



## EL INCUMPLIMIENTO DE LAUDOS BUROCRÁTICOS COMO DOBLE ILEGITIMIDAD DEL ESTADO

## THE BREACH OF BUREAUCRATIC AWARDS AS A DOUBLE ILLEGITIMACY OF THE RULE OF LAW

Anabel Morales Guzmán <sup>1</sup>

Arnaldo Platas Martínez <sup>2</sup>

UNIVERSITA CIENCIA

AÑO 10, 2022

NÚMERO ESPECIAL DOCTORADO EN  
DERECHO

Revista electrónica de investigación de  
la Universidad de Xalapa

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho y en Lengua inglesa. Maestra en Derecho constitucional y Juicio de amparo. Estudiante de doctorado en Derecho de la Universidad de Xalapa, correo electrónico: [morales.guzman.a@gmail.com](mailto:morales.guzman.a@gmail.com).

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Docente en la Universidad de Xalapa, correo electrónico: [arnaldoplatas@gmail.com](mailto:arnaldoplatas@gmail.com)



**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La legitimidad en el Estado Constitucional de Derecho. 3. Función de la legitimidad en el derecho laboral burocrático. 4. El incumplimiento de laudos burocráticos como doble ilegitimidad del Estado. 5. Conclusión. 6. Fuentes de consulta.

**RESUMEN:** La Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz (artículo 224, segundo párrafo) prevé que los laudos burocráticos deben cumplirse dentro de un plazo de quince días, sin embargo, en la realidad dicho término es ampliamente superado por la autoridad. Por tanto, se sostiene que el cumplimiento extemporáneo o incumplimiento de los laudos contradice la legitimidad del Estado de Derecho. Ello, ya que, por una parte, viola el derecho de acceso a la justicia de los trabajadores en su relación con el Estado como patrón, y por otra, el Estado Constitucional de Derecho depende en gran medida de que las normas y las resoluciones se cumplan con una protección efectiva, lo cual es una labor propia del Estado, como órgano articulador de justicia, a través de sus órganos. Así, la situación anotada genera la existencia de una doble ilegitimidad del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** Legitimación, Derecho Burocrático, Laudos, Estado Constitucional de Derecho.



**ABSTRACT:** *The State Law of the Civil Service of Veracruz (article 224, second paragraph) states that bureaucratic awards must be complied within a period of fifteen days. However, reality shows that said term is widely exceeded by the authority. Consequently, it is argued that extemporaneous compliance or non-compliance with bureaucratic awards contradicts the legitimacy of the rule of law. This, since, on the one hand, it violates the right of access to justice of workers in their relationship with the State, as employer, and on the other, the Constitutional State of Law depends to a large extent on the effectiveness of rules and resolutions, which is a task proper to the State, as an articulating body of justice, through its organs. Thus, this situation creates the existence of a double illegitimacy of the State.*

**KEYWORDS:** legitimacy, bureaucratic law, final awards, constitutional state.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito presentar el avance de la investigación doctoral que tiene como finalidad analizar la relación causal entre el incumplimiento de los laudos burocráticos dictados por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, con sede en Xalapa, Veracruz, y la consolidación de un Estado Constitucional de Derecho eficaz a través del concepto de legitimación. Así, la tesis que se sostiene es que el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los laudos representa una problemática que contradice la legitimidad del Estado de Derecho, en relación con el derecho de acceso a la justicia.



Lo anterior, ya que si bien el artículo 224, segundo párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz prevé que cuando la parte condenada sea una autoridad estatal o municipal, el laudo deberá cumplirse dentro de un plazo de quince días contados a partir del siguiente al que surta efectos su notificación, esa sola obligación resulta insuficiente para legitimar al Estado (entendido este como órgano complejo integrado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), pues lo que realmente trasciende a la sociedad es que su contenido sea acorde con los derechos humanos y, sobre todo, que se cumplan y haya eficacia jurídica. Por tanto, se abunda en las razones de por qué el Estado, actuando como persona de derecho público, a través del citado Tribunal de Conciliación y Arbitraje, como órgano impartidor de justicia, tiene atribuciones legales para hacer cumplir los derechos establecidos en un laudo; y por otra, como persona de derecho privado, al ser el propio Estado el titular de la relación patronal (patrón equiparado), incumple con los laudos y con ello afecta directamente los derechos humanos y la legitimación del propio Estado como ente complejo.

Para desarrollar el tema propuesto, se esboza la evolución del concepto de legitimidad del Estado Constitucional de Derecho. Posteriormente, se explica cuál es la función de esa legitimidad en el derecho laboral burocrático, para poder estudiar las consecuencias en el ámbito de los derechos humanos, donde se acude a la teoría garantista, vista desde una perspectiva sobre la validez y efectividad del derecho que tiene como una de sus finalidades lograr un derecho plenamente efectivo. A continuación, se expone la forma en que el incumplimiento de laudos burocráticos constituye una doble ilegitimidad estatal.

## **2. LA LEGITIMIDAD EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

A partir de la propuesta de Max Weber (Kihlström, 2020, p. 8) sobre la dimensión de la legitimidad en los procesos políticos de principios del siglo XX, el término se ha ido incorporando a las ciencias sociales, desde varias perspectivas. La primera de ellas obedece a su inclusión dentro de las disciplinas sociales, particularmente, de la sociología, la cual admite la legitimidad como una forma de interrelación entre el sujeto y el ejercicio del poder. La segunda, tomó el camino de la ciencia política,



como una expresión de los procesos democráticos y su inserción en la voluntad de los ciudadanos a través de la toma de decisiones colectivas.

