

Editorial Advisory Board

Lizzette Rojas, PhD, Editor

Norma Cruz, MD
Judith González, EdD
Miguel Oppenheimer, MD
Juan O. Ramos, ND
Edwina Sánchez, PharmD
Flordeliz Serpa, PhD
Axi Díaz, JD
Gloria Eva Rolón, JD

Scientific International Journal™ is an official publication of Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

Copyright © 2009 by Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc. All rights reserved. Authors are fully responsible for data, statements of fact and opinion. Statements by authors do not imply an opinion on the part of the Editor, the Editorial Advisory Board and the officers. Scientific International Journal™ assumes no liability or responsibility for any claims, actions, or damages resulting from the publication of any article.

For advertising rates contact
Dr. Lizzette Rojas, Editor, at
sij@nperci.org

Scientific International Journal™
605 Condado Street, Suite 712
San Juan, Puerto Rico 00907
Telephones: 787-550-5964
787-464-4644

Cover graphic design:
Jonathan Castro

Developed in Puerto Rico.

ISSN 1548-9639

EISSN 1554-6349

Featured Articles:

NECESIDAD DE LA CONNOTACIÓN POSITIVA DEL TRABAJADOR DE BASE EN LA NORMATIVIDAD LABORAL BUROCRÁTICA 4

Dr. Carlos Sergio Quiñones Tinoco y Dr. Manuel Jiménez López

EL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE SEGURIDAD SOCIAL, ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, EN MÉXICO 18

Dr. Manuel Jiménez López

IMPACTO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO 28

Dra. Lizzette Rojas y Dra. Flordeliz Serpa



FEATURED ARTICLES

NECESIDAD DE LA CONNOTACIÓN POSITIVA DEL TRABAJADOR DE BASE EN LA NORMATIVIDAD LABORAL BUROCRÁTICA

Dr. Carlos Sergio Quiñones Tinoco y Dr. Manuel Jiménez López

INTRODUCCIÓN

En nuestro trabajo de investigación pretendemos aportar algunos elementos tendientes a determinar la caracterización de los trabajadores de base al servicio de la Federación, Estados y Municipios de nuestro país, reconociendo que tocar dicha cuestión es transitar por un sendero demasiado complejo, por la especial regulación que la normatividad nacional vigente le imprime.

Nuestra investigación la hemos dividido, después de la presente introducción, en dos capítulos; al primero lo denominamos:

Marco Teórico y Conceptual, en el cual intentamos determinar el concepto de trabajador al servicio del Estado, contrastándolo con los de funcionario y servidor público, ya que la normatividad vigente no distingue ni rangos ni categorías ni actividades derivada del servicio personal subordinado que presta, por lo que estimamos que es necesaria la determinación del alcance de la acción realizada por este tipo de empleado público; al segundo capítulo lo subtitulamos: **Regulación de las Relaciones de Trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, en el que enfatizamos la necesidad de que, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se defina en términos positivos el concepto trabajador de base, especificando las características de las labores o funciones que debe desempeñar, y no sólo por exclusión de la lista de trabajadores de confianza contenida en el Artículo 5º de la mencionada ley laboral burocrática; finalizamos nuestra investigación con dos conclusiones obtenidas del cuerpo del presente trabajo, que vienen a sintetizarlo.



MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Consideramos que la prestación del servicio personal subordinado que proporcionan al Estado los trabajadores de base en sus tres niveles de gobierno, debe revestirse de la mayor cobertura posible en materia laboral y de seguridad social que les permita la Constitución General de la República. Si bien el Estado requiere de trabajadores capaces, leales y diligentes, para la eficiente prestación de los servicios públicos que la comunidad demanda, debe respetar y proporcionar a sus colaboradores los derechos fundamentales de la dignidad de la persona que trabaja para otros.

En el Artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases y los principios que regulan las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Este apartado de la norma constitucional, para efectos de su aplicación, no define que debe entenderse por trabajador. De acuerdo con el Artículo 108 de la propia Constitución, “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

La determinación del concepto trabajador es importante, puesto que al ser reputado como “servidores públicos” los empleados y, en general, cualquier persona que desempeñe un empleo de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Gobierno del Distrito Federal, no distingue ni rangos ni categorías ni actividades que imputen o no alguna responsabilidad para el Estado, derivada del servicio público que presta y es atendido por algún empleado. Y es que es necesaria la determinación del alcance de la acción realizada por un empleado o persona que desempeñe un empleo de cualquier naturaleza, en cumplimiento de las tareas que le han sido asignadas.

La relación entre el servidor público y el órgano del Estado es una relación cualificada de derecho público.

Alfredo Sánchez Castañeda¹ define el concepto empleado en la siguiente forma: Persona que hace un trabajo, generalmente de naturaleza técnica, para alguien o para alguna empresa o institución por un sueldo o salario, con frecuencia en una oficina.² Explica, además, que el concepto empleado se ha opuesto a trabajador u obrero, por diversas razones que tienen que ver con diferencias de estatus social, ingresos, tipo de actividades y condiciones de trabajo, y concluye señalando que: En cualquier caso, ya sea que una persona se denomine empleado u obrero, no deja de ser un trabajador que presta una actividad subordinada a una persona física o moral a cambio de un salario.³

Importa pues, definir la naturaleza de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores. La relación entre el servidor público y el órgano del Estado es una relación cualificada de derecho público.⁴ “En la relación con el personal de la organización administrativa, el estatuto del servidor se subordina al cumplimiento de las funciones de interés público. La regulación del personal, sus derechos laborales o personales, son reconfigurados de cara a la funcionalidad del órgano.”⁵

El órgano administrativo es la unidad de la administración cuyos titulares tienen capacidad para tomar decisiones o emitir declaraciones que se imputan como propias de la administración. El punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave del acto, se halla en el fenómeno de la imputación, en virtud del cual los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta.⁶ Es

...el elemento que determina el carácter de servidor público es el tipo de relación laboral...

necesario precisar cuáles son los elementos personales que hacen posible la imputabilidad al órgano de la administración pública; la doctrina suele considerar como tales a los titulares o funcionarios públicos, así como a los servidores públicos auxiliares.⁷

¹ Sánchez Castañeda, Alfredo. *Diccionario de Derecho Laboral*. Oxford University Press, México, 2005.

