



UJAT

UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE
TABASCO

“ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE”

DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

TESIS

MEDIACIÓN, MÉTODO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS
LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL
ESTADO DE TABASCO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y
DERECHOS HUMANOS

DIRECTOR

DR. ALFREDO ISLAS COLÍN

CODIRECTOR

DR. CARLOS REYNOSO CASTILLO

TUTORA

DRA. EGLA CORNELIO LANDERO

PRESENTA

GENARO HERNÁNDEZ VELAZCO

VILLAHERMOSA, TABASCO, MARZO DE 2020



UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES



2020
LEONA VICARIO

Of. DACSYH/1141/PNPC/2020
Villahermosa, Tabasco 18 de Marzo de 2020
Asunto: Modalidad de Tesis

Lic. Genaro Hernández Velazco
Egresado de la Maestría en Métodos de Solución
de Conflictos y Derechos Humanos
Presente.

En atención a su solicitud de autorización de modalidad de titulación, me permito comunicarle que con fundamento en el artículo 69 fracción II del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente, se aprueba que pueda titularse mediante la **modalidad de tesis** con el trabajo recepcional "**Mediación, método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco**", para obtener el grado de Maestro en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos.

Me despido de usted enviándole un afectuoso saludo.

Atentamente

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

DR. FERNANDO RABELO HARTMANN
Director

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

C.c.p. Coordinación de Posgrado
C.c.p. Archivo
DR'FRH/L'SYLC/L'JRL.

Miembro CUMEX desde 2008
Consortio de
Universidades
Mexicanas
UNA ALIANZA DE CALIDAD POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

www.ujat.mx
www.pnpc-dacsyhujat.com
Facebook: DACSyH División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades UJAT/ twitter@DACSyH_UJAT

PROLONGACIÓN PASEO USUMACINTA S/N
BOULEVARD BICENTENARIO
R/A. GONZÁLEZ 1RA SECCIÓN, CENTRO TABASCO
TEL. (993) 358 15 83 EXT. 6535
CORREO: PNPC.DACSYH@UJAT.MX



**UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO**

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES**



Dirección

Of. DACSYH/1142/PNPC/2020

Villahermosa, Tabasco 18 de Marzo de 2020

Asunto: Autorización de impresión de tesis

Lic. Genaro Hernández Velazco

Egresado de la Maestría en Métodos de Solución
de Conflictos y Derechos Humanos
Presente.

Con fundamento en el artículo 71 del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente y en atención a la tesis titulada "**Mediación, método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco**", para obtener el grado de Maestro en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos, la cual ha sido revisada y aprobada por el Director de Tesis Doctor Alfredo Islas Colín, el Codirectora Doctor Carlos Reynoso Castillo, y la Comisión Revisora, me permito comunicar a usted que se **autoriza la impresión de la misma**, a efectos de que esté en posibilidad de presentar el examen respectivo.

Me despido de usted enviándole un afectuoso saludo.

Atentamente

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

DR. FERNANDO RABELO HARTMANN

Director

C.c.p. Coordinación de Posgrado
C.c.p. Archivo
DR'FRH/L'SYLC/L'JRL.

Miembro CUMEX desde 2008
Consortio de
Universidades
Mexicanas
UNA ALIANZA DE CALIDAD POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

www.ujat.mx
www.pnpc-dacsyhujat.com
Facebook: DACSYH División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades UJAT/ twitter@DACSYH_UJAT

PROLONGACIÓN PASEO USUMACINTA S/N
BOULEVARD BICENTENARIO
R/A. GONZÁLEZ 1RA SECCIÓN, CENTRO TABASCO
TEL. (993) 358.15.83 EXT. 6535
CORREO: PNPC.DACSYH@UJAT.MX

CARTA DE AUTORIZACIÓN

El que suscribe, autoriza por medio del presente escrito a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) para que utilice tanto física como digitalmente la tesis de grado denominada: *Mediación, método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco*, del cual soy autor y titular de los derechos de autor.

La finalidad del uso por parte de la UJAT de la tesis referida, será únicamente para difusión, educación y sin fines de lucro; autorización que se hace de manera enunciativa más no limitativa para subirla a la Red Abierta de Bibliotecas Digitales (RABID) y a cualquier otra red académica con las que la Universidad tenga relación institucional.

Por lo antes mencionado, libero a la UJAT de cualquier reclamación legal que pudiera ejercer respecto al uso y manipulación de la tesis mencionada y para los fines estipulados en este documento.

Se firma la presente autorización en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco a los 18 días del mes de marzo de 2020.

Autorizó



Genaro Hernández Velazco

Tesista

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), y a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) por la oportunidad de estudiar en el Programa Académico de Maestría en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos, impartido en la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la UJAT.

Al Director de la tesis Dr. Alfredo Islas Colín por las oportunidades brindadas, su tiempo y bondad al compartir sus conocimientos, al Dr. Jorge Bladimir Pons y García quien fungió como Director de tesis durante gran parte del proceso de investigación a él por todas las enseñanzas brindadas, su calidez humana y motivación brindada, a mi Codirector Dr. Carlos Castillo Reyno, por el tiempo dedicado a este trabajo y cada uno de los consejos que orientaron el proceso de investigación y especialmente a mi Tutora Dra. Eglá Cornelio Landero por orientar, guiar y dar luz a este trabajo, a quién sin su apoyo no hubiese sido posible concluir, por su tiempo, sabiduría y enseñanzas, gracias.

A todos mis maestros quienes nutrieron y compartieron sus conocimientos, métodos y tiempo a mi educación académica y eso sólo lo puedo pagar con un sincero agradecimiento y enviándoles bendiciones a cada uno de ellos. A mis compañeros de maestría Alejandra, Ángel, Christian, Edgar, Isabel, Karla, Larissa, Lenin, Leny, Lillian, Lorena, Mildred, Miguel, por la solidaridad, resiliencia y aprendizaje que obtuve de cada uno.

A mis padres, hermanos y Leticia por todo su amor, su apoyo incondicional por todo lo que me han brindado, a quienes respeto, agradeceré y amaré por siempre y a todas las personas que fueron testigos de este camino recorrido, por la amistad, el apoyo, el cariño, los momentos vividos, gracias infinitas.

DEDICATORIAS

A mi amada madre Elizabeth, símbolo de fortaleza y amor, aquella que le pertenecen todos los logros y títulos de sus hijos, bondadosa mujer que con su apoyo y sus consejos estuvo siempre a mi lado hasta la culminación de este trabajo, a ella con amor, gratitud y admiración.

A mi amado padre Martín por ser inspiración y hacer surgir el caudal de hermosos ejemplos, inquebrantables enseñanzas e inolvidables recuerdos. A él cuyos principios han hecho regir mi vida, con eterna devoción.

A mis queridos hermanos: Edgar, y Luis, a ellos que marcaron la senda del buen camino, luceros que iluminaron el andar de mi vida, por los incontables momentos de felicidad a su lado, a ellos con perenne amor.

A Lucas que es manantial de ternura e inocencia, fuente infinita de promesas y amor. Con todo mi cariño.

A mis Maestros: Ángel, Agustín, Gonzalo, Alfredo, Eglá por sus sabias enseñanzas que me llevaron a la meta anhelada, por cada una de las oportunidades ofrecidas, por mostrarme la curva interminable del aprendizaje, por su pasión y fervor por la educación a ustedes respetuosamente.

A Leticia por su tiempo, enseñanzas, por inspirarme y motivarme en cada oportunidad, por su ejemplo en cada momento, por ser la mejor compañera de vida.

A las personas que se adelantaron en el camino pero que comparten la felicidad de mis logros, porque de ustedes siempre tuve momentos de amor, mi abuela María de los Ángeles (+) y mi tío Ramón Donato (+).

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPELST	Constitución política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
CEDH	Comisión Estatal de los Derechos Humanos
CNU	Carta de las Naciones Unidas
DUDH	Declaración Universal de Derechos del Hombre
DOF	Diario Oficial de la Federación
MASC	Métodos Alternos de Solución de Conflicto
LNMACMP	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
LFT	Ley Federal del Trabajo
LTSE	Ley de trabajadores al servicio del Estado
LFTSE	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPET	Ley Organiza del Poder Ejecutivo de Tabasco
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDTSE	Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

PIDESyC

Pacto Internacional de Derechos
Económicos, Sociales y Culturales

TCyA

Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

**MEDIACIÓN, MÉTODO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE
TABASCO**

INTRODUCCIÓN.....	8
DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	11

PRIMERA PARTE

MEDIACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

CAPÍTULO PRIMERO

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA MEDIACIÓN

I. CONCEPTOS DE MEDIACIÓN Y SUS PRINCIPIOS.....	17
1. Justicia alternativa	18
2. Mediación.....	23
3. Principios.....	28
A. Voluntariedad.....	29
B. Confidencialidad	30
C. Imparcialidad y neutralidad	31
D. Flexibilidad.....	32
E. Legalidad	33
F. Consentimiento informado.....	34
G. Intervención mínima.....	35
II. CARACTERÍSTICAS, MODELOS Y SUJETOS DE MEDIACIÓN.....	36
1. Características	36
A. Interdisciplinarios	37
B. Multidisciplinarios.....	37
C. Multidimensionales.....	38
D. Utilitaristas	38
E. Ecuménicos	39
F. Resilientes.....	39
G. Disruptivos.....	40
2. Modelos.....	41
A. Tradicional lineal.....	41
B. Circular narrativo.....	43

C. <i>Transformativo</i>	45
D. <i>De Carnevale</i>	46
E. <i>De contingencias estratégicas</i>	47
3. Sujetos de la mediación	47
A. <i>Las personas</i>	49
B. <i>El mediador</i>	50

CAPÍTULO SEGUNDO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y CONFLICTOS LABORALES BUROCRÁTICOS

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	55
1. Definiciones conceptuales de la administración pública	56
A. <i>Definiciones</i>	56
B. <i>Servicios públicos</i>	61
2. Naturaleza de la relación laboral burocrática	65
A. <i>Del servidor público</i>	68
B. <i>Tipos de relaciones laborales</i>	74
II. CONFLICTOS LABORALES BUROCRÁTICOS Y FORMAS DE ABORDARLOS	77
1. Conflictos laborales burocráticos	79
A. <i>En razón de los sujetos involucrados</i>	81
B. <i>En función de la naturaleza del conflicto</i>	84
C. <i>En función del interés que afectan</i>	86
D. <i>Conflictos no mediables</i>	89
2. Formas de abordar el conflicto	90
A. <i>Formas de intervenir en los conflictos</i>	92
B. <i>De lo competitivo a lo colaborativo</i>	94

SEGUNDA PARTE

MEDIACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DE TABASCO .. 97

CAPÍTULO TERCERO

MEDIACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA EN NORMAS DE ORIGEN EXTERNO Y ORIGEN INTERNO EN MÉXICO

I. NORMAS INTERNACIONALES DE CARÁCTER GENERAL	100
1. Las relaciones laborales en la administración pública (Convenio 151 OIT) .	101

2. <i>Negociación colectiva en la administración pública (Convenio 154 OIT)</i>	104
3. Medidas gubernamentales internacionales (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá)	106
II. NORMAS INTERNACIONALES DE CARÁCTER ESPECÍFICO	107
1. <i>Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (Recomendación 159 OIT)</i>	107
2. <i>Recomendación sobre conciliación y arbitraje voluntarios (Recomendación 92 OIT)</i>	109
3. <i>Recomendación sobre negociación colectiva en la administración pública (Recomendación 163 OIT)</i>	117
III. CONTEXTO NACIONAL DE LA MEDIACIÓN BUROCRÁTICA	118
1. De los Tribunales burocráticos vinculados al Poder Ejecutivo	121
A. <i>Baja California</i>	121
B. <i>Estado de México</i>	125
C. <i>Morelos</i>	127
2. De los Tribunales burocráticos vinculados al Poder Judicial	130
A. <i>Jalisco</i>	130
B. <i>Durango</i>	133
C. <i>Yucatán</i>	135