De conformidad con Prieto Sanchís (2005), en el ámbito del derecho, el camino para incorporar el término a su lenguaje fue bastante umbroso. Se debió a varias circunstancias, entre las que podemos mencionar, en primer lugar, el posicionamiento del positivismo jurídico de carácter formal, el cual afirmaba la negativa de aceptar la legitimidad, puesto que era más que suficiente que la norma fuera expedida por el legislador, para que tuviera fuerza o capacidad para imponerse. En segundo lugar, la idea de legalidad alcanzada desde el siglo XVIII, que afirmaba el sustento de la norma jurídica como elemento central para constituir la obediencia al sistema jurídico. Y un tercer elemento, también importante, es el relativo a pensar desde la perspectiva de una neutralidad normativa. Si bien es producto del positivismo tradicional, no menos importante es la idea de darle a la norma una objetividad en toda circunstancia, con independencia de la eficacia formal o material, que constituye el camino de la legitimidad.

Fue hasta el momento de la irrupción de los movimientos antipositivistas cuando la legitimidad empezó a adquirir carta de naturalización en los sistemas jurídicos del mundo. La introducción de la argumentación, la incidencia de la lógica democrática y los procesos de construcción y aplicación normativa fueron las fórmulas de conexión entre los diversos actores en el campo jurídico, así como las nuevas técnicas para visualizar lo jurídico como procesos constructivistas. Y de manera muy particular, la inserción de la cultura de los derechos humanos hizo posible el cambio de paradigma al respecto.

Así, en el desarrollo de los derechos humanos, los sistemas jurídicos tuvieron que cambiar la fórmula de la legalidad para dar un giro hacia la legitimidad desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los sujetos al interior del Estado (Castaño, 2015, p. 36). Luego, la legitimidad se convierte en instrumento central para la permanencia del Estado y su relación con los organismos internacionales de defensa de derechos humanos. Una de las consecuencias importantes en este





ámbito es que el sistema tradicional de fuentes del derecho ya no se encuentra localizado en el Estado, sino en una serie de actores que se mueve a lo largo de mecanismos internacionales, pero que de manera muy empática están vinculados con los movimientos de sociedad civil propios de cada Estado.

Es así como surge una nueva fórmula de Estado, ya no es el tradicional Estado de Derecho, sino de un Estado Constitucional de Derecho, el cual tiene como eje central asumir tanto el reconocimiento de los derechos humanos propios del discurso ético de las sociedades contemporáneas, como la defensa de estos. Como resultado de lo anterior, la legitimidad se convierte en un elemento fundamental para entender tanto al derecho generado por el Estado desde sus mecanismos tradicionales hasta el reformulado a partir de las diversas fuentes de lo jurídico (Kihlström, 2020, p. 29).

A partir de los hechos anteriormente mencionados, surgen una serie de doctrinas que intentan explicar la nueva dinámica del derecho, y a la vez, formular nuevas perspectivas para la aplicación y reconstrucción de los ámbitos jurídicos. La norma de derecho, entendida en su esquema general y desde la perspectiva positivista, deja de ser significativa, para establecer que esta se desplaza hacia el ámbito del juzgador, como una construcción propia de este operador (Alchourron y Bulygin, 1998, p. 123). Y, por tanto, aparece la distinción muy importante entre disposición y norma. Así, la disposición es la formulación del legislador con todos los elementos centrales del positivismo formalista; y, en cambio, la norma es la formulación de la interpretación del juzgador para la aplicación en los casos fácticos particulares.

Este doble eje entre disposición y norma permite crear una legitimidad vectorial en la idea de lo que es lo jurídico desde la nueva perspectiva del derecho. Así, el derecho tiene que ser aceptado por la población, a partir de la disposición y necesariamente por la norma. Esto es importante, porque como lo apuntan Alexy (1997, p. 234) y el propio McCormick (2010, p. 176), juntamente con el análisis de la perspectiva interna de lo normativo, debe acompañar la perspectiva externa, es decir, la visión de la sociedad y su concepción de mundo jurídico. Regularmente, en



las nuevas perspectivas de explicación y aplicación del derecho, el derrotero principal se encuentra en una línea argumentativa y no solamente se aplica lo legal, sino una serie de elementos lógicos y valorativos propios de cada sociedad.

Ahora bien, a partir de la visión del Estado, en el desarrollo de los derechos humanos, durante muchos años se insistió en separarlos del propio Estado, de sus órganos y de los propios que tiene que desarrollar este en función de las actividades para ofrecer servicios o una serie de actividades a los que se encuentra comprometido por determinación de la ley (Magalhães, 2021, p. 119). Sin embargo, en el contexto recién reseñado, es necesario replantear la función del Estado y sus formas de legitimación.