² Op. cit., p. 57.

³ *Ibidem*, p. 58.

⁴ Roldán Xopa, José. *Derecho Administrativo*. Oxford University Press, México. p. 206.

⁵ *Ibidem*, p. 206.

⁶ J. A. Santamaría Pastor. *Principios de Derecho Administrativo*. Citado por José Roldán Xopa, op. cit. p. 177.

⁷ Roldán Xopa, op. cit., p. 201.

Roldán Xopa señala que: “[. . .] la titularidad implica un vínculo determinado por la aptitud de ejercer atribuciones del órgano. La calidad de servidor público tiene como referencia el tipo de relación personal con la entidad pública.”⁸

Según el autor citado, el elemento que determina el carácter de servidor público es el tipo de relación laboral, es decir, el empleo, y el tipo de función que se realiza, o sea, el cargo o comisión encomendados; esta distinción, sin embargo, deja incertidumbre para determinar con precisión quién ostenta la calidad de servidor público.⁹ En principio, podría considerarse como servidor público a todo individuo que realiza una actividad o trabajo dentro de las distintas áreas de la administración pública, a través de las cuales se lleva a cabo la función pública, la que entendemos como el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de poder público que implica soberanía e imperio, es decir, actividades de gobierno que se traducen en una serie de relaciones de éste con el pueblo.

Un punto de partida para determinar, con cierta precisión, a que parte de los servidores públicos se puede aplicar el concepto trabajador es la diferenciación de los conceptos “funcionarios” y “empleados”. La distinción de estos conceptos “ha sido más bien de carácter tradicional que legal”¹⁰, puesto que la Constitución General de la República y las leyes derivadas utilizan indistintamente ambos términos, sin establecer ninguna diferenciación ni funcional ni conceptual.¹¹ Hacen alusión, por ejemplo, a funcionarios y empleados, ambos considerados como trabajadores al servicio del Estado, los Artículos 89, fracción II y 128 de la Constitución y diferentes disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Manuel Duhalt Krauss nos ofrece criterios de distinción entre funcionarios y empleados públicos, y explica que el funcionario público se caracteriza porque:

- a) su función está determinada por la ley;
- b) tiene poderes propios de la función que desempeña;
- c) su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del Estado dentro de los límites de sus facultades;

⁸ *Ibíd.*, pp. 201 y 202.

⁹ *Ib.*, p. 202.

¹⁰ Duhalt Krauss, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Ediciones INAP, México, 1977. p. 72.

- d) participa, en consecuencia, en la formación de la voluntad pública; y
- e) esta situación le otorga representatividad ante el pueblo.¹²

A su vez, el empleado público se caracteriza por ser el trabajador al servicio del Estado que no tiene:

- a) atribución especial designada en la ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos;
- b) “imperium”, es decir, poderes propios a la función que desempeña;
- c) participación en la formación de la voluntad pública; y
- d) representación ante el público.¹³

De acuerdo con esta diferenciación, el empleado público sólo es un trabajador que realiza, por instrucciones de su superior o jefe inmediato o conforme a los manuales operativos, las funciones o actividades que posibilitan que los funcionarios o titulares del órgano administrativo participen en la formación de la voluntad pública.

REGULACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución General de la República, tiene como objeto regular las relaciones de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de instituciones y organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y los trabajadores de base a su servicio.

...Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros...

El Artículo 3° de la referida Ley, define que “Trabajador es toda persona que presta 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”. De acuerdo con esta disposición, la relación jurídica de trabajo puede originarse de dos formas:

¹¹ Ibídem, p. 72.

¹² Id., p. 82.

¹³ Id., pp. 83 y 84.

a) la primera se origina por virtud de un nombramiento expedido; para esta hipótesis normativa la doctrina ha establecido que a las autoridades superiores les corresponde la facultad de nombrar o designar a los servidores públicos, titulares y empleados, de los órganos administrativos que están bajo su mando; “No obstante, la facultad de nombramiento no es consustancial a todo superior jerárquico, depende de que la misma corresponda a su función”; este poder de nombramiento encuentra pues, las limitaciones expresadas en la ley, y

b) la segunda, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; de este supuesto normativo se infiere que la relación jurídica de trabajo puede establecerse sin necesidad de nombramiento, cualquiera que sea el acto que le dé origen.

No obstante lo anterior, la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por contradicción de tesis resolvió que el empleado público tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya si demuestra que ha venido prestando servicios a alguna dependencia estatal por designación verbal del titular, tal criterio lo sostuvo en la tesis de jurisprudencia, cuyos datos de identificación en seguida se mencionan:

No. Registro: 195,426

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Octubre de 1998

Tesis: 2a./J. 76/98

Página: 568

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE

RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el Artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado Artículo 3º, así como el Artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del Artículo 123, Apartado B, constitucional y a los Artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces, demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener.