CAPÍTULO CUARTO

VENTAJAS DE LA MEDIACIÓN Y REGLAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

I. BENEFICIOS DE LA MEDIACIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE TABASCO	138
1. <i>Activo de paz</i>	138
2. <i>Goce de derechos humanos</i>	144
II. MEDIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE TABASCO.	160
1. <i>Justicia Alternativa como forma de gobierno</i>	160
2. <i>Justicia alternativa como política de Estado</i>	164
3. <i>Implementación de la mediación en la administración pública centralizada de Tabasco</i>	168
A. <i>Primera fase: recibimiento e informativa</i>	169
B. <i>Segunda fase: exposición de cada una de las partes, preguntas aclaratorias por el mediador, identificación de posiciones</i>	172
C. <i>Tercera fase: Identificación de intereses, creación de opciones y alternativas</i>	173

D. Cuarta fase. Cierre del proceso y suscripción de acuerdos	174
CONCLUSIONES.....	175
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	180

INTRODUCCIÓN

El sector público representa una proporción muy importante del empleo en todos los países del mundo, sin embargo, las relaciones laborales en la administración pública conllevan situaciones y dificultades diferentes al sector privado.¹

Las relaciones laborales en el sector público de toda parte del mundo tienen características muy peculiares y en ocasiones difíciles de procesar, ya que el Estado es al mismo tiempo, regulador, garante de los derechos de los trabajadores y de empleadores, pero al mismo tiempo es empleador lo que conlleva que las relaciones laborales en el sector público tengan necesidades muy particulares para armonizar no solo el rol del Estado como garante de ciertos derechos, sino también el de empleador, y con los propios servidores públicos.

Desde mediados del siglo pasado, la Organización Internacional del Trabajo,² ha establecido las bases para el uso de mecanismos voluntarios de resolución de conflictos laborales, y de manera sistemática en sus recomendaciones y los estudios realizados o avalados por esta, exhorta tanto al sector privado, como al público, hacer uso de la conciliación voluntaria e insiste para que los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales sean concebidos de manera tal que contribuyan a la solución pacífica y a la promoción de la negociación colectiva tanto en el sector público como en el privado.

¹ Hernández de la Cruz Mariza, *Resolución de conflictos laborales en el sector público en la Comisión de personal como instancia conciliatoria: experiencia en República Dominicana*, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 2015, pp. 10-13.

² Organización Internacional de Trabajo, *La negociación colectiva en la administración pública*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª Reunión, 2013.

El derecho al trabajo implica la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada y remunerada. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana.³ Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas, sus familias, contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

Descrito lo anterior, podemos identificar dos grandes ejes en las relaciones laborales dentro de la administración pública centralizada del Estado de Tabasco, siendo el primer eje, los objetivos de las dependencias que conforman la referida administración, destinados a la consagración de derechos humanos, a través de la prestación de servicios básicos para una vida digna, el segundo enfocado en la fuente de ingresos económicos para las personas que trabajan en ella, de la que se desprende la consolidación de diversos objetivos personales.

Por lo anterior, es de suma importancia poner nuestra atención en las relaciones laborales dentro de la citada administración pública, puesto que el surgimiento de conflictos laborales pudiera devenir en mayores daños a la sociedad tabasqueña en su conjunto.

Para fines del adecuado estudio, se desarrolla este documento de la siguiente forma:

En el capítulo primero, utilizando el método deductivo, de lo general a lo particular y con una orientación cualitativa, se establece un marco teórico básico para poder partir de éste a la construcción de las demás conclusiones de la investigación; se inicia hablando acerca de la justicia alternativa puesto que de ella se puede decir que emanan los MASC en México, en ese sentido, como bien lo señala el objetivo particular se busca fundamentar la aplicación de la mediación, por lo que, además de conceptualizarlo se estudia su origen en el marco normativo nacional y local.

³Escamilla Hernández Jaime, "Lineamientos generales sobre la naturaleza social e histórica del derecho del trabajo", *Revista alegatos*, México número 7, 1987, p. 3.

Se realiza una discusión para poder distinguir la diferencia entre principio y característica, sin embargo, al ser la Ley una premisa mayor se ocupan los principios legales del mismo, de manera tal que se estudian ocho principios detallados en el capitulo y siete características de la mediación. Asimismo, se estudian los tres modelos clásicos de mediación, así como dos más en la que se discute la aplicabilidad de estos en los conflictos laborales burocráticos para concluir con los sujetos que intervendrán en el proceso de mediación.

En el capítulo segundo se habla acerca de la administración pública estatal teniendo como objetivo específico Estudiar las relaciones laborales burocráticas y sus conflictos, para fundamentar la implementación de la mediación en la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada estatal.

Para ello de forma introductoria se hace alusión a la teoría del Estado y la teoría de la separación de poderes con la finalidad de tener un preámbulo de la administración pública. Posteriormente se habla de la administración pública, algunas definiciones y su vínculo con los servicios públicos, aquí se discute y destaca la relevancia que tienen en el disfrute de ciertos derechos humanos.

Seguidamente se habla de la naturaleza de las relaciones de trabajo del servicio público y de los tipos de relaciones laborales burocráticas tanto federal como local, de manera tal que se lleva un hilo conductor hablando primero del Estado para pasar a las formas de organización de la administración pública.

En ese sentido, en virtud de la naturaleza de la investigación la forma de organización administrativa mayormente estudiada es la centralizada y las personas que laboran en ellas. Por último, se abordan los conflictos laborales burocráticos haciendo una clasificación en razón de los sujetos, la naturaleza del conflicto y el interés que afectan, así como las formas de intervención que existen pasando de lo competitivo a lo colaborativo.

Para el capítulo tercero se encuentran desarrollados dos grandes temas, las formas no adversariales de solución de controversias, específicamente la mediación y la administración pública, específicamente la centralizada, esto nos permite entrar a conocer el uso de la mediación en un contexto internacional a través de diversos instrumentos clasificados como normas internacionales de carácter general en

donde se realiza un estudio a los convenios 151, 154 y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México pendientes en su implementación.

Dichos tópicos son estudiados para efectos de fortalecer el argumento para la implementación de la mediación burocrática, así como señalando de qué forma lo establecido en dichos instrumentos puede ser llevado a cabo en Tabasco. El mismo capítulo recoge otro apartado sobre las normas internacionales de carácter específico en donde se estudian las recomendaciones 159, 92 y 163 realizadas por la OIT las cuales permiten establecer una serie de parámetros para la implementación de la mediación.

Por último, el capítulo concluye con el contexto nacional de la mediación en las dependencias de la administración pública centralizada en diversos estados de la república destacando aquellos casos en los que se esbozan intentos de la aplicación de la mediación para atender conflictos laborales.

En el capítulo cuarto, se pretende mostrar los beneficios de la mediación como activo de paz y como mecanismo para el goce de derechos humanos, se analiza la relación entre derechos humanos y dependencias de la administración pública centralizada del estado de Tabasco, de forma que se vincula con el apartado referente a la justicia alternativa como forma de gobierno y política pública o social, para concluir con la propuesta del proceso de mediación en las dependencias burocráticas de Tabasco así como algunas recomendaciones en cuanto su implementación.

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

El planteamiento del problema tiene como contexto que la administración pública centralizada del estado de Tabasco conformada por la Gubernatura del Estado, las secretarías del ramo, las coordinaciones generales, y las demás unidades administrativas que se integren para la buena marcha de la administración,⁴ cuenta con una gran cantidad de empleados representando una significativa parte de la población en Tabasco que depende del ingreso que estas

⁴ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, Artículo 1 <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/orden15/SECRETARIA%20GENERAL/Leyes/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Ejecutivo%20del%20Estado%20Tabasco.pdf>

instituciones puedan brindarles, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se estima un aproximado de sesenta y cuatro mil setenta y un personas laboran para el Gobierno y organismos internacionales en la entidad.⁵

El Gobierno del estado de Tabasco, a través de su administración pública centralizada, tiene como propósito esencial procurar condiciones que permitan asegurar a los habitantes de Tabasco una vida digna, con base en los derechos constitucionales establecidos en la Constitución local y federal, con sistemas de educación y de salud de calidad, con igual de género y respeto a los derechos humanos, el derecho al trabajo, a la vivienda digna, al disfrute de la cultura y la recreación y una política ambiental con prevención de riesgos.

Actualmente existen tres escenarios mediante los cuales se abordan los conflictos laborales burocráticos, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado (PDTSE), la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (TCyA), siendo este último el que mayor concentración de controversias laborales burocráticas atiende. En todas estas instituciones se tiene contemplado el mecanismo de la conciliación como método no adversarial para la atención de controversias laborales burocráticas, sin embargo su eficacia resulta cuestionable.

Como se ha señalado, los conflictos laborales burocráticos en el estado de Tabasco tienen reconocido un método no adversarial para abordarlos, establecido en el artículo 107 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del estado de Tabasco (LTSET), siendo este la conciliación, el cual se emplea antes de continuar con el proceso de demanda y excepciones en la etapa jurisdiccional, no obstante, en la práctica su resultado eficaz resulta cuestionable puesto que a febrero de 2019 se cuenta con dos mil ochocientos sesenta y un demandas sin concluirse ante el TCyA, hecho que permite señalar que el derecho humano de acceso a la justicia en la materia laboral burocrática no ha sido efectivo, puesto que los expedientes no son resueltos con prontitud, hecho que genera efectos colaterales.⁶

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, Anuario estadístico y geográfico de Tabasco, 2017, p. 278. Disponible en <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/INDETAB/2017/4/392518.pdf>

⁶ Datos obtenidos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, ver anexo.

Por ejemplo, si un trabajador es cesado de su plaza por algunas de las causales que señale la LTSET esta no puede ser otorgada de manera definitiva a otro trabajador si la misma se encuentra en un proceso de litigio, puesto que el asignarla de manera definitiva implicaría no prever las condiciones necesarias en caso de que lo resuelto por el TCyA sea el reinstalar al trabajador en los mismos términos y condiciones bajo los cuales se venía desempeñando, consecuencias jurídicas que se incrementarían al desobedecer un mandato judicial, por lo que lo resuelto o no por el referido Tribunal genera efectos en cascada para las dependencias burocráticas.

Ese mismo ejemplo lleva al supuesto de que los lugares no pueden ser asignados, y las modalidades de contratación tienen que ser sustituidos, generando en algunos casos mayores cargas presupuestales para la entidad gubernamental de la que se trate, y en el supuesto de que al momento de otorgarse de manera provisional tampoco se tomen las provisiones necesarias da la posibilidad de que se generen expectativas de derechos para otras personas, siendo entonces no solamente un problema administrativo sino que tiende a su multiplicación.

No obstante lo anterior, y que tal situación pueda deberse a situaciones presupuestales o de voluntades políticas, lo cierto es que los datos proporcionados con anterioridad hacen notar la carencia de la aplicación de la mediación como un método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco, siendo oportuno preguntar ¿Cuál es la importancia de la aplicación de la mediación como un método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada de Tabasco?.

A su vez, la pregunta de investigación se correlaciona con el objetivo general del trabajo de manera que se tiene como objetivo general: Analizar la importancia de la mediación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco.

Objetivos específicos:

- Describir las teorías y conceptos sobre la mediación, para relacionar su implementación en la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal.

- Estudiar las relaciones laborales burocráticas y sus conflictos, para fundamentar la implementación de la mediación en la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada estatal.
- Conocer la aplicación de la mediación laboral burocrática en el derecho convencional y en México para conocer las experiencias que se han tenido en la su implementación.
- Exponer a la mediación para legitimar su aplicación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada estatal.