La primera premisa en la que descansa la legitimación del Estado Constitucional de Derecho consiste en plantear los derechos humanos como la esencia misma de su existencia; esto significa que el Estado posee en su naturaleza tanto la política, la ética y la jurídica en la dimensión de los derechos humanos, con los cuales tiene que asumir como su propia dinámica fenomenológica. En consecuencia, el Estado tiene que enfrentar una doble vía en la dinámica de la legitimidad. Por una parte, en la relación que se encuentra frente a los gobernados, como la labor más visible de éste, donde ha desarrollado una serie de instrumentos jurídicos, tanto internos, como externos para asumir sus responsabilidades.

La segunda premisa ha sido escasamente analizada, y es donde pueden coexistir una serie de fallos de las doctrinas del moderno Estado, ya que se trata de derechos humanos vistos desde una categoría especial; es la referencia cuando el Estado actúa en relación con las personas que funcionan como los operadores estatales. En el caso particular anterior, la legitimidad del Estado tiene que fundamentarse de dos maneras diferentes (Beetham, 2012, p. 221). La primera de ellas, el pleno reconocimiento de los derechos humanos de los trabajadores a su servicio, como si se tratara de cualquiera otra entidad pública que debe asumir los derechos humanos como la premisa central en las relaciones de interés y de fuerte contenido social. La segunda está en relación con una serie de valores y derechos humanos que están





en función de lo que se llamaría la perspectiva externa del Estado frente a la dimensión pública del reconocimiento de los derechos humanos como el fundamento central de su existencia, como órgano de poder.

Es importante destacar que la visión externa es de vital importancia para entender el rol del Estado dentro de las sociedades democráticas contemporáneas. Ello, ya que el incumplimiento de resoluciones contra el Estado, en su función de “patrón” deriva en que este violente derechos humanos de los trabajadores a su servicio, lo que a su vez impacta de manera directa e inmediata su propia legitimidad.

En esta doble visión sobre legitimidad, se debe tener en cuenta que el Estado debe asumir el cumplimiento de los derechos humanos, no solamente desde la perspectiva de un agente externo en el propio entorno en que se mueve, sino fundamentalmente a través de los sujetos que están instrumentando la propia dinámica de la institución estatal. Es por lo que la legitimidad constituye un doble espectro en la vida institucional del Estado y, como consecuencia, es necesario implementar una serie de mecanismos adicionales, a efecto de que la propia autoridad asuma el compromiso de cumplimentar en tiempo y forma los derechos de los sujetos que dan existencia a la vida institucional del propio Estado (Alexy, 2008, p. 46).

De ahí que, precisamente, ante la realidad dinámica y cambiante que requiere un replanteamiento de los mecanismos para lograr la efectividad de los laudos y las normas que se aplican en estos, surge la importancia de aplicar el enfoque instrumentalista finalista como supuesto epistemológico para sustentar la investigación. Ello, ya que este enfoque parte de la idea de que en los problemas existen cambios, por lo que se busca establecer la relación entre una creencia y su objeto, siempre y cuando sea útil al fin establecido previamente. Ello, para después, proceder a la construcción y propuesta de las herramientas o medios para alcanzar el fin, como en el caso lo sería la inclusión de algún mecanismo que pudiera mejorar las condiciones del objeto de estudio.





Con la irrupción del Estado Constitucional de Derecho emerge un derecho burocrático con una nueva dimensión. No solamente va a regir las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, sino que se va a colocar el punto de atención en los Derechos Humanos como parte del compromiso de la entidad pública que debe asumir el cumplimiento a cabalidad de los derechos que se generan a partir de las relaciones de trabajo (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017, p. 229). En consecuencia, se desempeña con la doble legitimidad de que se viene hablando a partir del presente esbozo.

### **3. FUNCIÓN DE LA LEGITIMIDAD EN EL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO**

Ahora, el tema de legitimidad del Estado cobra una especial preeminencia cuando se analiza en el ámbito del derecho burocrático, para lo cual es necesario precisar cuál es la esfera de aplicación de este. Así, en una concepción clásica, Acosta (2002, p. 54) lo define como “una rama de derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.

Respecto del ámbito de aplicación estatal, cabe señalar que, según sus artículos 1º y 158, la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz tiene como objetivo regular las relaciones de los Poderes del Estado, los municipios, así como los organismos descentralizados del Estado o municipales y las empresas de participación estatal o municipales, que tengan a su cargo función de servicios públicos y los trabajadores a su servicio. En tanto que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Xalapa, Veracruz, es el órgano colegiado encargado de la administración de justicia burocrática estatal.

Así, se colige que, en las relaciones burocráticas, el Estado interactúa con una doble personalidad; esto es, por una parte, como persona de derecho público, a través del citado Tribunal de Conciliación y Arbitraje, como órgano impartidor de justicia; y por otra, como persona de derecho privado, al ser el propio Estado el titular de la relación patronal (patrón equiparado). Luego, en dichas relaciones, ambas





personalidades del Estado concurren o se enfrentan a la de sus trabajadores, por lo que su participación resulta esencial al resolver las controversias que se entablen entre estos y que tienen como punto de partida el derecho humano de acceso a la justicia, que como se dijo, es un tópico fundamental al hablar de legitimación.

En el tema de la legitimación, el rol de los derechos humanos es de suma relevancia. Por ello es importante destacar que, respecto al derecho de acceso a la justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado en diversas sentencias que constituye uno de los pilares básicos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática. Razonamiento que equivale a dotar de legitimidad al Estado, pues al otorgar efectividad a las determinaciones y las propias leyes prevalece el sentido de obediencia al sistema jurídico al que se hizo alusión en el apartado previo.