El Artículo 4º de la Ley clasifica a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza. Sin establecer una definición de cada grupo, en el Artículo 5º se enumera a los grupos de trabajadores que son considerados de confianza; Miguel Duhalt Krauss señala que, para hacer tal enumeración, están considerados implícitamente los siguientes criterios:



a) Porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del Presidente de la República.

b) Por la naturaleza de sus funciones (como en el caso de inspectores, de miembros de los servicios policíacos y de tránsito, etc.)

c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos (como en el caso del personal adscrito a la Secretaría de la Presidencia o Secretarías particulares, etc.)¹⁴

Y así, el Artículo 5º, a su vez, establece la clasificación de los trabajadores que son considerados de confianza, quedando en esta categoría:

- Los integrantes de la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación del Presidente de la República;
- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen de la Ley, que desempeñen funciones de:
 - a) dirección, con atribuciones de representatividad y poder de decisión en mandos a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;
 - b) inspección, vigilancia y fiscalización, a niveles de jefatura y sub-jefatura, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate;
 - c) manejo de fondos y valores, con facultad legal de disponer de ellos, determinando su aplicación o destino;
 - d) auditoría, a nivel de auditores y sub-auditores generales y personal técnico dedicado a tales funciones, dependientes presupuestalmente de las contralorías o de las áreas de auditoría;
 - e) control directo de adquisiciones, con representación de la dependencia o entidad, con facultades de decisión y el personal que apoye con elementos técnicos las decisiones;
 - f) en almacenes e inventarios, facultados para autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventario;
 - g) investigación científica, con facultades para determinar el sentido y forma de la investigación;

¹⁴ Id., pp. 87 y 88.

- h) asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General, y Director General;
 - i) el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantías;
 - j) los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General y los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios integrantes de la planta de la Presidencia de la República;
 - k) los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, y
 - l) los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas;
- En el Poder Legislativo:
 - a) en la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Sub-directores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Sub-contralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera;
 - b) en la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Sub-directores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas;
 - c) en la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Sub-directores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Sub-contralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas;

- Con independencia del nombramiento expedido, cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:
 - a) de dirección, con atribuciones de representatividad y de decisión en el ejercicio del mando;
 - b) de inspección, vigilancia y fiscalización, cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados;
 - c) de manejo de fondos o valores, con facultad para disponer de ellos, determinado su aplicación o destino;
 - d) de auditoría, a nivel de auditores y sub-auditores generales y personal técnico que desempeñe estas funciones;
 - e) de control directo de adquisiciones, cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para decidir sobre las adquisiciones y compras y el personal que apoye con elementos técnicos tales decisiones;
 - f) en almacén e inventarios, que autorice el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventario, y
 - g) todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones análogas a las anteriores;
- 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 Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Por su parte, el Artículo 6° establece que son trabajadores de base “Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello son inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

De acuerdo con el Artículo 8° de la misma Ley, las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y las entidades que enumera el Artículo 1° y los trabajadores a su servicio que regula, son exclusivamente las que mantiene con los trabajadores de base, pues la disposición citada previene:

Artículo 8° - Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el Artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina;

el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

La determinación del trabajador de base en forma negativa, por oposición al trabajador de confianza, es una mala técnica legislativa que produce confusiones, pues deriva una falta de conceptualización del trabajador de base a partir de la naturaleza de las tareas que desempeña. Esta confusión se refleja en la diversidad de términos empleados por la Ley, sin una definición legal y que tanto la doctrina como la propia Ley emplean como sinónimos y que, además, conduce a identificar otros diversos criterios de clasificación de los trabajadores al servicio del Estado; Duhalt Krauss ha encontrado los siguientes criterios o “principios de clasificación”:¹⁵

3.1 El régimen jurídico al que están sujetos.

3.2 El funcionario que expide el nombramiento, la naturaleza de las funciones o el órgano al cual se encuentran adscritos.

3.3 El documento que da origen a la relación laboral.

3.4 El carácter del nombramiento.

3.5 Su inamovilidad.

La falta de definición en términos positivos del concepto trabajador de base, es



decir, especificando las características del trabajo o funciones no considerados como de confianza que debe desempeñar, deja abierta la posibilidad de que en diversas disposiciones legales o reglamentarias se incurra en la determinación de puestos o cargos considerados de confianza sin que otorgue al trabajador las atribuciones que corresponden a los funcionarios o titulares de las dependencias de la administración pública y de las demás

entidades previstas en el Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que puede traer como consecuencia que, por la sola determinación en la norma legal o reglamentaria, un puesto sea considerado de confianza, sin corresponder en la

¹⁵ Id., p. 86.

práctica a tal naturaleza, excluyendo así a trabajadores de los beneficios que la Ley concede a los trabajadores cuyas funciones no traen como consecuencia imputación de responsabilidad a los órganos del Estado.

Lo anterior se infiere de lo dispuesto en el Artículo 7º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dice: Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Por otra parte, el Artículo 20 de la misma Ley reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, previene que: Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal.

Las disposiciones citadas posibilitan que la determinación de trabajadores de confianza se establezca atendiendo a criterios subjetivos motivados por una creencia de buena fe en que se están protegiendo los intereses del Estado, y en el peor de los extremos, por razones políticas; por ello, es necesario que, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se defina en términos positivos el concepto trabajador de base, y no sólo por exclusión de la lista de trabajadores de confianza contenida en el Artículo 5º de la citada Ley reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional.

Consideramos apropiado, como Jiménez Alonso, que se delimite apropiadamente las categorías de los servidores públicos para determinar cuáles son los verdaderos trabajadores al servicio del Estado en sus diversos órdenes; para el juslaboralista citado, dichas categorías son las siguientes:

“ a) Altos funcionarios. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. Es innegable entonces, por analogía y guardando la debida proporción, que ellos constituyen lo que para el Apartado A son los altos empleados o representantes del empleador, quienes no se rigen

por el estatuto laboral. Aquí el empleador original es el Estado, representado por su gobierno, y los altos funcionarios hacen las veces de sus representantes; son "empleadores físicos" de la persona jurídica Estado.

La nota característica de esta categoría en la administración pública es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica, en la mayoría de las veces, la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

b) Funcionario. La persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es, propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el Artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

c) Empleado. Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.”¹⁶

CONCLUSIONES

PRIMERA - La falta de especificación de las características de las labores o funciones que debe desempeñar el trabajador de base, deja abierta la posibilidad de que en diversas disposiciones legales o reglamentarias se puede considerar un puesto de confianza, sin corresponder en la práctica a tal naturaleza, excluyendo así a trabajadores de base de los beneficios que la Ley les concede.