La hipótesis planteada como respuesta tentativa a la pregunta de investigación es La importancia de la mediación destaca en virtud de que es un método eficaz para resolver conflictos laborales, puesto que las partes en conflicto, voluntariamente con la ayuda de un tercero, llegan a acuerdos conforme a sus intereses y necesidades que proporciona beneficios satisfactorios en la continuación de las relaciones laborales burocráticas, y permite que no se vean interrumpidos la prestación de servicios públicos básicos como la educación, salud y otros.

La justificación parte desde el hecho de que la investigación pretende posicionar a la mediación, dentro de los métodos alternativos de solución de controversias, para dar solución a los conflictos laborales en la administración pública estatal. Buscar un buen desempeño en los ambientes laborales que se encuentran dentro de la administración, permitiendo encontrar las estrategias para la solución de conflictos laborales que se den dentro de la misma. Toda vez, que si bien se han abordados los conflictos laborales poco se ha analizado desde la perspectiva de las dependencias que integran la administración pública estatal quienes tienen una doble actividad, por un lado, el derecho al trabajo y sus alcances, así como los objetivos para los cuales fueron creados los cuales están sumamente vinculados con la consolidación o hacer materiales diversos derechos humanos.

Asimismo, la presente propuesta de investigación se relaciona con las prioridades del país debido a que, dentro del plan nacional de desarrollo 2019-2025, se contempla como planes de acción el cambio de paradigma de seguridad

empleando una política de paz, con la frase “al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie” se contempla la solución de los conflictos mediante el dialogo. Otro de los planes de acción se encuentra en la construcción de la paz, misma que contempla la adopción de modelos de justicia transicional y cultura de paz, basados en los ejes de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible establece como uno de los compromisos la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas, como lo sería el Instituto Nacional de Justicia Alternativa.

Asimismo, dentro de los temas y áreas prioritarios para el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI), se encuentra el área de sociedad con temas particulares como derechos humanos, gobernabilidad, democracia y participación ciudadana, tópicos que sin duda son relevantes en el desarrollo del trabajo de investigación.

En suma, la realización de esta investigación contribuirá con los objetivos planteados a nivel nacional y local logrando la exploración de nuevos conocimientos para el acceso eficaz del derecho humano de acceso a la justicia.

Respecto a la metodología utilizada los métodos de investigación fueron el método jurídico, mediante el estudio de leyes y reglamentos sobre la mediación en México, el método comparado, en el estudio de las diferentes regulaciones y experiencias de la mediación en el sistema internacional y nacional; el método analítico-sintético puesto que se estudiarán por separado cada uno de los aspectos relativos a los métodos alternos de solución de conflictos para su manipulación teórica y su posterior conclusión.

En cuanto a las técnicas de investigación utilizadas para esta investigación son: bibliográfica mediante la búsqueda de libros relacionados con la teoría y práctica de la mediación, documental, mediante el análisis de las diferentes leyes y reglamentos de la mediación que puedan servir de apoyo para la realización de la presente investigación, los instrumentos utilizados fueron el cuadernos de notas y la computadora.

Por lo expuesto, como palabras introductorias el estudio de la mediación permite observar a este método de justicia alternativa, como un mecanismo proveedor de satisfacciones para las personas inmersas en una situación de conflicto y para aquellos Estados que la operan desde aquellas formas con las que realizan sus fines como lo es la administración pública. Este trabajo tiene como firme propósito el colaborar con la divulgación de las formas no adversariales de solución de controversias y poner bases para su operación en virtud de se la socialización y culturización que se ejerce desde el Estado hacia la sociedad.

PRIMERA PARTE MEDIACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Como primer parte del proyecto de investigación se estudian los ejes torales que motivan el desarrollo del trabajo, por un lado a la mediación como el método no adversarial de solución de conflicto en el cual un tercero facilita la solución de los conflictos a través de procesos de comunicación efectiva, en la que sus intervinientes se escuchan y logran a través de acuerdos de responsabilidad compartida salir adelante a la situación en la que se encontraban inicialmente.

La mediación según el autor del que se trate abarca diversos principios, confundidos en ocasiones con características del proceso, de manera tal que en esta primer parte se contrastarán con la finalidad de realizar un distinción que permita conocer las particularidades de la mediación y como debe ser aplicada.

La mediación y la administración pública centralizada tienen como eje en común a los derechos humanos, se encuentran intrínsecamente vinculados, ya sea porque el primero se encuentra vinculado al derecho humano de acceso a la justicia o porque los segundos pueden verse materializados a través de la mediación. En ese sentido se pretende mostrar en las siguientes líneas la estrecha relación que se tiene con los derechos humanos a través de la mediación, al tenor de dos perspectivas, los derechos humanos que se materializan a través de la administración pública y que son gestionados con la mediación y por último los derechos humanos laborales que pueden ser atendidos a través de la mediación. •

CAPÍTULO PRIMERO

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA MEDIACIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar aspectos esenciales sobre la mediación, desde su concepción doctrinal, legal hasta aquellos elementos que la conforman y distinguen así como sus fundamentos para su implementación en la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal.

Por lo que en el presente apartado se identificarán las características y principios de la mediación, entre ellos la voluntariedad, legalidad, confidencialidad, neutralidad, imparcialidad, consentimiento informado e intervención mínima. Asimismo, se identificarán algunos modelos del método de mediación, conociendo los objetivos de cada uno, sus ámbitos de aplicación y la forma en qué concibe al conflicto.

Todo lo anterior será analizado desde el enfoque de la justicia alternativa como derecho fundamental de todas las personas para tener acceso a la justicia, para abordar en un segundo momento que la administración pública, en su tipo de organización centralizada está dotada de instituciones, para dar satisfacción a necesidades básicas y cumplimiento a derechos humanos, los cuales no son ajenos a los conflictos y que en ellos puede aplicarse también la mediación como método de solución para sus conflictos laborales.

I. CONCEPTOS DE MEDIACIÓN Y SUS PRINCIPIOS

La mediación, como su nombre lo infiere es la acción de estar a la mitad de algo, en este caso, de un conflicto. Desde el principio de los tiempos los conflictos están íntimamente vinculados con el ser humano, y ante ello se han tenido que idear distintas formas para resolverlas.

Las primeras personas en habitar nuestro mundo, en su estado primitivo no conocían que existiera otra forma de obtener las cosas más que el ejercicio de la violencia, es decir, no conocían otra forma de defensa más que la agresión y el uso de la fuerza, consecuentemente aquello que creían correcto, que les perteneciera o sus propios intereses eran reclamados por sí mismos.

El ejercicio de la violencia y los hechos que traería consigo la destrucción como forma de atender sus conflictos, les regalaría experiencias para comprender los costos que les generaría el uso de estos medios, por lo que de manera gradual fueron sorteando los costes y acordarían unirse en sociedades y confiar de manera voluntaria la gestión de sus asuntos a una persona que los mirara con imparcialidad, para conservar el orden y la paz.⁷

En ese sentido, la evolución misma de la humanidad en la que se es dejada atrás el primitivismo y la animalidad trae consigo nuevas formas de atender sus asuntos, de manera tal, que las antiguas civilizaciones tenían mediadores o figuras similares a los cuales los habitantes de los pueblos acudían para dirimir sus diferencias. Los pueblos nómadas y las tribus solían buscar a la *autoridad* eligiendo al más anciano del clan para que los ayudara en la solución a sus problemas en virtud de su mayor experiencia y sabiduría que debería de poseer.

1. Justicia alternativa

La justicia alternativa ha sido considerada como una opción para el descongestionamiento en los organismos jurisdiccionales por ser una vía más rápida y económica en la solución de ciertos asuntos, sin embargo, su estudio se encuentra más allá de ser empleado como una estrategia ante el fallo de otros sistemas de justicia. Se trata pues, de un derecho humano, reconocido constitucionalmente en México, y de cuyas ventajas, características y principios serán expuestos a través de uno de sus métodos como lo es la mediación.

La justicia alternativa es el derecho humano de las personas de acceder a la justicia a través de mecanismos no adversariales de solución de conflictos. La justicia alternativa en México surge paralela a la justicia tradicional pero convergente en que ambos sistemas buscan materializar el derecho humano de acceso a la

⁷ De la Cañada, Conde, *Instituciones prácticas de los juicios civiles así ordinarios como extraordinarios, en todos sus trámites, según que empiezan, continúan y acaban en los tribunales reales*, 2ª ed., tomo I, Madrid, 1794, pp. 32-33 en Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ra ed., 1ra. Reimp. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 51-52.

justicia.⁸ Para fines prácticos se entenderá que existe un sistema de justicia tradicional, aquel que, como se explicará más adelante, predominantemente forma parte del Poder Judicial, este sistema tradicional-retributivo, caracterizado por el ejercicio del poder por parte del Estado, la imposición de sanciones, castigos, sentencias que en la mayoría de los casos no resuelve la esencia del conflicto sino aplica lo establecido en las disposiciones normativas aplicables, de manera ilustrativa, se resuelve lo que en el papel existe, las demandas y excepciones, dejando de lado el verdadero interés de las partes.⁹

En México la justicia alternativa y la justicia tradicional se encuentran previstos en un mismo artículo constitucional otorgándoles la misma jerarquía sin restarle trascendencia a uno sobre otro. No obstante, la justicia alternativa está caracterizada por ser un sistema al que tienen derecho acceder las personas de manera voluntaria para encontrar una solución a sus conflictos.

Otra de las características que define a la justicia alternativa es que en él las personas son quienes deben llegar a un acuerdo que satisfaga sus intereses y necesidades, esto con la ayuda de un profesional especialista quien les ayudará en la reconstrucción del puente de la comunicación a través de un diálogo efectivo, asimismo, el especialista observará que los intereses de las personas dueñas del conflicto queden bien definidos, que sus propuestas sean contundentes y apegadas a su realidad con la finalidad de que su cumplimiento sea eficaz; para que conclusivamente lleguen a un acuerdo benéfico para la solución de su controversia.¹⁰

La justicia alternativa se apoya de métodos alternos de solución de conflictos (MASC) como lo son la mediación y la conciliación, conocidos doctrinalmente como formas auto compositivas de solucionar conflictos, el término autocomposición se tiene como aquello formado por uno mismo, a diferencia del sistema de justicia impartido por los jueces caracterizado por ser una forma hetero-compositiva de

⁸ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución de conflictos laborales en México horizontalidad de la justicia*, México, Porrúa, 2017, p. 30.

⁹ *Idem*

¹⁰ Sánchez García, María Gabriela., et al. "Justicia alternativa una visión panorámica" *Aequitas Revista cuatrimestral del Poder Judicial del Estado de Sinaloa*, 3, 2, pp. 27-50. 2013, pp. 27-32.

solucionar conflictos, el término hetero significa otro por lo que aquí la solución es impuesta por alguien más.

En ese sentido, las formas auto compositivas de solucionar conflictos generan mayores beneficios a las personas inmersas en la situación puesto que como se ha señalado ellas mismas construyen sus acuerdos, escenario distinto a la heterocomposición que produce diferencias al pretender resolver la controversia por un tercero, puesto que en esta forma siempre habrá una parte ganadora y perdedora, opuesto al espíritu de la justicia alternativa que busca que los sujetos puedan ganar-ganar.