Ahora, de conformidad con Trujillo y Ávila (2019, p. 80), el citado derecho de acceso a la justicia se identifica principalmente en tres momentos, a saber: a) el acceso a la justicia; b) el debido proceso; y, c) la efectividad de las resoluciones judiciales. Y precisamente en esta última dimensión se centra el estudio de legitimidad (o ilegitimidad) del Estado en su relación con el derecho burocrático.

Es decir, la efectividad de las resoluciones judiciales aplicada al ámbito burocrático se refiere a la circunstancia de que los laudos dictados por el citado tribunal realmente sean efectivos, lo cual significa que la parte demandada (Estado) restituya los derechos violados en favor de la clase trabajadora, y no únicamente al derecho de ser escuchado en juicio y obtener una sentencia favorable. En otras palabras, el ejercicio de este tipo de derechos ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, no se agota con el procedimiento en sí mismo, ni aun con el dictado del laudo, sino con su plena y efectiva ejecución por parte del propio Estado, tanto como patrón como tribunal. Situación que en la práctica constituye una tarea escabrosa.

Pues el solo reconocimiento de los derechos laborales en ordenamientos nacionales o locales e incluso en los laudos resulta insuficiente para estimar



satisfechos estos en su finalidad, y, por ende, legitimar al Estado. Es decir, la verdadera trascendencia del reconocimiento de esas prerrogativas es que se cumpla y respete lo que en estas se establece. Pues solo se puede hablar de un Estado Constitucional de Derecho, mediante la aplicación efectiva de lo previsto en la norma. Así, surge la necesidad de crear uniformidad en los aludidos ejes de la disposición y norma para crear una legitimidad central y dejar atrás las concepciones sobre el positivismo formalista, donde el valor recaía en la sola existencia de la ley.

Ello, ya que el derecho va más allá de lo que se ve y lo que se hace, por lo que las normas por sí mismas son insuficientes para lograr el cumplimiento efectivo de lo que en ellas se plasma, y como consecuencia, construir un Estado Constitucional legítimo. Lo anterior, pues el Estado no se legitima (del todo) en sus resoluciones, entendidas como documentos, ni siquiera en la transición de disposición a norma o derecho vigente a válido, sino precisamente en el cumplimiento oportuno y efectivo de las obligaciones que de estas circunstancias emanan.

Así, resulta necesaria la búsqueda de la armonía en la vigilancia y cumplimiento de los derechos que surge de una autoridad judicial y que debe ser acatada por el Estado como patrón equiparado, pues solo el cumplimiento del Estado de Derecho por el propio Estado cierra el círculo en la consolidación y operatividad de la norma y el propio procedimiento judicial.

Ahora, en el ámbito burocrático veracruzano, existe una problemática que contradice la legitimación sustancial del Estado de Derecho, en relación con el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto es, ya que aun cuando el artículo 224, segundo párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz prevé que cuando la parte condenada sea una autoridad estatal o municipal, el laudo deberá cumplirse dentro de un plazo de quince días, contados a partir del siguiente al que surta efectos su notificación, sin embargo, la realidad demuestra que dicho término es ampliamente superado.



Ello, ya que, por ejemplo, según el informe de actividades del citado Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (Castro, 2020), de noviembre de 2019 a octubre de 2020, se dictaron un total de trescientos setenta y un laudos, en tanto que en dicho período se registraron mil seiscientos ochenta y dos laudos en ejecución, lo que sugiere que los términos legales son ampliamente superados. Lo anterior evidencia que no se trata de la ausencia de una norma que regule el problema, sino de la validez y eficacia de una que ya existe y que, además, tiene sustento constitucional e internacional. De ahí que, en el marco del Estado garantista de derechos humanos, estos deben cumplimentarse a través de un derecho real y efectivo.

En ese tenor, pese a la existencia de la norma, como lo es el artículo 224 de la Ley Estatal del Servicio Civil, se advierte una falla en la parte en la que el Estado debe hacer cumplir las normas (como tribunal), y al mismo tiempo debe cumplirlas (como patrón equiparado). Esto es, la seguridad jurídica redundante en la legitimación, y se logrará en la medida en que el Estado participa activamente ejerciendo dicho valor como autoridad y como particular.

En ese sentido, una de las líneas teóricas que sostiene la investigación doctoral es la del garantismo, visto desde la teoría de validez y efectividad. Esta permitirá analizar el derecho de acceso a la justicia, específicamente referido a la efectividad de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz, donde será valioso analizar cada uno de los componentes de ese sistema, con la finalidad de estudiar el problema propuesto mediante la explicación del funcionamiento: actores (clase trabajadora al servicio del Estado, y éste en su doble personalidad, como patrón equiparado y órgano de administración de justicia), normas y reglas, por citar algunos componentes.

Asimismo, en este análisis, resulta pertinente acudir a la teoría de los derechos fundamentales como institución de Luhmann (2010, p. 245), según la cual el poder legítimo puede expresarse en decisiones vinculantes, pero sin perder de vista que “La legitimación de facto de un poder es simplemente la consecuencia de la fe práctica en el principio de la legitimidad”. Es decir, en este marco de protección a



los derechos humanos, el Estado se erige como órgano garante de derechos, en el que no basta el solo reconocimiento en la norma, sino en hacerla cumplir. Y, como tal, en el derecho burocrático es el Estado el que debe hacer valer sus resoluciones.