SEGUNDA - Es necesario que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se defina, en términos positivos, el concepto trabajador de base, especificando las características de las labores o funciones que debe desempeñar, y no sólo por exclusión de la lista de trabajadores de confianza contenida en el Artículo 5°, pues tal situación permite que la determinación de trabajadores de confianza se establezca atendiendo a criterios subjetivos motivados por razones políticas.

¹⁶ Jiménez Alonso, Jorge. *El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos*. Ponencia presentada ante la XXXIII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo y la Previsión Social, publicado en la Revista Vínculo Jurídico, número 20, Octubre-Diciembre 1994.

BIBLIOGRAFÍA

- DUHAL KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ediciones INAP, México, 1977.
- ROLDÁN XOPA, José. Derecho Administrativo. Oxford University Press, México.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo. Diccionario de Derecho Laboral. Oxford University Press, México, 2005.

PONENCIAS

- JIMÉNEZ ALONSO, Jorge. El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos. Ponencia presentada ante la XXXIII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo y la Previsión Social, publicado en la Revista Vínculo Jurídico, número 20, Octubre-Diciembre 1994.

AUTORES

Dr. Carlos Sergio Quiñones Tinoco – Doctor y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Ponencia presentada durante la XLIX Asamblea de la Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, celebrada del 5 al 8 de abril de 2009 en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Campus Tampico, México. Dirección electrónica: carlosergioq@yahoo.com.mx.

Dr. Manuel Jiménez López – Doctor y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Ponencia presentada durante la XLIX Asamblea de la Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, celebrada del 5 al 8 de abril de 2009 en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Campus Tampico, México. Dirección electrónica: jimlop@prodigy.net.mx.

Copyright © 2009 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

EL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE SEGURIDAD SOCIAL, ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, EN MÉXICO

Dr. Manuel Jiménez López

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, pretendemos demostrar la necesidad de incluir la resolución de los conflictos de los trabajadores y sus beneficiarios de nuestro país, en su calidad de derechohabientes, por una parte, y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro, por la otra.



En el capítulo XVIII de la Ley Federal del Trabajo mexicana, denominado De los Procedimientos Especiales, surge la idea al contemplar que, para lograr una rápida impartición de la justicia en materia de conflictos de los trabajadores y sus beneficiarios ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, se han ideado criterios que van desde el que sugiere la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, hasta el que se establezca un tribunal dentro del poder judicial federal para conocer todo tipo de conflictos de la seguridad social en México.

El marco doctrinal para la exposición de nuestro criterio lo constituye el pensamiento de juristas cultivadores, tanto de la teoría general del proceso, como del derecho procesal social. Nuestra investigación la hemos dividido, después de la presente introducción, en tres capítulos; al primero lo denominamos: **La Naturaleza Jurídica de las Normas Procesales**, en el cual determinamos la naturaleza de las normas procesales, por los atributos de que gozan y por las funciones que les correspondan, y no necesariamente por su colocación en un código procesal o de procedimientos, o en la parte adjetiva de algún ordenamiento jurídico. El segundo capítulo lo subtitulamos: **El Derecho Procesal de la Seguridad Social en México**, en donde realizamos un estudio esquemático de la función de esta rama especial de la ciencia procesal y su objeto de

conocimiento, reconociendo su deficiente regulación y su remisión a otras disciplinas procesales especiales. El tercer capítulo lo designamos: **El Procedimiento Especial Laboral y los Conflictos de Seguridad Social ante el IMSS**, en el que fundamentamos la necesidad urgente de que los conflictos entre los trabajadores y sus beneficiarios y las instituciones de seguridad social y las afores mexicanas, se tramiten a través del procedimiento especial contemplado en la Ley Federal del trabajo. Finalizamos nuestra investigación con tres conclusiones obtenidas del cuerpo del presente trabajo, que vienen a sintetizarlo.

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS NORMAS PROCESALES

Con frecuencia se habla de cuál es la naturaleza de los seres, de los objetos, de las Instituciones, es decir, se pregunta si son de naturaleza humana, económica o jurídica y se llega a la conclusión que, determinar su naturaleza, es conocer su esencia, que en materia jurídica, representa poder ubicarlos en las distintas ramas o figuras existentes en la ciencia jurídica, ya sea por los atributos de que gozan o por las obligaciones y funciones que les correspondan, o si por otra parte vienen a constituir categorías jurídicas especiales. Para determinar la naturaleza jurídica de la norma procesal, debemos partir de la base de que tal categoría de norma no necesariamente es la que se encuentra colocada en un código procesal o de procedimientos, o en la parte adjetiva de algunas leyes, como sería en nuestro caso la Ley Federal del Trabajo, ya que la naturaleza jurídica de una norma procesal se adquiere, en relación a su finalidad, si esta norma se refiere al proceso jurisdiccional, regulando el conjunto de actos del juzgador, de las partes y de terceros, tendientes a resolver el litigio o si reglamenta la integración y competencia del órgano jurisdiccional, esta norma será procesal, independientemente del lugar donde se encuentre ubicada. En tal sentido se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, al resolver el amparo en revisión 1543/2003 de fecha 20 de marzo de 2003, tesis identificada por los datos siguientes:

Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: semanario judicial de la federación y su gaceta tomo: XVIII, julio de 2003 tesis: I.3o.c.63 k página: 1159 materia: común tesis aislada.