La mediación en México nace de la llamada justicia alternativa como mecanismo para consolidar el derecho humano de acceso a la justicia, en ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los reconoce como un derecho fundamental tal y como lo refiere la autora Eglá Cornelio Landero al señalar que el Estado respalda la validez constitucional de la justicia alternativa que al igual que los procesos jurisdiccionales, persiguen la misma finalidad, la cual consiste en que las personas inmersas en un conflicto encuentren una solución justa y en el menor tiempo posible.¹¹

Por último, pero no menos relevante, es de destacarse que el Poder Judicial de la Federación tampoco es ajeno a estos temas tal y como se puede constatar en diversas tesis de jurisprudencias emitidas de las cuales destaca la nombrada *Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado*, en la cual se establece que tanto la tutela judicial, (es decir los tribunales a los cuales se acuden para dirimir un conflicto), como los mecanismos alternos de solución de controversias, en un mismo plano constitucional, con la misma dignidad y tienen como objeto una misma finalidad, que es resolver los desacuerdos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.¹²

¹¹ Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.*, p. 60.

¹² Tesis III. 2º. C.6 K (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro XXV, octubre de 2013, t. 3, p. 1723. Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado.

En resumen, es válido afirmar que existe un argumento normativo que enviste a la mediación para la solución de conflictos, toda vez que se encuentra reconocida en la Carta Magna, es decir, es un derecho fundamental consagrado dentro del derecho humano de acceso a la justicia, que forma parte de la llamada justicia alternativa.

En ese sentido es de suma importancia poner en referencia a la justicia alternativa en el presente trabajo puesto que la administración pública centralizada, es el eje central en las formas administrativas de organización dentro de las maneras de gobierno en México, es decir, esta figura tiene la obligación de proteger y consagrar los derechos humanos como cualquiera de las otras autoridades que obliga la Constitución Federal, esto en el ámbito de su competencia y de acuerdo a su forma de organización, fomentando en cada una de sus actuaciones el respeto a los atributos inherentes del ser humano y los derechos humanos.

Es así, que vale la pena resaltar, que los derechos humanos de los cuales es responsable de garantizar el Estado a través de la administración pública centralizada, no solo están reconocidos en el sistema normativo nacional y local, sino que se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales y de los cuales también deberá de respetarse, protegerse y garantizar su eficacia. Asimismo, vinculado con las características para que una administración pública sea eficaz, es que esta tenga un aparato de justicia consolidado que permita el establecimiento de una cultura de paz, en ese sentido, el respeto a los derechos humanos es decisivo en la consecución de una cultura de la paz.¹³

Esto permite afirmar que si la justicia alternativa tiene como trasfondo el brindar a las personas una convivencia pacífica y que estos se encuentran intrínsecamente vinculados a los derechos humanos y a su vez estos derechos son la razón de ser del Estado a través de las formas de gobierno, quiere decir que la justicia alternativa debe ser vista como una forma de gobierno y no como un hecho lejano o abstracto, consecuentemente la justicia alternativa también es una forma

¹³ Islas Colín, Alfredo, "Libertad de expresión y cultura de la paz", *Revista pensamiento americano*, 10, 19, 2017, pp.176-38.

de participación social, pues permite que las personas dueñas del conflicto sean las que provean sus propias soluciones.

Por otra parte, la falta de capacidad para la impartición de una justicia tradicional tiene como consecuencias que menos personas logran gozar del derecho humano de acceso a la justicia y esto conduce al incremento de los conflictos sociales, de tal manera que la justicia alternativa también tiene como finalidad el acercar la justicia a las personas y que sea el ciudadano el dueño de la solución a los conflictos que le puedan atañar.¹⁴

De igual forma, como se ha señalado la participación ciudadana es clave en los procesos democráticos, y la participación de la sociedad en la justicia alternativa a través de mecanismos como la mediación conlleva a la necesidad de que todas las personas y profesionistas involucrados en los quehaceres cotidianos de la justicia no solo se ocupen de encajar los conflictos a supuestos normativos preestablecidos, sino que busquen en el interior de los ciudadanos para contribuir a tener mejores condiciones de vida en sociedad, en ese sentido Gorjón Gómez menciona que es la ciudadanización de la justicia un elemento indispensable en el nuevo paradigma de resolver nosotros mismos nuestros conflictos.¹⁵

El hecho de que la justicia alternativa logre involucrar a las personas en la solución de sus conflictos convierte a los ciudadanos en seres más responsables de sus situaciones, comprometidos con el futuro, capaces de establecer alternativas a una misma situación, una sana convivencia comunitaria, permite la no victimización, los convierte en agentes de realidad, con las habilidades cognitivas suficientes para hacer frente a cualquier situación compleja que les pueda acontecer.

La justicia alternativa les devuelve a las personas el poder de solucionar sus controversias; y es en este sistema que con la voluntad de los intervinientes se logra solucionar conflictos, contrario a la idea tradicional de justicia que son los jueces quienes pretenden resolverlos.

¹⁴ Cornelio Landero, Egle, *op. cit.*, p. 309.

¹⁵ Gorjón Gómez, Francisco Javier, "Teoría de la impetración de la justicia. Por la necesaria ciudadanización de la justicia y la paz", *Comunitari, International Journal of Social Work and Social Sciences*, 10, 2015, pp. 113-131.

Conclusivamente, la justicia alternativa además de ser considerado como un derecho humano de todas las personas, y un sistema no adversarial, puede entenderse como aquella en que, la participación ciudadana es su principal elemento, a través de los métodos de solución de conflictos no jurisdiccionales que tiene como finalidad resolver las controversias entre las personas a través del diálogo, una comunicación efectiva con la voluntad de los intervinientes mediante los acuerdos a los que ellos lleguen conforme sus intereses y necesidades.

2. Mediación

La mediación en México nace de la llamada justicia alternativa como mecanismo para consolidar el derecho humano de acceso a la justicia, en ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ los reconoce como un derecho fundamental tal y como lo refiere la autora Eglá Cornelio Landero al señalar que el Estado respalda la validez constitucional de la justicia alternativa que al igual que los procesos jurisdiccionales, persiguen la misma finalidad, la cual consiste en que las personas inmersas en un conflicto encuentren una solución justa y en el menor tiempo posible.¹⁷

Concatenado a lo anterior, en las próximas páginas se identificarán los fundamentos normativos que justificarán a la mediación para su implementación en la solución de conflictos laborales en la administración pública del estado de Tabasco, así como algunas aportaciones doctrinales para comprender a la mediación, sin embargo es hasta el conocimiento de los principios, características

¹⁶El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla las tres formas de abordar los conflictos según Niceto Alcalá-Zamora y Castillo por un lado, en su primer párrafo prohíbe la autotutela, es decir el hecho de que nadie puede hacerse justicia por propia mano, en su segundo párrafo prevé las formas hetero compositivas de solución de conflicto al señalar que todas las personas tienen derecho de acceder a la justicia dada por los tribunales y en su tercer y quinto párrafo establecen las formas autocompositivas al prever a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la predilección de la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. Compúlsese con el parrafo adicionado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

¹⁷Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución de conflictos laborales en México horizontalidad de la justicia*, México, Porrúa, 2017, p. 184.

y el rol de los sujetos de la mediación que puede tenerse un mejor entendimiento sobre este mecanismo no adversarial de solución de controversias.

En Tabasco, su Constitución local¹⁸ establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias para todas las materias; esto para estar a la par de una serie de reformas constitucionales por las cuales el Estado mexicano transitó en materia de justicia, como fue la del artículo 17 de la Carta Magna, y en cuya exposición de motivos se preveía cambiar al paradigma de la justicia, propiciando una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y proponiendo a la mediación como un mecanismo para alcanzar dicho fin.

Aunado a lo anterior, el Estado tabasqueño también cuenta con una Ley de Acceso a la Justicia Alternativa que, aunque no contempla la materia laboral sí establece el reconocimiento de los gobernados en el referenciado Estado para resolver sus controversias de carácter jurídico de manera pacífica a través del diálogo y el entendimiento mutuo, trayendo también como propuesta, entre otros métodos, a la mediación.¹⁹

Otro instrumento normativo que contempla a los llamados mecanismos alternativos de solución de conflictos es la Ley de los Trabajadores al Servicio del

¹⁸La Constitución local de Tabasco, se encuentra dentro de las más contemporáneas en México, toda vez que en dicho instrumento se albergan cuarenta y un derechos humanos reconocidos gramaticalmente, dentro de ellos el derecho humano de acceso al internet, al establecerlo desde el año dos mil trece el cual solo once Estados de la República Mexicana lo han regulado y en su gran mayoría a partir del año dos mil diecisiete, es por ello que el derecho humano de acceso a la justicia también se encuentra reconocido en la Constitución Local siendo localizado en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco, disponible en: <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/SA/2017/2/340599.pdf>

¹⁹Opuesto a la contemporaneidad en materia de derechos humanos en su Constitución local, Tabasco fue el vigésimo cuarto Estado de la República Mexicana en contemplar a los métodos alternos al incorporarlos legislativamente en el año dos mil trece. Información consultada en Tamez González, Gerardo, *et. al*, "Análisis comparativo sobre los métodos alternativos para la resolución de conflictos a partir de la legislación de los Estados de la República Mexicana", en. *Revista Justicia*, Editorial Mejoras-Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, Vol. 24, No. 34, pp. 385-404, 2018. DOI:

Estado de Tabasco (LTSE),²⁰ al incluir dentro del proceso mediante el cual ordinariamente dirimen sus conflictos los trabajadores burocráticos de Tabasco, a la conciliación como método para su solución; no obstante, la eficacia de esta será abordada más adelante, pero se subraya que es contemplada la posibilidad de que las personas inmersas en un conflicto puedan dirimir sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral facultado para sugerir soluciones.

Continuando con los instrumentos normativos en Tabasco que contemplan formas no jurisdiccionales para dirimir controversias se encuentra la Ley de Derechos Humanos en el Estado de Tabasco, que a lo largo del procedimiento previsto para la atención de quejas de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, contempla a la conciliación como una forma inmediata de solución a los conflictos entre las partes, siempre dentro del respeto a los derechos humanos, y conforme a sus intereses.

Vinculado a lo referido, se tiene que además del texto de la Carta Magna también se encuentran reconocidos estos métodos dentro de la justicia alternativa en materia del trabajo, en leyes federales tales como la Ley Federal del Trabajo (LFT),²¹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que contempla la posibilidad de que las partes lleguen a soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos. Asimismo, todos los Estados de la República han

²⁰ En México las relaciones de trabajo para el personal adscrito a las dependencias de la administración pública centralizada constituye un mosaico en cuanto a denominaciones de sus normativas, de sus interactuantes y respecto a la seguridad social de la cual gozan tales personas, por ejemplo algunas de las denominaciones genéricas, dentro de las cuales se incorpora la reglamentación de la relación laboral entre cada gobierno y sus servidores públicos son Ley de los Trabajadores; Ley para los Servidores Públicos; Ley del Trabajo; Ley Laboral; Estatuto Jurídico; Ley del Servicio Civil; Ley Estatal del Servicio Civil, y Código Administrativo, en dieciocho entidades se les llama trabajadores, en seis servidores públicos, y en una empleados. Información consultada en Villalobos Ortiz Alejandro, *Una aproximación al Derecho del Trabajo de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2014.

²¹ La última reforma a la LFT publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de julio de 2019 establece la creación del procedimiento de conciliación prejudicial, de carácter previo y obligatorio antes de acudir a juicio, de manera que se crearán centros especializados para la atención de conflictos laborales apostando a los profesionistas especializados en mecanismos de solución de controversias para el éxito en la contención de asuntos que permitan acuerdos satisfactorios para las partes y que únicamente prevalezca el juicio en los casos que no haya sido posible la solución no adversarial.

establecido Instituciones para la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, dentro de los cuales la mediación es un método para alcanzar dicho fin, y en materia de trabajo es contemplada de manera directa e indirecta.²²

Como conclusión de esta primera parte, existe un andamiaje normativo en el estado de Tabasco que prevé la aplicación de las formas no adversarialas como lo es la mediación y que puede ser entendida como aquella en la que las personas voluntariamente pueden dirimir sus diferencias con la intervención de un tercero que se pone en medio del conflicto para ser el puente de comunicación entre ellas con la finalidad de recuperar el diálogo perdido, y devolverles a los dueños del conflicto la responsabilidad para resolverlos.