Por tanto, en esta interacción del derecho burocrático, el Estado juega un papel dual, como patrón equiparado y como órgano administrador de justicia. Por tanto, esta rama del derecho representa una oportunidad para construir un Estado Constitucional de Derecho más sólido y legítimo frente a la sociedad, pues su doble rol lo obliga a cumplir y hacer cumplir las normas, convirtiéndose en un paradigma para el resto de la sociedad, con lo cual asegura el estatus de Estado Constitucional de Derecho.

Como se apuntó líneas arriba, en los recientes treinta años, los derechos humanos se han incorporado a la dinámica de la sociedad, y constituye parte de la llamada cultura en esa materia, y tiene como particularidad ser un conjunto de valores reconocidos en igualdad de circunstancias a todos los seres humanos. De esta manera, Ferrajoli (2009, p. 79) consagra la afirmación que, en el nuevo orden constitucional, la cultura de los derechos humanos se filtra como magma que cubre la totalidad del entramado jurídico.

Con los documentos de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, la construcción de los Derechos Humanos en materia laboral se ha desarrollado de manera paulatina, dicha cultura de reconocimiento de los Derechos humanos. Así, los Derechos Humanos particularmente a partir de la visión del Estado conforman toda una estructura, que además, fundamenta la idea de que en materia laboral no solo debe haber un equilibrio entre los factores de la producción, sino que el ser humano tiene que asumirse desde la perspectiva de la dignidad humana. Esto es, en función de que el ser humano como tal es un fin en sí mismo, y no un instrumento.

Bajo la anterior perspectiva, la idea del factor de producción queda relegada a un segundo término, y se edifica a partir de esa afirmación muy kantiana la idea de que el trabajo constituye la piedra angular de las relaciones sociales en la sociedad



contemporánea y los Derechos Humanos son el fundamento del ser humano como parte de una comunidad en la cual se encuentra situado.

Para entender de manera apropiada la relación de los Derechos Humanos en el trabajo burocrático es necesario tomar postura respecto a la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores. Pues de ahí podremos derivar la naturaleza de la relación jurídica y la situación propia de los derechos a los que venimos haciendo referencia. Para el efecto, la doctrina del derecho laboral burocrático ha analizado cuatro posturas que son las siguientes, siguiendo de cerca a Cortés (2017, p. 341):

A) La relación entre los trabajadores y el Estado se da a partir de un acto unilateral, en función de su capacidad soberana, y como resultado de esto el grado de dependencia del trabajador con el Estado es absoluta. Esta doctrina tiene en su contra la idea de Estado liberal. Fue formulada a principios del siglo XX donde se asumía que las funciones del Estado no podían ser limitadas en ninguna circunstancia debido particularmente al ejercicio del poder soberano.

B) Como un acuerdo contractual entre el Estado y las personas que están a su servicio en relación directa con las atribuciones que tiene el Estado que ejercer para los ciudadanos en lo particular. Esta doctrina si bien parte de la idea de libertad de las personas contratadas en la relación laboral, también tiene el problema de que la relación igualitaria entre los contratantes emergen las funciones muy especiales del Estado, las cuales no pueden ser limitadas en función de la libertad de los particulares que se contratan para el ejercicio de esta función. Las condiciones de igualdad entre el Estado y los particulares no pueden ser vistas desde la perspectiva de una relación laboral general, sino con ciertas características muy particulares de las condiciones de ejercicio de las funciones de la entidad estatal.

C) Como acto condición, lo cual implica dos planos en la situación jurídica en la que se localiza el agente. En primer lugar, la situación de la propia función que tiene a su cargo el Estado, que establece la condición para determinar un trabajo específico y con características especiales, en función de lo que es el Estado. En segundo



lugar, propiamente la condición del sujeto que realiza el trabajo bajo condiciones de su propia dignidad como sujeto de derechos humanos.

D) Como acto estatutario, afirma que las condiciones de los trabajadores burocráticos se encuentran sometidas a una regulación especial, dada la naturaleza de la función pública, y como resultado de lo anterior, establece una legislación particular y preexistente que permite regular las condiciones de trabajo sometiéndolas a la función pública. En este caso, esta regulación específica establece las condiciones de trabajo de las personas al interior de los fines propios del Estado, también esa regulación preexistente debe tomar en cuenta que el trabajador goza de una protección de los derechos humanos, particularmente como persona, y también en función de la relación humana al realizar un cierto tipo de trabajo.

En el caso particular, las dos doctrinas últimas pueden ayudar a entender el doble discurso de los derechos humanos, lo que permite también darle legitimidad al Estado en relación directa con el ejercicio de estos. Es decir, se debe partir de que la persona como tal es el centro del interés del Estado, independientemente de las relaciones jurídicas en que se mueva. Es importante destacar, que el Estado es la institución por excelencia que emerge a partir del siglo XVI, y que debe reconocerse que es producto de una ficción o de un constructo social para organizar la vida colectiva. Consecuencia de ello, en la jerarquía estructural de las relaciones laborales, lo que debe pensarse en primer lugar es en la persona con una serie de atributos que son reconocidos tanto horizontal como verticalmente en las relaciones con el Estado.