NORMAS JURÍDICAS. SU UBICACIÓN LEGISLATIVA NO DETERMINA SU NATURALEZA SUSTANTIVA O PROCESAL. De acuerdo a la función que desempeñan, las normas jurídicas pueden clasificarse en sustantivas o adjetivas, y si bien lo ordinario es que se encuentren establecidas en ordenamientos que correspondan a su función, esto es, que las que regulen el fondo de las situaciones jurídicas se comprendan en códigos sustantivos y las que determinen los medios y procedimientos para deducir los derechos se alberguen en ordenamientos procesales; por razones de técnica, imprecisiones y necesidades legislativas, es frecuente encontrar dentro de los códigos procesales normas sustanciales o materiales y en los códigos sustantivos normas procesales, adjetivas o de actuación. Por consiguiente, para determinar el carácter sustantivo o adjetivo de una norma debe atenderse a la función que desempeñe, prescindiendo de su inclusión en determinada codificación, dado que la naturaleza de la norma no depende del ordenamiento en que esté prevista, sino de la función que cumpla, es decir, la ubicación legislativa de la norma no es la que determina su naturaleza sustantiva o adjetiva, ni un criterio científico para identificar la norma procesal frente a la norma sustantiva. De manera que si la norma tiene una función instrumental continuará siendo procesal aunque se le incluya en un código de fondo y, consecuentemente, si regula el fondo de una situación jurídica conservará su naturaleza sustantiva a pesar de estar inmersa en una legislación adjetiva.

Un ejemplo objetivo del desconocimiento de la naturaleza jurídica de las normas procesales, que clarifica lo que aquí expongo, se contiene en la propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo mexicana, presentada a la Cámara de Diputados en el año de 1995 por el Partido Acción Nacional, en el que pretendiendo desaparecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje para crear una figura procesal a la que se denominó Juez de lo Social, sugieren modificar parte del articulado de la parte adjetiva de la actual ley del trabajo, olvidándose por completo de fijar la competencia del órgano jurisdiccional propuesto y determinar el personal jurídico auxiliar del juzgador laboral. Desconocemos la razón de la omisión pero pensamos que fue quizás con la intención de colocar los aspectos mencionados en el párrafo anterior, en normas reglamentarias administrativas, como sería el caso de las leyes orgánicas de los poderes judiciales del país, federal y

locales, que por regular precisamente la integración y competencia del órgano jurisdiccional, necesariamente tienen que considerarse como normas de naturaleza procesal.

A principios del año de 1999, y en diversa iniciativa de reforma, para integrar a todos los órganos jurisdiccionales del país al Poder Judicial Federal, en cuya designación participa el encargado del poder ejecutivo, como es el caso de los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en relación al órgano jurisdiccional laboral mexicano, se subsanó este error, sin que a la fecha se haya aprobado ninguna de las dos reformas a las que hemos hecho referencia. En relación a la naturaleza procesal de las normas orgánicas, Hans Kelsen, después de establecer que una de las funciones de la norma general es "... determinar quiénes son los órganos encargados de la aplicación del derecho y cuál es el procedimiento a que deben someterse...",¹ dice que en la aplicación del derecho por los órganos encargados de hacerlo, siempre se encuentran implicadas dos especies de normas: "... 1) las formales que determinan la creación de tal órgano y el procedimiento que el mismo debe seguir, y 2) las materiales que señalan el contenido del acto judicial o administrativo de dicho órgano."² Por su parte, Eduardo García Máynez, después de advertirnos que "Clasificar es un problema de perspectiva. Hay tantas clasificaciones como criterios de división..."³, ubica a las normas orgánicas o de organización en la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, formando parte de las normas ordinarias y expresa que el fin primordial de las normas orgánicas consiste en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales.⁴

El Doctor Ovalle Favella clasifica a las normas formales o instrumentales, en procedimentales y procesales, y afirma que éstas últimas tienen la función de regular, tanto el proceso jurisdiccional como la integración y competencia de los juzgadores aplicadores de la norma sustantiva o material, y las divide en "... a) *las normas procesales en sentido estricto*, que son aquellas que determinan las condiciones para la constitución, el desarrollo y la terminación del proceso, y b) *las normas orgánicas*, que son las que establecen la organización y competencia de los órganos del Estado que interviene en el proceso jurisdiccional."⁵

... las tres principales ramas de este derecho social en nuestro país, objetivamente considerado, son: a) el derecho laboral, b) el derecho agrario y c) el derecho de la seguridad social ...

Como podemos observar, la norma orgánica es procesal cuando se refiere a la organización del tercero imparcial de la relación procesal: el juzgador, fijando su integración y competencia en determinado tipo de conflictos.

EL DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

El derecho procesal de la seguridad social es una de las divisiones del sector del derecho social. Por derecho social entendemos aquel conjunto de normas, principios e Instituciones que regulan las relaciones jurídicas entre económicamente diferentes para otorgar cobertura a la parte más débil, nivelando así su desigualdad; las tres principales ramas de este derecho social en nuestro país, objetivamente considerado, son: a) el derecho laboral, b) el derecho agrario y c) el derecho de la seguridad social; tanto en su aspecto sustantivo como en su aspecto adjetivo o procesal. La doctrina de la filosofía del derecho, representada por Gustav Radbruch, dice que:

“La idea central en que el derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.”⁶

Consideramos al derecho de la seguridad social, de acuerdo a la normatividad vigente en nuestro país, como aquel conjunto de normas, principios e instituciones que tienen por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, pero reconocemos que tal derecho puede controvertirse, o negarse,

La idea central en que el derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen ...

situaciones en las que se requiere de otro tipo de normas, que contemplen principios e instituciones de naturaleza distinta a la material. Para hacer efectivos los derechos subjetivos derivados de la parte sustantiva de las normas de seguridad social, se crea el derecho procesal de la seguridad social, rama reciente del derecho objetivo, que en México no ha alcanzado madurez jurídica, y que para algunos segurólogos ni existe, por la circunstancia de que para resolver su conflictiva, la seguridad social en México se

cobija en los derechos procesales del trabajo, administrativo o fiscal, lo que siendo cierto no excluye la circunstancia de que exista en nuestro país un método o métodos para resolver los conflictos entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes y las instituciones de seguridad social en nuestro país.