En ese sentido la mediación debe ser vista como una forma de acceder a la justicia, no la tradicional llamada “vertical”, aquella que imparten los jueces y que enseñan en las escuelas de Derecho centrada en lo previsto por las leyes, códigos y demás normativa estricta, que deviene en demandas y excepciones; sino en la justicia alternativa, también llamada horizontal, aquella en la que se les devuelve a las personas la capacidad para decidir solucionar sus conflictos.

Folberg y Taylor apuntan sobre la mediación que esta es posible definirla como el proceso mediante el cual los participantes, junto con la asistencia de una persona o personas neutrales, aíslan sistemáticamente los problemas en disputa con el objeto de encontrar opciones, considerar alternativas, y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades.²³

No obstante, Rubén Calcaterra,²⁴ refiere que la mediación es un proceso que, con la dirección de un tercero neutral que no tiene autoridad decisional, busca soluciones de recíproca satisfacción subjetiva y de común ventaja objetiva para las

²² Información consultada en la obra de Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.*, p.p. 361-364 y verificada el 24 de noviembre de 2018, incluyendo los Estados de Baja California Sur, Ciudad de México y Guerrero.

²³Folberg, Jay. y Taylor, Alison., *La mediación: la resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1996.

²⁴Calcaterra, Rubén A. *Mediación Estratégica*, Barcelona, España, Gedisa. 2006.

partes, a partir del control del intercambio de la información, favoreciendo el comportamiento colaborativo de las mismas.

Consecuentemente, la mediación permite y fomenta el dialogo entre las personas, y se deja de lado la imposición de acuerdos que pretendan concluir una controversia por parte de terceros. Se rescata y fomenta la cultura de la paz, una convivencia social en armonía, avivando sentimientos positivos y proactivos en beneficios conjuntos.

Raúl Vallejo, y Carlos Guillén Gestoso,²⁵ refieren que a pesar de que los conflictos en el trabajo, en las familias, en el sistema de salud y en las relaciones entre consumidores y proveedores son cada día más numerosos, la mediación sigue siendo una actividad poco cotidiana en nuestro contexto cultural. Las relaciones humanas generan conflictos, pero viajamos hacia la cultura del consenso y los sistemas legales son cada día más rechazados por la ciudadanía, que ve en ellos una pérdida nítida de su protagonismo y unos métodos despersonalizados.

Como se ha señalado el método de mediación se distingue por principios y características distintos a justicia tradicional; por ejemplo, la voluntariedad, la flexibilidad y la intervención mínima hacen que el procedimiento no sea estricto y que las personas puedan desahogar todas aquellas situaciones que tal vez en un sentido estricto no son propias del *litigio* pero es ahí donde estriba la diferencia porque al permitirse que se desahoguen emociones, deseos e intereses de las personas esto permite tener un margen más amplio para la solución de los asuntos así como para de forma integral arreglarlos, puesto que estos no son resueltos a través de la justicia tradicional, toda vez que de esa forma solo se limita a la atención estricta del derecho.

Por otro lado Moore Christopher Moore,²⁶ dice que para que haya mediación, las partes deben comenzar a negociar. El trabajo y la administración deben estar dispuestos a celebrar una sesión de negociación, los gobiernos y los grupos de

²⁵Diego Vallejo, Raúl de y Guillén Gestoso, Carlos. *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas*. Madrid, España, Pirámide, 2010.

²⁶Moore, Christopher, *El proceso de mediación*, Buenos Aires, Argentina Granica. 1995.

interés público deben crear foros para el diálogo, y las familias deben estar dispuestas a reunirse.

Luego entonces, se afirma que la mediación al tener en consideración a las personas y sus emociones es un método no jurisdiccional mediante el cual las personas con la ayuda de un tercero neutral e imparcial facilita el dialogo entre las personas inmersas en una situación de conflicto con la finalidad de que estas lleguen a acuerdos conforme sus intereses y necesidades, vinculado intrínsecamente con el derecho humano de acceso a la justicia el cual no consiste en castigar sino también en prevenir el porvenir.

3. Principios

Un principio es una regla, es un propósito, del cual se parte para el inicio de cualquier propósito sin los cuales no es posible operar técnicamente un sistema, un modelo, una idea, un proceso entre otras cosas, ante tal situación se dice que los principios tiene una vocación operativa, es decir sirve para que pueda operar lo que se tenga que realizar y para el caso de la mediación será obligación del mediador conocerlos y entenderlos para así regir el proceso y compartirlos con los intervinientes.²⁷

La mediación es un proceso mediante el cual un tercero permite que, con el consentimiento de las personas inmersas en un conflicto, prevenga, gestione y resuelva los puntos de oposición, con la finalidad de llegar a acuerdos en los que las personas satisfagan sus necesidades²⁸, la cual al formar parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos cuenta con características y principios propios que las distingue de otros mecanismos como la conciliación.

Acompañando las características se encuentra los principios, los cuales se mencionan de manera enunciativa más no limitativa, el principio de voluntariedad, confidencialidad, neutralidad, imparcialidad, flexibilidad, legalidad, consentimiento informado e intervención mínima.²⁹

²⁷ Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación, su Valor Intangible y Efectos Operativos / Mediation its Intangible Value and Operational Purposes*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p.40.

²⁸ González de Cossío, Francisco. *Arbitraje*, México, Porrúa, 2008, p.28

²⁹ Principios establecidos en la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Tabasco, y abordados por Cornelio Landero Eglá, *op. cit.* pp. 22-28.

A. Voluntariedad

Es así que tenemos a la voluntariedad como el principio de principios, siento este un concepto que ha sido estudiado por el Poder Judicial de la Federación a través de distintas tesis jurisprudenciales, siendo una de las más destacadas la titulada *Autonomía de la voluntad*. Es un principio de rango constitucional en la que se establece que la voluntad no solo debe ser relegado como un principio sino que este goza de rango constitucional, por su importancia y trascendencia, puesto que como refiere dicha tesis si no existe libertad en los individuos para estructurar sus relaciones conforme a sus deseos, no se respeta la autodeterminación de las personas, en ese sentido el principio de la autonomía de la voluntad es un elemento intrínseco en el libre desarrollo de la personalidad, para efectos de que las personas puedan sin injerencias externas determinar libremente sus intereses y regular sus relaciones.³⁰

El principio de la autonomía de la voluntad tiene una gran relevancia, al estar vinculado al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual, si bien está enfocado a que las personas puedan escoger libremente sus planes de vida, es un elemento más para afirmar que si las personas deciden voluntariamente resolver sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral, a través del mecanismo de mediación, luego entonces el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con dicha elección, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de tal elección.³¹

Atento a lo anterior, la voluntariedad en el proceso de mediación es considerado como el principio primordial de la mediación puesto que con el mencionado elemento se tiene una mitad de la partida ganada. Sin embargo, para los fines de este trabajo la voluntariedad debe traducirse en la vocación de las autoridades administrativas por querer solucionar los conflictos laborales burocráticos a través del diálogo.

³⁰Tesis: 1a. CDXXV/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro 13, Diciembre de 2014, t. 1, p. 219. Autonomía de la voluntad. Es un principio de rango constitucional.

³¹Tesis: 1a./J. 82/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro 47, octubre de 2017, t. 1, p. 178. Derecho a la educación básica. Su contenido y características.

B. Confidencialidad

La confidencialidad es un principio fundamental de la mediación y que fue plasmada en la Recomendación R 98 1, del 21 de enero de 1998 emitido por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembro en mediación familiar. Tal principio atiende a un sentimiento natural de susceptibilidad ante la exposición que pueden sentir los intervinientes, puesto que en atención al valor fundamental de la honestidad estos tienen a manifestar sus sentimientos y deseos, lo que origina un cúmulo de información que, sin el debido cuidado, pudiera utilizarse en contra de uno de ellos, en un procedimiento posterior al proceso de mediación.³²

El principio consiste en el pacto que celebran los intervinientes para efectos de que la información fluyente durante el proceso no sea divulgada ni empleada para otros fines ajenos a solución del conflicto, tan es así que el mediador no podrá ser llamado a comparecer a juicio en virtud de la secrecía establecida, es decir este principio solo puede ser exceptuado cuando se refiera a un ilícito penal y que la legislación así lo establezca, en los demás casos la información tratada durante el proceso de mediación será completamente confidencial.³³

En ese sentido, la confidencialidad distingue al proceso de mediación del sistema tradicional de justicia puesto que en el segundo prevalece el ámbito público a diferencia del proceso de la mediación puesto que el desarrollo del mismo procura una protección a la privacidad de las personas.³⁴ Sin embargo, en los conflictos laborales burocráticos si bien la información personal y aquella que haya ayudado

³² Cotino Hueso, Lorenzo, "Confidencialidad y protección de datos en la mediación en la Unión Europea" *Revista el Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Vol. 12, no. 41, enero-junio de 2018 pp. 311-341.

³³ Gorjón Gómez, Gabriel de Jesús, "Mediación: El paradigma del siglo XXI", *La multidisciplinariedad de la mediación y sus ámbitos de aplicación*. Cabello Tijerina, Paris Alejandro, (Coord.) Tirant lo Blanch, México, 2015, pp. 74.

³⁴ El principio de confidencialidad se encuentra sumamente vinculado con el respeto a otros derechos como el de protección de datos personales, a la vida privada, intimidad, a la imagen, la inviolabilidad del domicilio y correspondencia. El fundamento del derecho de protección de datos es la dignidad de la persona y por consiguiente el libre desarrollo de la personalidad, y en suma en el proceso de mediación la decisión de no divulgación de lo contenido en sus sesiones resulta esencial para la trascendencia personal de los intervinientes.

a la solución de la controversia no deberán ser divulgados lo cierto es que observará las obligaciones mínimas en materia de transparencia.

C. Imparcialidad y neutralidad

El espíritu de la imparcialidad se puede encontrar en obras de John Rawls quien define que la justicia parte de la imparcialidad, toda vez que, en una sociedad que se considere justa, los derechos inherentes a las libertades de la igualdad en los ciudadanos se encuentran instituidas de manera permanente, de manera tal que el no garantizar una igualdad en la toma de decisiones equivaldría a practicar injusticias, lo que se traduce en que, los derechos asegurados y vinculados en el derecho de acceso a la justicia no están sujetos a terceras personas con intereses políticos, sociales o económicos.³⁵

Luego entonces, en la definición anterior además de conocer el espíritu de la imparcialidad también se plasma la utilidad del mismo referente a las acciones tomadas por el Estado, y que los principios de la mediación resultan ser interdependientes para la consolidación del derecho de acceso a la justicia. Por otro lado, pese a que la doctrina tiende a la mezcla de los conceptos de imparcialidad y neutralidad esta segunda tiene una gran relevancia en virtud de que en la mayoría de las definiciones referentes a la mediación se hace alusión a la intervención de un tercero neutral, por lo que su definición debería pasar por alto.

En ese sentido, la palabra neutralidad deviene del latín *neuter* que significa *ni uno ni otro*, este principio implica el no injerir en la decisión de las personas de manera tal que la voluntad de estas no se encuentre viciada, la neutralidad implica la capacidad de poder distinguir las posiciones, los intereses y las necesidades inmersas en la controversia para efectos de respetarla en todo momento.

De igual manera, otro de los valores inmersos dentro de la neutralidad atiende al reconocimiento de las personas, es decir el mediador preferentemente deberá ser un sujeto cuya actuación no pueda ser influenciada por la cercanía que

³⁵ Islas-Colín, Alfredo y Díaz-Alvarado, Alejandra. "El derecho al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: construcción doctrinal y jurisprudencial". *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 7, número 14, julio –diciembre 2016, pp. 47-60.

pueda tener por uno u otro de los intervinientes, puesto que de lo contrario se encontraría viciado el proceso de la mediación.