Bajo esta estructura, las doctrinas que se ajustan a la propuesta presentada están orientadas con la idea de establecer en primera instancia un acto condición de la relación laboral, y, en segundo lugar, sujetarse a una legislación preexistente derivada del acto condición.

La perspectiva anterior asume que los derechos de materia laboral son una especie muy particular, y se le agregan los elementos situados en el esquema de la relación





entre el Estado y sus trabajadores; en consecuencia, se está en presencia de una categoría muy específica de derechos humanos, que están orientados a la defensa de los intereses de esta situación condicional que se viene eslabonando desde la teoría de la relación del Estado con su personal. De esta manera, hay elementos muy particulares por desarrollar tanto para la descripción de los derechos humanos en materia de burocracia, sino también sobre la forma en que estos deben protegerse procesalmente para lograr su plena efectividad.

De esos derechos se pueden mencionar como ejemplo los derechos sindicales, los derechos a ciertas prestaciones, los derechos a las jornadas limitadas. Y entre estos destaca el derecho al pago justo y retributivo que tiene que ver directamente con la manera de supervivencia de los trabajadores como seres humanos. De esta forma, emerge el derecho particular derivado del justo pago y retributivo, cuando después de un conflicto procesal se llega a la determinación de que el Estado debe pagar los llamados “salarios caídos”, el cual se ve conculcado en el momento en que el Estado no paga de manera directa e inmediata el resultado del laudo.

Además, es necesario tener en cuenta que se trata de una doble lesión a los Derechos Humanos. Por una parte, el derecho a la dignidad de la persona, como producto de supervivencia, por el otro lado, el cumplimiento de un derecho derivado de una relación procesal, que no puede ser limitado por el agente activo de la relación laboral a la que se hizo mención en líneas anteriores, pues entonces se cae en la ofensa al Estado de Derecho.

Hay algo importante que destacar en este desarrollo de las dinámicas procesales y de legitimidad del Estado. Bajo esta situación es posible pensar que debe existir una legitimación; es decir, una aceptación, por parte de la ciudadanía de esa autoridad estatal. Es de recordar que el principio de autoridad estatal se encuentra centrado en una participación continua de los individuos que se hayan supeditados a dicha autoridad. En un Estado democrático, que pretende ser México, es indispensable reconocer que la visión de los ciudadanos es continua y lineal. No se





demuestra en los procesos selectivos, sino de manera muy importante en los juicios de valor que ejercen los ciudadanos sobre los actos de autoridad.

Ahora, sobre el acto de autoridad, si bien es cierto, como se dijo líneas arriba, que el acto de autoridad, que deriva directamente de la soberanía del Estado, esa soberanía no se encuentra localizada de manera permanente en la autoridad estatal, sino, como lo dice el principio constitucional, radica directamente en la nación. Y es la nación, el conjunto de ciudadanos, quienes evalúan de manera constante la actuación del Estado. Al provocarse un incumplimiento de la norma, aunque sean individualizadas, se produce de manera directa e inmediata una ausencia de legitimación de la estructura estatal.

Es por ello que es indispensable pensar en la función de la legitimación como un doble discurso, pero también en los derechos humanos como la manera de legitimar la autoridad propia del Estado.

#### **4. EL INCUMPLIMIENTO DE LAUDOS COMO DOBLE ILEGITIMIDAD DEL ESTADO**

Al considerar la legitimación como atributo del Estado, el derecho de acceso a la justicia de los gobernados es afectado cuando los laudos dictados por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz no son cumplimentados en el término de quince días que establece la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz. Ello, ya que el incumplimiento (o cumplimiento extemporáneo) de los laudos trasgrede el derecho humano de acceso a la justicia pronta, completa e imparcial y la legitimación del Estado, previsto en los artículos 224, párrafo segundo de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Lo anterior, ya que tal como se ha precisado, no basta la existencia de un derecho, sino que los recursos y herramientas legales de los ciudadanos deben estar dotados de sencillez y rapidez; es decir, ser efectivos para garantizar los derechos que velan, tal como lo prevé el artículo citado en último ordenó.



Ahora bien, como se adelantó en los acápite que anteceden, la construcción de un Estado Constitucional de Derecho requiere en replanteamiento de este y de las formas de legitimación, para lo cual se destacan dos ejes fundamentales en los que el incumplimiento de los laudos genera una doble ilegitimidad: por una parte, los derechos humanos como la esencia misma de la existencia del Estado (dimensión política y jurídica) y, por otra, el Estado en su carácter de patrón equiparado, cuando actúa en relación con sus trabajadores que, a su vez, funcionan como operadores de las instituciones estatales.

En relación con el primer eje, relativo a los derechos humanos como la esencia misma de la existencia del Estado (dimensión política y jurídica), Alexy (2020, p. 35) afirma que “nada puede amenazar más los derechos humanos que el Estado mismo, y por tal motivo, son esencialmente derechos de defensa del ciudadano del Estado”. Lo anterior, deriva precisamente en la existencia de un Estado democrático, pues solo en un Estado de dichas características se reconoce y garantiza este tipo de prerrogativas en favor de sus gobernados.