El principio que sustenta al Derecho Procesal de la Seguridad Social, como parte del Derecho Procesal Social, es el principio de igualdad por compensación, también conocido como el principio de justicia social, mediante el cual el legislador trata de nivelar la desigualdad económica que existe en la vida real entre los trabajadores y sus beneficiarios y las instituciones de seguridad social, concediendo mayor ventaja a los primeros al momento de crear la norma jurídica, procurando impedir que puedan renunciar a los derechos que la norma les otorga. En el Derecho Procesal de la Seguridad Social, el principio de justicia social orienta el desarrollo de la actividad procesal laboral, y no pugna con el principio de igualdad de las partes ante la Ley, pues es el propio legislador el que otorga mayor cobertura a los trabajadores y sus beneficiarios, a los que considera la parte más desprotegida. Consecuentemente, podemos determinar la naturaleza jurídica del Derecho Procesal de la Seguridad Social como un conjunto de normas jurídicas adjetivas de carácter social que regulan el proceso jurisdiccional y que tienen por objeto servir de instrumento para resolver imperativamente los diversos conflictos que se generan entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes por una parte y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro (afores) por la otra.

La doctrina de la Teoría General del Proceso estima que el derecho procesal de la seguridad social: "... es la disciplina que estudia el conjunto de normas que regulan el proceso por medio del cual se deben solucionar los conflictos sobre el otorgamiento de las prestaciones que corresponden a los sujetos asegurados y sus familiares derechohabientes cuando se actualizan los riesgos o las contingencias previstos en las leyes, los contratos, las condiciones generales de trabajo y demás instrumentos jurídicos aplicables..."⁷

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL LABORAL Y LOS CONFLICTOS DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL IMSS

Es interesante el criterio de Piero Calamandrei, citado por Ovalle Favela, respecto a la diferencia entre Proceso y Procedimiento. Al respecto, el autor italiano menciona: “El concepto de procedimiento... es en cierto sentido más amplio que el de proceso... El proceso es un concepto propio de la función judicial, pero se puede hablar de procedimiento también para las funciones legislativa y ejecutiva. Todas las veces que para llegar a un acto de declaración de voluntad del Estado (ya sea una ley, un decreto o una sentencia) se haya preestablecido por disposiciones expresas de carácter instrumental la forma y el orden cronológico de las diversas actividades que deben ser realizadas por las personas que cooperan en la creación del acto final, la sucesión dialéctica de estas operaciones, jurídicamente reguladas en vista de ese fin, constituye un procedimiento; comúnmente se habla de *procedimiento administrativo* para indicar la serie de actividades que conducen a la resolución concreta de la administración pública; y de *procedimiento legislativo* para señalar la serie de las discusiones y de las deliberaciones de las cuales surge finalmente la ley.”⁸

Como podemos notar, Calamandrei reconoce que el proceso es un concepto propio de la función judicial, o más bien jurisdiccional, que al decir del doctor José Ovalle Favela, es la función pública “...que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les

planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos, así como en su

caso, ordenar la ejecución de dicha decisión...”⁹ Por

proceso jurisdiccional entendemos, siguiendo el

pensamiento de Cipriano Gómez Lara, en lo general, como

aquel: “...conjunto complejo de actos del Estado, como

soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la

relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una

ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”¹⁰ Y decimos

en lo general, pues para el autor en cita, es únicamente la ley general la que se aplica, sin

considerar que el juzgador al resolver los conflictos que son de su conocimiento, aplica

principalmente dos fuentes formales del derecho, como son: la ley, producto del



procedimiento legislativo, y la jurisprudencia que son los criterios de interpretación de aquella, creados por los Tribunales de Circuito, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al proceso jurisdiccional se le confunde, entre otras figuras procesales, con el procedimiento que es su aspecto exterior, y la vía o vías de que se vale el proceso para solucionar los litigios, como es el caso del proceso laboral que utiliza diversos procedimientos tendientes a resolver los conflictos competencias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tales como el procedimiento ordinario o común, a través del cual se solucionan la mayoría de los conflictos del trabajo. El proceso jurisdiccional laboral cuenta con un procedimiento rápido regulado en el capítulo XVIII de la Ley Federal del Trabajo, denominado: De los Procedimientos Especiales, que viene a ser actualmente la vía más expedita para solucionar diversos tipos de conflictos como son los mencionados en el Artículo 892, dentro de los cuales deben contemplarse los conflictos entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes por una parte y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro (afores) por la otra, dada su naturaleza social, los cuales se deben de solucionar a la mayor brevedad posible, pues representan la expectativa de una existencia digna para el trabajador y sus beneficiarios. En atención a lo cual sugerimos la modificación del numeral laboral citado en el párrafo anterior para quedar como sigue:

Artículo 892. Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los Artículos 5º fracción III; 28, fracción III; 151; 153, fracción X; 158; 162; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracciones II y III; 389; 418; 425, fracción IV; 427, fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V; 439; 503 y 505 de esta Ley los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios, y los que se originen entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes, y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro.

CONCLUSIONES

PRIMERA - La norma procesal, independientemente de su colocación en un código procesal o procedimental o en la parte adjetivo de un ordenamiento jurídico, como la Ley Federal del Trabajo mexicana, es la que regula el conjunto de actos del juzgador, de las partes y de terceros, tendientes a resolver el litigio o la integración y competencia del órgano jurisdiccional.

SEGUNDA - En el Derecho Procesal de la Seguridad Social, el principio de justicia social orienta el desarrollo de la actividad procesal, y no pugna con el principio de igualdad de las partes ante la ley, pues es el propio legislador el que otorga mayor cobertura al trabajador y su familia en calidad de derechohabientes, a los que considera la parte más desprotegida de la relación laboral.

TERCERA - La solución de los conflictos entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes por una parte y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro (afores), deben contemplarse en el Artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo mexicana, dada su naturaleza social, los cuales se deben de solucionar a la mayor brevedad posible, pues representan la expectativa de una existencia digna para el trabajador y sus beneficiarios; anexándose a dicho numeral la redacción siguiente "... y los que se originen entre los trabajadores y sus beneficiarios en su calidad de derechohabientes, y las instituciones de seguridad social y las empresas administradoras de los fondos para el retiro."