En síntesis, la imparcialidad tiende a la actitud que deba asumir el mediador, de tal manera que se aleje de la inclinación hacia una u otra de las personas inmersas en una situación de conflicto, y la neutralidad implica la no intervención en las decisiones que conjuntamente construyen los intervinientes y de manera general, ambos principios buscan que los terceros neutrales se abstengan de tener preferencias, así como emitir juicios de opinión o valor que puedan influir en la toma de decisiones de las partes, o bien conceder desventajas a las personas inmersas en el conflicto.³⁶

La neutralidad en cuanto al conflicto y la imparcialidad en cuanto a los sujetos es una de los principios fundamentales que deberá de cuidarse en la solución de controversias laborales burocráticas puesto que la dinámica misma del trabajo en la administración pública centralizada pudiera generar lazos que las personas que asistan a un proceso de mediación tengan alguna relación con los mediadores, sin embargo, siempre que exista un posible conflicto de interés los mediadores deberá de excusarse de conocer el asunto.

D. Flexibilidad

El siguiente de los principios es de la flexibilidad, el cual reluce como opuesto del sistema tradicional de justicia puesto que este es considerado rígido, lleno de formalidades que hacen poco atractivo su acercamiento, en ese sentido, la mediación carece de formalismos estrictos, de solemnidades y busca la sencillez, permitiendo en todo momento que los involucrados dentro del procedimiento definan la conducción a su conflicto, implicando incluso si así lo desean los intervinientes dar por terminado el proceso con su simple manifestación.

Con la adición de un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Nacional la tendencia es hacia la desaparición de los formalismos procedimentales puesto que el párrafo en comento prevé que se deberá de privilegiar la solución de los

³⁶ Cornelio Landero, Eglá "Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México" en Islas Colín, Alfredo y Cornelio Landero, Eglá (Coord.), *Mediación y derechos humanos*, Porrúa, México, 2014, p.47.

conflictos ante estos, empero, en caso de ser tinta que no sea practicada en la realidad, los MASC como lo es la mediación observan a la flexibilidad antes de su reconocimiento constitucional.

Sin duda la flexibilidad hace llamativo a la mediación dentro de los métodos de solucionar conflictos porque atiende las necesidades de las personas y se ajusta a ello, resulta ser agua que se adopta la forma del conflicto inmerso entre las personas, Arnulfo Sánchez García señala que la mediación debe ser informal en la medida que los mediadores no deban seguir procedimientos rígidos no obstante que si tenga parámetros de actuación y límites previamente definidos en su actuación.³⁷

En la administración pública centralizada una de las críticas comunes son las formalidades espesas percibidas como burocracia lo cual implica muchos trámites rígidos para la consecución de un trámite, por lo que la flexibilidad deberá de ser el segundo de los principios fundamentales para el ejercicio que se pretende puesto que llenar el proceso de requisitos formales como se aplican en la burocracia estatal pudiera condenar el éxito del ejercicio de la mediación.

E. Legalidad

Por lo que hace a la legalidad, este no debe ser interpretado como un formalismo, toda vez que, como se ha señalado, la mediación es un proceso voluntario, libre, flexible, confidencial, neutral e imparcial, pero ello no impide que lo que ocurra en dicho proceso sea fuera del marco de la legalidad, luego entonces, este principio busca que los acuerdos que se celebren no contravengan la dignidad de las personas, al ser este un derecho fundamental que sirve como la base de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y los tratados internacionales de los cuales forma parte el Estado Mexicano.³⁸

³⁷ Sánchez García, Arnulfo, *Mediación y arbitraje*, Tirant lo blanch, México, 2015, p. 59.

³⁸ Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro 54, mayo de 2018, t. III, p. 2548. Dignidad humana. constituye un derecho fundamental que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente.

En términos sencillos, la legalidad es actuar sin vulnerar los derechos de las personas. Las actuaciones que pueden darse en el proceso de la mediación a grandes rasgos ocurren en dos momentos, en la etapa inicial para poder distinguir qué conflictos pueden ser sujetos a mediación y en la etapa final con la celebración de los acuerdos para que estos no contravengan algún derecho.

La legalidad en la mediación es realizar actuaciones dentro del marco de los derechos humanos. El respeto a los derechos humanos es decisivo en la consecución de una cultura de la paz. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas, ha señalado que los derechos humanos y la cultura de paz son complementarios, porque con guerra y violencia no hay derechos humanos y sin derechos humanos no hay paz.³⁹

F. Consentimiento informado

Otro de los principios es el consentimiento informado, contemplado en varias de las leyes de justicia alternativa a nivel nacional como lo es en la Ley de Acceso a la Justicia Alternativa del estado de Tabasco (LAJAET), en su artículo 6, este principio deviene de dos premisas esenciales los cuales son el consentimiento y la información y viene a ser una garantía de protección de los derechos que le asisten a los intervinientes del proceso de mediación.

El consentimiento informado es interdependiente del principio de la legalidad pues crea una relación de igualdad en el proceso de mediación, en donde las personas en pleno uso y control de su voluntad, expresan su consentimiento sobre el contenido de dicho proceso. Asimismo, tal principio ha estado presente en el derecho internacional puesto que su importancia jurídica implica rebasar las barreras de los sistemas jurídicos, puesto que una tradición romano-canónica y una de *common law*, el consentimiento informado es un procedimiento ético logrando ser un concepto de validez universal.⁴⁰

³⁹ Islas Colín, Alfredo, "Libertad de expresión y cultura de la paz", *Pensamiento Americano*, vol. 10, núm. 19, 2017, 176-38.

⁴⁰ Acevedo Camargo, Mayra Guadalupe, "Regulación en México del consentimiento informado" en Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel, Coord., *Consentimiento informado, fundamentos y problemas de su aplicación práctica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017 p.p. 279-281.

Atento a lo anterior, el principio del consentimiento informado en el proceso de mediación permite que los intervinientes en el proceso conozcan cuáles son los alcances de la mediación, definiendo los compromisos en la participación, describiendo también los principios señalados anteriormente y de manera general todo lo que suceda dentro del procedimiento. La información, es esencial puesto que la misma permite tener mejores herramientas de actuación, y al tener una visión clara del panorama el consentimiento es legítimo. El sector burocrático estatal dentro de sus obligaciones deberá de observar este principio informando no solo a sus intervinientes sino a todos los trabajadores burocráticos.

G. Intervención mínima

Por último, el principio de intervención mínima distingue a la mediación de la conciliación puesto que dicho principio da la base de la forma en la que el especialista, llamado mediador, deberá de realizar su actividad; sirve pues como un mantra para el mediador recordándole que las personas inmersas en el conflicto son las dueñas del mismo y solo ellas podrán establecer los escenarios de solución.

Tal principio aunque tiene una naturaleza distinta al de la materia penal, vale la pena reflexionar sobre este en virtud de que el principio de mínima intervención en materia penal busca que la decisión de criminalizar un comportamiento humano sea la última de las decisiones posibles en el ejercicio de la facultad sancionatoria y que esta solo debe operar cuando las demás alternativas de control ha fallado, es decir la intervención mínima no únicamente es aplicable como principio de la actuación del mediador sino que su opuesto es decir, la justicia tradicional a través del sistema de justicia penal, también tiene como uno de sus principios el que tal instrumento sea una última opción para garantizar la pacífica convivencia entre las personas.

En resumen, este principio instituye que el mediador deberá de participar lo menos posible en la solución que construyan las personas, para que estos que son los protagonistas de sus conflictos también lo sean de sus acuerdos y que no se imponga a los trabajadores burocráticos la solución a sus asuntos.

Finalmente, los principios y características definen a la mediación y permite destacar sus ventajas frente a otros métodos, resultan ser interdependientes e

indispensables en su proceso de construcción y a través de ellos se sientan las bases sólidas para la continuidad de la misma, tal como su nombre lo dice de ellos se parte para conducir todo el proceso de mediación. Su interdependencia e indispensable observancia se refleja al conocer los modelos de mediación en los cuales también son aplicados.

II. CARACTERÍSTICAS, MODELOS Y SUJETOS DE MEDIACIÓN

1. Características

La definición de las características permiten distinguir algo o alguien de los demás, es decir, como se señaló los principios tienen una condición de operatividad mientras que las características tienen una condición de conocimiento puesto que estas proporcionan información de algo que se quiere conocer, es decir, dan a conocer los elementos esenciales de su definición técnica.⁴¹

Una de las características principales que identifica a la mediación es que esta es un mecanismo extrajudicial, no adversarial, que se rige por la voluntariedad de las personas, sin la intervención jurisdiccional, es decir es complementaria al sistema de justicia tradicional.⁴²

Otra característica del método de mediación es que responde a los intereses de las personas, e invita a la partición entre ellas a través del diálogo, siendo las mismas personas quienes llegan a las opciones que solucionen sus diferencias, para finalmente establecer el acuerdo que resultará beneficioso para ellos, a diferencia de la conciliación en la que el tercero llamado conciliador tiene mayor protagonismo en el proceso siendo él quien propone a los participantes posibles soluciones para dirimir sus diferencias, teniendo como interés principal el cumplimiento de la legislación aplicable y la celebración de un convenio entre las *partes*, dejando de lado así a las personas dueñas del conflicto a lo que el tercero considere como solución.⁴³

⁴¹ Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible...op. cit.* p.45.

⁴² Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.*, p.20.

⁴³ Garza Sánchez, Claudia Nayeli "La mediación laboral: Una propuesta de aplicación en México" en *La multidisciplinariedad de la mediación y sus ámbitos de aplicación.* (Coord.) Cabello Tijerina, Paris Alejandro, Tirant lo Blanch, México, 2015, pp. 176-180.

En ese sentido, la mediación resulta ser más flexible, tener un lenguaje sencillo procura preservar las relaciones personales, las personas mantienen el control del proceso y de sus intereses, y en palabras de Nuria González Martín, la mediación puede ser aplicada en todo conflicto humano.⁴⁴ No obstante existe una clasificación según Francisco Javier Gorjón Gómez que puede definirse de la siguiente manera:

A. Interdisciplinarios

La interdisciplinariedad puede verse como una estrategia pedagógica que implica la interacción de varias disciplinas, vista como el diálogo y la colaboración de éstas para lograr la meta de un nuevo conocimiento, es decir, son diferentes disciplinas que se apoyan, coadyuvan se mezclan y se relacionan entre sí para la creación de un nuevo conocimiento.⁴⁵

En el caso de la mediación, se suman distintas disciplinas como la psicología, antropología, sociología y otras para poder comprender la dinámica del conflicto, la interacción humana, sin las cuales el proceso de la mediación no puede ser construido.

B. Multidisciplinarios

La multidisciplinariedad es una mezcla no integradora de varias disciplinas, en la que cada una conserva sus métodos y suposiciones sin cambiar o desarrollar, es decir, son diferentes disciplinas que se apoyan, coadyuvan se mezclan pero no se relacionan entre sí en este caso el conocimiento se crea en cada disciplina sin que se haga una sola.⁴⁶

En el caso de la mediación, se ocupan las opiniones, comentarios y análisis de distintas disciplinas, toda vez que el mediador puede solicitar la colaboración y

⁴⁴González Martín, Nuria “El ABC de la mediación en México” en (Coord.) Vega Gómez, Juan, *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015, pp. 216-218.

⁴⁵ Van del Linde, G. “¿Por qué es importante la interdisciplinariedad en la educación superior?” *Cuadernos de Pedagogía Universitaria*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Rep. Domin., Año 4. No. 8. 2007, Jul-Dic., pp. 11-13.

