trabajadores de sus Poderes en su apartado A, sin menoscabo de analizar la afectación a otro tipo de derechos.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo el proyecto en sus términos, con la única modificación de agregar los precedentes propuestos por el señor Ministro Franco González Salas, el argumento de la señora Ministra Luna Ramos en el sentido de que el artículo 123 constitucional no es consistente en ubicar en sus apartados a los órganos constitucionales autónomos, y la expresión del señor Ministro Pardo Rebolledo atinente a que el artículo 116, fracción VI, constitucional entiende la palabra Estado como sinónimo de entidad federativa, donde se ubicarían los órganos constitucionalmente autónomos protectores de derechos humanos.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el capítulo VI, relativo al estudio de fondo, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con diez minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día lunes siete de abril de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.