Pero, además, la consolidación de un verdadero Estado Constitucional de Derecho depende en gran medida de que las normas y las resoluciones se cumplan con una protección efectiva. Por tanto, el estudio radica en aquellas omisiones propias de la autoridad en su carácter de patrón equiparado, y como órgano de impartición de justicia que menoscaba el ejercicio de los derechos humanos. Ello, pues se considera que lograr la materialización de la norma, además de restituir al individuo, contribuye a la construcción del Estado de Derecho que hace cumplir las normas y las acata.

Como lo sostienen Bensusán y Alcalde (2013, p. 14), el fortalecimiento de un Estado democrático, específicamente en relación con el derecho del trabajo, requiere dar certeza tanto a los trabajadores como a los empleadores, para lo cual, entre otras cosas, se debe garantizar una burocracia estatal competente y eficaz; así como la voluntad política de hacer efectivo el sistema legal y actuar como árbitro imparcial entre intereses encontrados. Lo anterior, evidencia la necesidad de una reforma al



sistema de justicia, cuya urgencia se ha centrado primordialmente en la impartición de justicia de los trabajadores comprendidos bajo el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero lo cierto es que dicha urgencia también cobra relevancia en los tribunales burocráticos donde los trabajadores se rigen por el diverso apartado B del mismo artículo, en los cuales el Estado participa como parte demandada y como juzgador.

Lo hasta aquí expuesto permite mostrar que el tema de la inejecución de laudos es un problema que tienen impacto en la sociedad. Ello, no únicamente por el número de juicios que se promueven anualmente, pues también hay que considerar que las partes involucradas representan intereses tanto de su círculo familiar como del Estado como ente demandado. Luego, aun cuando existan intereses encontrados como lo son los del trabajador frente al patrón, lo cierto es que una vez que el laudo adquiere el carácter de cosa juzgada, este debe cumplirse, ya que las partes han tenido la oportunidad de defender sus intereses.

Esta idea lleva al segundo eje de estudio de la legitimación, que se dirige precisamente al Estado en su carácter de patrón equiparado, cuando actúa en relación con sus trabajadores, que, a su vez, funcionan como operadores de las instituciones estatales. Es decir, que en el sistema jurídico mexicano existe una relación causal entre el derecho individual y el colectivo, y precisamente esta interacción es la que se pretende analizar como relación causal o en términos de la teoría luhmanniana, cómo el derecho es circular y se comunica consigo mismo. De ahí que el tema de la inejecución de los laudos en el Estado deba estudiarse no solo en su omisión como acto aislado, sino en sus antecedentes y consecuencias propias del sistema jurídico, las partes involucradas y la sociedad en general.

Cabe destacar que la restitución en el goce de los derechos en materia laboral deriva en una condena monetaria, por lo que el cumplimiento de un laudo implica necesariamente la erogación de fondos públicos, y en esa virtud, "Es verdad que los derechos sociales y las correspondientes obligaciones sociales... cuestan. Cabe sin embargo afirmar que cuestan todavía más, en términos de ausencia de



desarrollo económico, su insatisfacción” (Ferrajoli, 2009, p. 114). Lo pasado se asegura, en razón de que, considerando la posición desfavorable de la clase obrera, la privación del trabajo implica también la ausencia de capital para lograr la subsistencia personal y familiar, y si bien el artículo 221 de la citada Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, prevé que los laudos se emitirán a más tardar en doce meses, a partir del auto de inicio, siempre y cuando las actuaciones procesales lo permitan, dicho lapso, como se dijo, también es ampliamente superado en la práctica.

Por tanto, dicha situación deja en un estado de indefensión a la parte obrera, que más allá de lo que diga la norma, no culmina en doce meses con el dictado del laudo respectivo, y si como se anticipó, la finalidad del juicio no es el dictado de la sentencia en sí, sino su cumplimiento. Luego, dicha desventaja se prolonga en el tiempo, violando los derechos de los trabajadores, en primer término, respecto del derecho violado como puede ser su estabilidad laboral o la percepción de un salario, y posteriormente, a través del incumplimiento de lo concluido en el laudo, lo que podría constituir una revictimización, que el Estado de Derecho no puede ni debe consentir tácita, y aún menos, expresamente.

En el estudio de esta doble ilegitimidad del Estado, es importante reconocer que este incumplimiento no siempre se trata de una omisión simple por parte del Estado, pues considerando su carácter formal, se encuentran comprometidos diversos valores como el tema presupuestal, y desde luego, la voluntad de las instituciones. Empero, esos factores no deben ser obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones, porque si éste como órgano complejo establece normas y reglas para que la sociedad las acate, lo lógico es que éste, en su carácter de patrón, también lo haga, pues en ese plano de “igualdad” tiene las mismas características que las de un particular. En palabras de Ibáñez (2018, p. 11), “la legitimidad del sistema político aparece, así, condicionada a la tutela y efectividad de los principios y derechos fundamentales”.



Luhmann (2014, p. 89) defiende que “la validez de las decisiones vinculantes está institucionalizada de tal modo que quien la acepta puede esperar acuerdo y descarga de responsabilidad, entonces la decisión puede convertirse en un símbolo que puede ser transmitido”. Luego, si el Estado constituido en órgano impartidor de justicia dicta laudos que deben atacarse, lo natural sería precisamente hacer la aludida descarga de responsabilidad, misma que recae en el propio Estado, pero visto como un patrón equiparado al encontrarse en una relación de coordinación propia del derecho privado. En ese sentido, aun cuando sea el Estado quien deba cumplir con su obligación mediante el pago de un laudo condenatorio, también debe pervivir esa característica que vincula el acuerdo y la responsabilidad, pues solo así podría coadyuvar a la construcción de la legitimidad.