REFERENCIAS

1. Hans Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Traductor Eduardo García Máynez. UNAM, México, 1969. p. 152.
2. Ídem.
3. García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Trigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1982. p. 78.
4. Cfr. *Ibídem*. p.86.
5. Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Cuarta edición, Editorial Oxford, México, 2000, p. 40.
6. RADBRUCH, Gustav, citado por OVALLE FAVELA. *Ob. Cit.* p. 61.
7. *Ibídem* p. 66.
8. *Ibídem* p. 37, 38.
9. *Ibídem* p. 119.

10. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial de Oxford, Décima Edición, México, 2004, p. 107.

BIBLIOGRAFÍA

- DE BUEN LOZANO, Néstor. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial de Oxford, Décima Edición, México, 2004.
- ITALO MORALES, Hugo. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. 3ª Edición, Editorial Trillas, México, 1989.
- OVALLE FAVELA, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Ed. Oxford, Quinta Edición, México 2001.
- PLÀ RODRÍGUEZ, Américo. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO. Segunda Edición actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.
- PORRAS LÓPEZ, Armando. DERECHOS PROCESAL DEL TRABAJO. Editorial Cajica, Puebla, México, 1956.
- ROSS GAMEZ, Francisco. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Cárdenas Editores, México, 1991.
- TORRES DÍAZ, Luis Guillermo. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Cárdenas Editores, México, 1987.
- TRUEBA URBINA, Alberto. TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, México, 1965.
- VIZCARRA DAVALOS, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Porrúa, México, 1997.

AUTOR

Dr. Manuel Jiménez López – Doctor y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Ponencia presentada durante la XLIX Asamblea de la Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, celebrada del 5 al 8 de abril de 2009 en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Campus Tampico, México.
Dirección electrónica: jimlop@prodigy.net.mx.

Copyright © 2009 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

IMPACTO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

Dra. Lizzette Rojas y Dra. Flordeliz Serpa

INTRODUCCIÓN

La situación económica actual, los recortes en la asignación de fondos por parte de fundaciones, empresas privadas, gobierno estatal y federal y las repercusiones de fraudes como el de Madoff han contribuido para que algunas organizaciones sin fines de lucro (OSFL)



experimenten una reducción en los ingresos que reciben de diversos recursos. Esto ha resultado en la reestructuración de algunas OSFL y en el cierre de otras, tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos.

Como consecuencia de lo anterior, nos cuestionamos ¿cómo afecta la crisis económica la futura asignación de fondos por parte de los donantes, entiéndase fundaciones, empresas privadas, gobierno estatal y federal? Se debe tener presente que los donantes también se han visto afectados por la situación actual. Ahora bien, ¿cómo responderán los donantes a los retos económicos a los que se enfrentan? En el presente trabajo, responderemos a estas interrogantes.

EFFECTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS

Comenzamos con la primera pregunta: ¿cómo afecta la crisis económica la futura asignación de fondos por parte de los donantes, entiéndase fundaciones, empresas privadas, gobierno estatal y federal? Es de conocimiento público que en Puerto Rico, en Estados Unidos y a nivel mundial, la crisis económica ha afectado la asignación de fondos. La disminución en el apoyo económico gubernamental, recibido por muchas OSFL, ha contribuido para que lo recaudado por éstas sea menor que en años anteriores, mientras la demanda por los servicios se ha multiplicado.¹ De igual manera, las fundaciones han limitado la cantidad de asignaciones de fondos, así como la cantidad de los donativos.

Los resultados de una encuesta realizada en diciembre de 2008, por Bridgespan Group, revelaron que el 75% de las OSFL ha sentido el impacto de la crisis económica y 52% reportó una disminución en sus fondos.² Asimismo, los resultados de otra encuesta señalan que las organizaciones que están en búsqueda de nuevos recursos de apoyo y las entidades recientemente establecidas enfrentarán grandes retos para obtener fondos de las fundaciones.³

OPCIONES A LOS RETOS ECONÓMICOS

Ante esta situación, presentamos la segunda pregunta: ¿cómo responderán los donantes a los retos económicos a los que se enfrentan?

Obviamente, los donantes tienen que buscar opciones para responder a los retos económicos. Entonces, nos cuestionamos ¿qué opciones tienen los donantes para enfrentar los retos económicos?

...los donantes tienen que buscar opciones para responder a los retos económicos.

Basado en los resultados de las encuestas previamente discutidas y en la experiencia de las investigadoras, entendemos que los donantes tienen cuatro opciones básicas para enfrentar la situación actual y, de ese modo, responder a los retos económicos: 1) reducir los donativos, 2) mantener los donativos, 3) aumentar los donativos ó 4) crear nuevas alianzas e iniciativas. A continuación discutiremos, brevemente, estas cuatro opciones. Es importante señalar que es difícil predecir si las donaciones aumentarán, disminuirán o permanecerán igual, en comparación con el año anterior.

Primera Opción: Reducir los Donativos

Independientemente del interés de los donantes de continuar apoyando a las OSFL, la realidad es que algunos se verán obligados a reducir sus donativos. Incluso, algunos se verán obligados a eliminar algunas de las donaciones. Desafortunadamente, algunos donantes, como muchas fundaciones, dependen, a su vez, de donaciones para poder distribuir sus donativos. Por lo tanto, la crisis económica los ha afectado de igual manera. Como consecuencia, algunos donantes reducirán la cantidad del donativo, otros disminuirán la cantidad de OSFL a las que otorgan donaciones y otros

disminuirán ambas cosas.⁴ Los resultados de una reciente encuesta realizada a más de 1,200 fundaciones en los Estados Unidos confirman este señalamiento. De acuerdo a esta encuesta, cerca de dos terceras partes de estas fundaciones esperan reducir el número y tamaño de los donativos que otorgarán durante el 2009.³

Segunda Opción: Mantener los Donativos

Algunos donantes confían en que podrán mantener sus donaciones como hasta el presente. Sin embargo, están conscientes de que, para lograrlo, será necesario tomar medidas drásticas, incluyendo reducir costos, congelar salarios, disminuir personal y/o beneficios, etc.⁴ La encuesta realizada a las fundaciones reveló que cerca de una tercera parte realizó cambios operacionales como resultado de la reducción económica de 2000-2002, lo que las preparó para enfrentar la situación actual.³ Estos resultados también reflejaron que aproximadamente 40% de las fundaciones esperan utilizar parte de sus donaciones para asignar fondos.