⁴⁶ Carvajal Escobar, Yesid, “Interdisciplinariedad: Desafío para la educación superior y la investigación”, *Revista Luna Azul*, Julio-Diciembre, 2010, p. 158.

asesoría de expertos en la materia mediada, esto siempre con la observancia del principio de confidencialidad.

C. Multidimensionales

La multidimensionalidad de la mediación de acuerdo con Francisco Gorjón Gómez tiene dos sentidos un cuantitativo y otro cualitativo, que varía según el tipo de conflicto que se trate, más que al área de la disciplina en donde se encuentra inmerso.

En cuanto al cuantitativo su rasgo se define por el número de intervinientes y espacio que abarca el conflicto, desde el punto de vista de las personas implicadas, en ese sentido se realiza una clasificación, se considera un conflicto de pequeña dimensión si hay tres personas involucradas, de mediana dimensión cuando no se superan las 10 personas, de gran dimensión cuando sean más de 10 sus intervinientes.⁴⁷

En cuanto al cualitativo, este depende de la tipología del conflicto, es decir como se verá los conflictos pueden tener una clasificación como sociales, económicos, políticos, etc. Asimismo, depende si es atribuible a su objeto de atención, los ámbitos de actuación, los tipos de intervención y su transversalidad considerando entonces a la mediación como una disciplina, como proceso, como sistema, y/o como modelo para liderar cambios.⁴⁸

D. Utilitaristas

El utilitarismo según Francisco Gorjón Gómez, es una teoría basada en las consecuencias de los actos de las personas, es decir, esta se desarrolla en virtud de su utilidad como fuente de valor.⁴⁹ En mérito a lo anterior resulta válido también el decir que un intangible es su pragmaticidad puesto que como lo define Alfredo Islas Colín los argumentos pragmáticos se definen por establecer la verdad, el valor

⁴⁷ Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible... op. cit.* p.55.

⁴⁸ Novel Martí, Gloria., *op. cit.* p. 74.

⁴⁹ Valcare, A. "El utilitarismo y la teoría moral de Adam Smith" *Empresa y humanismo*, 2010, p. 272 en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible... op. cit.* p.55.

o el significado de la interpretación a partir de las consecuencias que de ella se derivan.⁵⁰

El utilitarismo vinculado a la mediación tiene como ejes rectores a la justicia y a la felicidad los cuales resultan ser también unos intangibles de la mediación, eso a raíz de la idea socialmente conocida de justicia, que no es más que la creencia que es aquello que favorece los propios intereses,⁵¹ y el otro eje rector⁵² implica que el bienestar individual está representado por la utilidad individual y esta se identifica tradicionalmente por la felicidad individual, por lo que, es valido decir que dichos elementos se encuentran inmerso en la mediación puesto que a través de ella se materializan los interés de las personas, que tiene entre sus principales intangibles a la felicidad.⁵³

E. Ecuménicos

El ecumenismo tiene como finalidad el generar comunidades, unidad, cohesión entorno a una idea o propósito, por lo general se encuentra vinculado a este concepto un carácter religioso, por los puntos que persigue, como la fe, las vocaciones, la espiritualidad, la moralidad entre otros.⁵⁴ En ese sentido el ecumenismo se ve reflejado en la misión de los MASC que implica la transformación de conflictos en procesos de paz y procura la cooperación.⁵⁵

F. Resilientes

La resiliencia es un término que ha ido tomando adeptos en la actualidad no obstante, que tuviera su aparición hace más de tres décadas a través de C.S Holling, el cual empleó el término para describir una cualidad de los sistemas vivos, definiendo a esta como la persistencia y habilidad de las relaciones dentro un

⁵⁰ Islas Colín, Alfredo, "Argumentación e Interpretación Jurídica en la Informática Jurídica Documental", pp. 162-166, en, *Argumentación e interpretación jurídica para juicios orales y la protección de derechos humanos*, Editorial Porrúa. 2a. edición, 1^a. Reimpresión, 2013, 657 pp.

⁵¹ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁵² Sen, A., *La idea de la justicia*, Madrid, Tauros, 2010.

⁵³ Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible... op. cit.* p.55.

⁵⁴ Arboleda Mora, C. "Medio siglo de ecumenismos: retos del futuro" *Cuestiones teológicas*, 2013, p. 202. En Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible... op. cit.* p.55.

⁵⁵ Salazar, G. "Compromisos ecuménicos e incidencia social en favor de la paz" *Cuestiones teológicas*, p. 482.

sistema para absorber los cambios de las variables de estado, para así continuar persistiendo.⁵⁶

En fechas más recientes el concepto fue empleado a nivel internacional definiéndola como “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestas a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”.⁵⁷

Atento a lo esgrimido la resiliencia para la mediación puede ser definido como capacidad de adaptación, en la cual las personas se sobrepone a la adversidad, o el conflicto que vivan conforme al reconocimiento de la adversidad o conflicto, su adaptación positiva y la dinámica de hacer frente al conflicto,⁵⁸ para la mediación se caracteriza por desarrollar confianza, desarrollar autonomía, genera iniciativa y desarrolla la identidad.⁵⁹

G. Disruptivos

El término disrupción es entendido como la interrupción brusca de algo, para la mediación eso algo, es el proceso judicial, sus prácticas, sus protagonistas sus matrices, sus logros, y sus fines, por lo que su cualidad de disrupción implica el rompimiento entre el pensamiento lineal y el pensamiento horizontal.⁶⁰ El actual sistema judicial avanza en razón de un pensamiento lineal, mientras que la mediación avanza en razón de un pensamiento horizontal. En donde las personas son los protagonistas de sus conflictos y sus soluciones, en donde la práctica es la

⁵⁶ Holling, C.S. (2001), “Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems”, Ecosystems, vol. 4.

⁵⁷ En el ámbito internacional el concepto de resiliencia aparece definido en 2005 en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres de Hyogo, 2005, y actualizado al 2017 por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017, Terminología para el marco de la Reducción del Riesgo de Desastres, disponible en: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

⁵⁸ García-Vega, M.C. y Domínguez de la Ossa, E. “Desarrollo teórico de la resiliencia y su aplicación en situaciones adversas. Una revisión analítica” *Latinoamericana de ciencias sociales*, 2013, p. 65 en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible... op. cit.* p.80.

⁵⁹ Henderson Grobter, E. *Nuevas tendencias en resiliencia* Argentina, Paidós, 2003.

⁶⁰ Cornelio Landero Eglá, *Mediación. Mecanismo para la solución de conflictos... op. Cit.* p. 207.

comunicación y no la decisión unilateral por un tercero, en donde los logros sean llegar a acuerdos conforme los intereses y necesidades de las personas y no aplicar lo establecido en norma, en donde se cambia el paradigma para acerca el acceso a la justicia a las personas.

2. Modelos

La mediación cuenta con distintos modelos definidos por la doctrina que sirven para conocer las perspectivas y estrategias desde las cuales serán abordados los conflictos, de esta forma aunque los más populares son tres modelos, el llamado transformativo, circular narrativo y el tradicional lineal, hay otros dos modelos más, desarrollados por algunos autores,⁶¹ como el modelo de Carnevale y el de contingencias estratégicas, en ese sentido se hará una descripción de dichos modelos identificando el objetivo de cada uno de ellos, así como su método y los ámbitos de aplicación mayormente utilizados.

A. Tradicional lineal

El modelo tradicional lineal, desarrollado por Fisher y Ury⁶² resulta ser doctrinalmente el más popular, puesto que es considerado como una forma de negociación asistida, permitiendo con ello el llegar a un acuerdo de manera más pronta. Este modelo tiene como objetivo la celebración de acuerdos y disminuir las diferencias, siempre con la vista puesta hacia futuras actuaciones, teniendo una mentalidad propositiva en búsqueda de soluciones.

La forma en que se desarrolla el modelo tradicional está descrita en cinco etapas; la primera de ellas es la preparación, aquella en la que se pre reúne con las personas inmersas en el conflicto con la finalidad de recepcionar la solicitud de la mediación y la convocación de los sujetos al proceso. La segunda etapa consiste en la consecución del principio de consentimiento informado, con la presentación del profesional, mediante el cual se les explica a los intervinientes las características, el desarrollo y los objetivos de las sesiones.

⁶¹Guillén Gestoso, Carlos, "Gestión de conflictos y mediación". En Guil Bozal, Rocío (Ed.) *Psicología social para psicopedagogos*, Kronos, Sevilla, 2004, pp. 229-260

⁶²Fisher Roger, y Ury William, *Getting to yes: negotiating agreement whith out giving in*. Houghton Mifflin, Boston, 1981, citado en Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed. Pirámide, Madrid, 2012, p.58.

La tercera etapa, radica en la generación de alternativas de solución conforme a los intereses de las personas, para llegar a una cuarta que es la utilización de criterios objetivos con la que finalmente se concluye en la quinta etapa con la celebración del acuerdo.⁶³

En este modelo se trabajan con siete elementos, el primero de ellos son las personas quienes son los dueños del conflicto para continuar con los intereses, los cuales son el deseo real que tienen las personas y que quieren conseguir en el proceso. El segundo de ellos son los criterios objetivos, consistente en fijar de manera muy puntual la finalidad de la mediación, es decir, no hacer prolongado el proceso e ir avanzando en el mismo.

Otro de los elementos son las alternativas, que representan otras formas de realizar algo, similares al siguiente elemento que son las opciones, con la diferencia que este se enfoca en la generación de posibles soluciones. Asimismo, el compromiso es un elemento fundamental, puesto que es la expresión final de la mediación conseguida, es decir, los acuerdos celebrados.

Como sexto y séptimo elemento, se encuentran las relaciones y la comunicación, importantes la primera de ellas para desligar los problemas de la relación entre las personas, y el segundo de ellos como elemento esencial para la conducción de todo el proceso.⁶⁴

Las relaciones laborales no son exceptas de la presentación de conflictos, puesto que, su misma dinámica hace que naturalmente estos se manifiesten, en las dependencias de la administración pública centralizada del estado de Tabasco, es frecuente el uso de la suscripción de acuerdos para el buen funcionamiento de las dependencias de gobierno, así como debería serlo la materialización de convenios que o bien definan las características de la continuación de la relación de trabajo ante la aparición de desavenencias o bien cuando se pretenda dar por concluida sus relaciones laborales, por lo expuesto, este modelo es tradicionalmente aplicado en negociaciones empresariales e internacionales, así como en aquellos conflictos

⁶³Cornelio Landero, Eglá, *Mediación en conflictos colectivos de trabajo. Una visión de justicia*. 2ª ed. Porrúa, México, 2015, p. 120.

⁶⁴Cornelio Landero Eglá, *Mediación. Mecanismo para la solución de conflictos... op. cit. pp. 38-39*.

en los cuales es de vital importancia la suscripción de acuerdos, por lo que este modelo es uno de los cuales deben ser implementados en el sector burocrático.

B. Circular narrativo

El segundo de los modelos es el circular narrativo, desarrollado por Sara Cobb,⁶⁵ cuyo objetivo es trabajar la comunicación para cambiar el punto de observación y así cambiar la realidad. En este modelo se ve al conflicto como algo inherente a las personas y se busca gestionar los conflictos antes que pretender resolverlos. Se ve al conflicto con potencial de cambio a través de la comunicación, en ese sentido el elemento principal en este modelo es la narración.

Atento a lo anterior, cobra relevancia tener en consideración lo que expone Jerome Bruner referente a las teorías narrativas,⁶⁶ puesto que dicho autor sostiene que, para darle significado al mundo y sentido a la vida, las personas cuentan historias. Las historias son presentadas a través de los relatos. Todo relato es una historia, y toda historia está llena de relatos, se entiende por historia a la sucesión cronológica de hechos, en cambio el relato es el resultado de dar un orden arbitrario y específico a hechos parte de una historia.⁶⁷

Por lo tanto, la narración es pensar y promover realidades posibles y proyectos de vidas realizables; ayuda a moldear la mente y da sentido al entorno, por lo que el modelo circular narrativo tiene como objetivo el trabajar la comunicación para poder tener distintos puntos de observación y así cambiar la realidad. Esta se realiza bajo cuatro etapas, las cuales pueden ser descritas de la siguiente forma: Una previa que es considerada únicamente como de información en la que las personas sujetas al mecanismo son conocedoras de las reglas y principios que deberán regir las intervenciones, fomentando el respeto y la comunicación con los intervinientes.