## **5. CONCLUSIÓN**

A partir de lo hasta aquí presentado, se advierte que la evolución del Estado de Derecho y del concepto de legitimación, que incorpora la protección a los derechos humanos, requiere un replanteamiento de la función estatal. En ese sentido, el derecho burocrático representa una oportunidad para construir un Estado de Derecho más sólido y legítimo frente a la sociedad. Lo anterior, dada la personalidad dual con que interactúa en este ámbito; es decir, como patrón (a través de los órganos estatales) y como órgano administrador de justicia (Tribunal de Conciliación y Arbitraje).

En este replanteamiento de las formas de legitimación, desde la óptica del derecho burocrático, se advierten dos ejes fundamentales en los que el incumplimiento de los laudos genera una doble ilegitimidad, y por ende, constituyen áreas de oportunidad en el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho. Esto es, dicho cambio debe ser, por una parte, a través los derechos humanos, como la esencia misma de la existencia del Estado (dimensión política y jurídica) y, por otra, el actuar del Estado en su carácter de patrón equiparado, cuando actúa en relación con sus trabajadores, que, a su vez, funcionan como operadores de las instituciones estatales.



Así, se vislumbra la necesidad de repensar en una dinámica que permita establecer, de manera directa e inmediata, la organización estatal en función de esa doble legitimidad que tiene que asumir desde la perspectiva de los derechos humanos. Es decir, este tipo de prerrogativas no son un elemento adicional como una fundamentación propia de la legitimidad estatal, sino que son, de manera muy singular, la forma de entender el desarrollo de las situaciones políticas y económicas de un Estado que se considera contemporáneo, y como tal, debe adaptarse a la realidad actual.

Por ende, resulta también necesario lograr la armonía entre la vigilancia y el cumplimiento de los derechos que surge de una autoridad judicial y que debe ser acatada por el Estado como patrón equiparado, pues solo el verdadero cumplimiento del Estado de Derecho por el propio Estado da operatividad de la norma y el propio procedimiento judicial, ya que lo que importa es que exista una relación causal entre el ser y el deber ser, y no la existencia abstracta de normas de derechos humanos.

En ese sentido, deberán dilucidarse, entre otros cuestionamientos, ¿por qué el Estado, en todos sus ámbitos, incumple con los laudos y con ello afecta directamente los derechos laborales de sus trabajadores, pero también los derechos humanos de la sociedad en general? Y hecho lo cual, también será importante dilucidar qué mecanismos pueden ser útiles en el cumplimiento de las obligaciones del Estado, visto desde su personalidad material de patrón.

## **6. FUENTES DE CONSULTA**

Acosta Romero, M. (2002). *Derecho Burocrático mexicano*. México: Porrúa.

Alchourron, C., & Bulygin, E. (1998). *Introducción a la Metodología y Ciencias Jurídicas*. Buenos Aires: Astrea.

Alexy, R. (1997). *Teoría de la Argumentación Jurídica*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales .



Alexy, R. (2000). La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático. En *Derecho y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021 de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1372/DyL-2000-V-8-Alexy.pdf>

Alexy, R. (2008). *El concepto y naturaleza de derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Beetham, D. (2012). *The legitimation of power*. London: Palgrave.

Bensusán, G., & Alcalde, A. (2013) . [El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas](#). *Fundación Friedrich Ebert*. Recuperado el 5 de septiembre de 2021 de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>

Castaño, S. R. (2015). *Legalidad y legitimidad en el estado constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

Castro, I. (2020). Informe de Actividades 2019-2020. Xalapa, Veracruz: Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2017). Guerrero Reynoso, N. En *Derechos Humanos laborales y su impacto en el sector público*. 209- 249. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#)

[Convención Americana sobre Derechos Humanos.](#)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_52\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf)



Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso García y Familiares vs. Guatemala*. Sentencia de 29 de noviembre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_258\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_258_esp.pdf)

Cortés López, B.J. (2017) El apartado B del artículo 123 constitucional y los derechos humanos. Los Derechos Humanos Laborales. México. En Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ferrajoli, L. (2009) *La Teoría del Derecho en el paradigma constitucional*. Madrid: Coloquio Europeo.

Ferrajoli, L. (2009). *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.

Ibáñez, P.A. (1999). Prólogo. En *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta.

Kihlström, A. (2020). *Communicative Legitimacy*. Switzerland: Palgrave.

#### [Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.](#)

Luhmann, N. (2010). *Los Derechos Fundamentales como Institución (aportación a la sociología política)*. México: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Madrid: Trotta.

MacCormick, N. (2010). *H.L.A. Hart*. Madrid: Marcial Pons.

Magalhães, P. (2021). *The Legitimacy of Modern democracy*. New York: Routledge

Trujillo, R. I., & Ávila, J. M. (2019). El derecho humano de acceso a la justicia de los trabajadores burocráticos en México. *Revista Jurídica Derecho*, 8(10), 68-91. Recuperado el 5 de septiembre de 2021 de [http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v8n10/v8n10\\_a05.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v8n10/v8n10_a05.pdf)