Tercera Opción: Aumentar los Donativos

Algunos donantes tendrán la capacidad de continuar asignando fondos sin interrupción.⁴ Sin embargo, la realidad es que pocos donantes podrán asumir la responsabilidad que conlleva el aumentar las donaciones. Ante la situación actual, al momento de asignar los fondos, los donantes deberán considerar las donaciones dirigidas al desarrollo institucional, de manera que se pueda capacitar mejor a las OSFL para lograr que se conviertan en organizaciones autosuficientes.

Cuarta Opción: Crear Nuevas Alianzas e Iniciativas

En el estudio de las fundaciones se encontró que más de la mitad están reaccionando a la crisis económica involucrándose en más actividades que no conllevan donaciones, mientras que dos tercios de estas fundaciones planifican colaborar con otras OSFL y establecer nuevas alianzas en el 2009.

Muchas OSFL no consideran el servicio voluntario como una oportunidad para compensar por la disminución de los fondos.

Basado en los resultados de este estudio, por lo menos 20% espera proveer más asistencia técnica, ofrecer más financiamiento de emergencia o involucrarse en más actividades de apoyo. El 14% de las fundaciones indicó que ha realizado o espera realizar donativos especiales o comenzar iniciativas especiales en respuesta a la crisis económica, principalmente redistribuyendo los fondos existentes.

Un aspecto que suele ser descuidado por las OSFL es el servicio voluntario. Para las OSFL, es importante considerar el valor económico del servicio voluntario. Muchas OSFL no consideran el servicio voluntario como una oportunidad para compensar por la disminución de los fondos. En la literatura existe una diversidad de ensayos, investigaciones y otros escritos sobre el rol esencial que tienen los voluntarios en cualquier institución, sobre todo, en las OSFL. En términos generales, los voluntarios pueden servir en diversas áreas operacionales de una OSFL, desde la junta directiva hasta las áreas de provisión de servicios directos. Sin embargo, increíblemente, siguen siendo uno de los recursos más subutilizados por la mayoría de las OSFL. Los datos que presentamos a continuación apoyan nuestro señalamiento.

De acuerdo a una reciente encuesta sobre voluntarios, realizada por Deloitte, cerca de 40% de los ejecutivos de las OSFL informaron que, a pesar de la recesión, invertirán entre \$50,000 y \$250,000 o más en contratos externos y consultores durante el 2009, mientras que 24% reportó que no tenía planes de utilizar voluntarios especializados o apoyo pro bono.⁵ De las OSFL participantes, 35% no tiene a una persona encargada del manejo de voluntarios. Por otro lado, 26% de las corporaciones no tiene a una persona encargada del programa de empleados voluntarios, mientras que 17% no tiene un programa de empleados voluntarios. Los resultados de esta encuesta sugieren que la lenta adopción de servicios voluntarios especializados, por parte de las OSFL, se debe al desconocimiento que existe en lo que se refiere a solicitar esta ayuda a las corporaciones.

Una de las estrategias más costo-efectivas que cualquier OSFL puede, y debería, utilizar, es la institucionalización de un programa de voluntarios. Precisamente, el programa de voluntarios puede ser coordinado o manejado a cabalidad por un individuo voluntario o un comité compuesto por voluntarios.

CONCLUSIÓN

Las OSFL han enfrentado un sinnúmero de retos a través de los años, especialmente en los últimos tiempos. El impacto de la situación económica ha sido devastador para algunas OSFL. Sin embargo, las OSFL tienen un rol crucial en el esfuerzo de recuperación económica. A través de sus servicios, las OSFL impactan positivamente el desarrollo socio-económico de un país y de las comunidades que lo componen. Es importante mencionar que ese impacto se hace posible dentro de una fórmula de cooperación y colaboración entre los sectores público, privado y no lucrativo, y la participación ciudadana. Es fundamental recordar que la responsabilidad principal de procurar satisfacer las necesidades de una comunidad no es una obligación exclusiva del gobierno, sino una responsabilidad cívica de todo ciudadano, una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el gobierno que los representa. Es imperativo renovar la relación del sector no lucrativo con el gobierno y con el sector privado. De igual manera, es necesario desarrollar e implantar nuevos modelos para la obtención de fondos.

REFERENCIAS

1. Serpa, F. & Rojas, L. (2008). SOS en la Recaudación de Fondos entre las Organizaciones Sin Fines de Lucro. *Scientific International Journal*, Vol. 5 No. 3, 42-54.
2. W. K. Kellogg Foundation. (2009). The Quiet Crisis.
3. Lawrence, S. (2009). Foundations Address the Impact of the Economic Crisis. *Research Advisory*.
4. McGill, L. T. and Lawrence, S. (2009). Grantmakers Describe the Impact of the Economic Crisis on Their Giving. *Research Advisory*.
5. Deloitte, LLP. (2009). Pro Bono as Currency: Deloitte Survey Finds Nonprofits and Corporations Missing Opportunity to Offset Decline in Giving Dollars. Recuperado de http://www.deloitte.com/view/en_US/us/press/Press-Releases/press-release/3f7afd0057101210VgnVCM100000ba42f00aRCRD.htm

AUTORAS

Dra. Lizzette Rojas – Vicepresidenta y Principal Oficial de Operaciones, Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc. San Juan, Puerto Rico. Dirección electrónica: nperci@nperci.org.

Dra. Flordeliz Serpa – Presidenta y Principal Oficial Ejecutivo, Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc. San Juan, Puerto Rico. Dirección electrónica: nperci@nperci.org.

Copyright © 2009 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.