⁶⁵Cobb, Sara, *Et. Al.* "Toward a new discourse for mediation: a critique of neutrality. En *The social construction of neutrality*. California, 1990, citado por Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso Carlos, *op. cit.* p.59.

⁶⁶Bruner, Jerome, *La fábrica de historias. Derecho, literatura, vida*. Fondo de Cultura Económica Argentina, México, 2013.

⁶⁷González Ochoa, César "Pensamiento narrativo y acción", *Tópicos del Seminario*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México núm. 37, enero-junio, 2017, pp. 103-123

La segunda de las etapas es conocer los puntos de observación, esto a través de las sesiones individuales que se tienen con las personas, en la que se conocen los conflictos, y se establecen los objetivos, se escuchan las historias a través de los relatos creando la circularidad esto es, que las narraciones de los asuntos en conjunto construyen historias de responsabilidad, la historia principal absorbe a la secundaria, generando con esto el desequilibrio de esas historias, para partir de ahí y en conjunto crear una nueva.⁶⁸

En un tercer momento se encuentra la flexión sobre el caso, se fomenta la lluvia de ideas entre los miembros del equipo de mediación en la que se estudia y debate las similitudes y desavenencias entre las historias narradas para con ello llegar a una cuarta etapa consistente en la generación del acuerdo a través de la narración de la historia alternativa que hará cambiar el punto desde el cual se mira el conflicto, *mañana será otro día, depende del cristal con el que miras, todo es horrible o terriblemente bello.*⁶⁹

Por lo descrito, si las dependencias centralizadas estuvieran interesadas en la extensión de las duraciones de trabajo, y que estas continúen estando sin que el intereses de los involucrados sea la suscripción de acuerdo y que este sea el poder narrar lo que les acontece, sin duda el modelo circular narrativo podrá ser empleado para la transformación de las situación, en conclusión este modelo puede ser utilizado para asuntos familiares o aquellos en donde las relaciones continuarán existiendo, puesto que se busca que las personas cambien sus visiones, que vean de manera distinta lo que tengan a su alrededor, que conozcan que todos tienen una historia que contar y que cada quien la cuenta desde su propio ángulo, toda vez que bajo este modelo el conflicto se ve como un proceso mental susceptible de cambio a través de otro proceso similar.

⁶⁸Cornelio Landero Eglá, *Mediación. Mecanismo para la solución de conflictos...* op. cit. p. 75.

⁶⁹Ortiz de Landázuri Izarduy, Enrique, *No fue bueno pero fue lo mejor*, El tiempo de las cerezas, España, EMI, 2006.

C. Transformativo

Este modelo es desarrollado principalmente por Folger y Bush⁷⁰ y tiene como objetivo transformar el conflicto y las relaciones, en ese sentido al transformar a las personas sujetas a este modelo de mediación, consecuentemente cambian lo que los rodea logrando así la consecución de acuerdos, aunque éstos no sean el objetivo de la mediación.

Bajo este modelo el conflicto se ve como oportunidad de crecimiento, y que es inherente a las personas, el conflicto no se crea ni se destruye, solo se transforma. En ese sentido este modelo se compone por cuatro momentos, que atendiendo a los modelos expuestos con anterioridad, encuentra ciertas similitudes. El primero de los momentos, son reuniones conjuntas o privadas con la finalidad de ir avanzando en el objetivo planteado, en la que se busca conocer a las personas e ir abonando en un clima de confianza, de seguridad para los intervinientes quienes a través de la exposición de sus visiones valoraran por qué y para qué persigue sus metas.

Un segundo momento se encuentra utilizando un método similar al circular narrativo, puesto que cada uno de los intervinientes expone su situación mediante el discurso exponiendo las actuaciones que han tenido en el conflicto y la responsabilidad que tienen con él.

Para el tercer momento se busca dar mayor protagonismo a cada una de las personas, es decir se les recuerda a los individuos su valor, no se les devuelve, puesto que este siempre es inherente a las personas, se les dice que no son delincuentes, que no son malos trabajadores, que no son aquella etiqueta que en algún momento considerasen tener, toda vez que se les recuerda que son personas, y no dejarán de serlo.

⁷⁰Folberg H. y Bush Robert. "Ideology, Orientation to Conflict, and Mediation Discourse". En Joseph, Folger y Tricia Jones Eds. *New Directions in Mediation*. ThousandOaks: Sage Publications, 1994, citado en Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed. Pirámide, Madrid, 2012, p.57

En ese sentido, se les recuerda que son seres racionales, se les reconoce como protagonistas en sus vidas, del empeño y la actitud con la enfrentan las situaciones, de la capacidad y el entusiasmo para buscar escenarios de solución,

Con lo anterior se llega a un cuarto momento consistente en el reconocimiento de responsabilidades, el cual solo se logra si primeramente las personas se reconocen asimismo para posterior reconocer al otro. En ese sentido no solo basta con reconocer la capacidad para comprender a los otros sujetos y lo que estos están experimentando sino el deseo de querer hacerlo realmente, para que posterior vea lo que han realizado los intervinientes desde otra óptica, logrando así la reinterpretación de la conducta y el comportamiento de los demás

En síntesis, este modelo puede ser aplicado en ámbitos familiares, escolares, laborales en los cuales existirá una continuidad en las relaciones personales puesto que a través de este modelo se busca no solo transformar las situaciones, sino a las personas mismas, y si bien la celebración de un acuerdo puede ser consecuencia o no del desarrollo de la misma, el éxito no radica en ello sino en la transformación misma de las personas.

D. De Carnevale

Este modelo desarrollado por Carnevale⁷¹ presenta cuatro estrategias de acción con base a dos factores, el primero factor enfocado en la importancia de que las personas logren sus aspiraciones y obtengan un acuerdo, el segundo factor centrado en las percepciones en común; en ese sentido, la primera estrategia para llevarlo a cabo es la *integración*, la cual será más sencilla para el mediador de elegir cuando las partes tengan puntos en común en cuanto a sus aspiraciones.

Contraria a esta estrategia se encuentra la *presión* utilizada cuando no existan elementos en común entre las partes, como manera coercitiva induciendo a las propuestas. La tercera de las estrategias es la *compensación* aquella en la cual

⁷¹Carnevale, Peter, "EstrategicChoice in Mediation", *NegotiationJournal*, 2, 1986, pp. 41-56; citado en Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed. Pirámide, Madrid, 2012, p.59.

existen puntos en común pero no en todas las situaciones, por lo que ante la falta de estos se busca compensarlos.

Por último la *inacción*, empleada cuando las coincidencias son bastas, es decir aquí el mediador tendrá una intervención mínima, casi nula toda vez que las personas de común acuerdo alcanzarán sus objetivos.

E. De contingencias estratégicas

Este modelo propuesto por Jacob Bercovitch está enfocado predominantemente en el presente que envuelve el conflicto, teniendo como base la *naturaleza de la disputa*, conociendo la historia y los antecedentes que hay originado la situación presente a fin de entender el conflicto. La *naturaleza de los problemas* busca conocer las características del mismo y la delimitación de los temas para sentar las bases de lo que serán las posibles soluciones. La *naturaleza de las partes en conflicto* tiene la finalidad de comprender quienes son las personas, sus actitudes, experiencias y qué posición tienen uno con el otro ya que este conocimiento facilitará al mediador saber por qué rubros moverse. Las *características del mediador*: cuya finalidad es que el tercero neutral reflexione sobre las capacidades que tiene para llevar el proceso.

En építome, tenemos que este modelo busca establecer las causas y condiciones de un conflicto, para definir las estrategias y herramientas que se usarán para la intervención y solución de los conflictos.

3. Sujetos de la mediación

La materia prima de la mediación, es el conflicto y para el conflicto las personas que lo generan, Castillejo de Arias Olga,⁷² nos dice que el enfrentamiento cotidiano ocurre entre alguien que pretende lo que en el ordenamiento jurídico no le está prohibido pretender y alguien que se lo niega y al cual a su vez no le está prohibido denegar, en ese caso son posiciones incompatibles, pero legítimas.

⁷²Idem.

Galtung⁷³ describe el conflicto en la interacción de tres dimensiones (el llamado triángulo del conflicto): 1) Las actitudes y presunciones - “dentro”- aspecto motivacional referido a cómo perciben, sienten y piensan las partes en conflicto, aspecto que permanece oculto; 2) El comportamiento –“fuera”-aspecto objetivo relativo a cómo las partes en conflicto actúan. Es el vértice superior del triángulo, parte que se manifiesta en el conflicto; y 3) contradicción –“entre”- aspecto subjetivo referido a la raíz, al tema real del conflicto, que también permanece oculto.

En ese sentido los protagonistas en el proceso de mediación, serán las personas que sufren directamente el conflicto, sin soslayar que también existen otros actores, considerados como indirectos que participan en la solución de conflicto.

Autores más contemporáneos como Marinés Suares define al conflicto como:

Un proceso interaccional, que como tal nace, crece, se desarrolla y puede a veces transformarse, desaparecer y/o disolverse, y otras veces permanecer estacionario. Que se co-construye recíprocamente entre dos o más partes, entendiendo por partes a personas, grupos o pequeños en cualquier combinación.

De todas las definiciones reproducidas se desprenden dos categorías necesarias en todo conflicto: la percepción que tienen los implicados en el conflicto de que sus intereses están siendo afectados, o pudieran serlo (pues si no son conscientes de ello, el conflicto no existe); y las metas incompatibles, referido a la percepción que tiene el grupo respecto al logro de sus metas, que, si son afectadas, desencadenarán el conflicto.

Los elementos del conflicto doctrinalmente han sido expuestos por la teoría del conflicto desarrollada por John Paul Lederach, a quien se le adjudica la clasificación de las 3 P del conflicto, siendo estas las personas, el proceso y el problema, a grande rasgos las personas son las protagonistas del conflicto, es decir, son aquellos involucrados o afectados de la situación, lo cual sirve para identificar

⁷³Calderón Concha, Percy. “Teoría de conflictos de Johan Galtung”, *Revista Paz y Conflictos*, 2009, Núm. 2. Disponible en http://www.ugr.es/~revpaz/tesinas/rpc_n2_2009_dea3.pdf

el papel que desempeñan dentro del conflicto, así como identificar quienes son los actores principales o secundarios, el otro elemento es el proceso del conflicto, el cual permite comprender la relación que tienen los dueños del conflicto respecto de actores primarios o secundarios, el avance del proceso del conflicto los hace visibles y por último el problema en sí mismo, este elemento es el punto de divergencia entre las personas, el cual es útil para identificar las fuentes del conflicto. No obstante, existienten otros autores que hacen una clasificación de los elementos del conflicto, derivados del conflicto por falta de reconocimiento de responsabilidades.⁷⁴

A. Las personas

Las personas son quienes representan legítimamente de forma directa sus intereses y necesidades, elementos que serán estudiados con posterioridad, en ese sentido, los intervinientes directos al ser los dueños del conflicto y por ende de sus soluciones tienen que tener una guía que permita establecer un orden señalando los derechos y obligaciones que tendrán en un proceso de mediación.

Dicho lo anterior, de manera enunciativa más no limitativa tenemos que algunos derechos de las personas protagonistas del conflicto son:⁷⁵

Recibir información necesaria	Libertad de elección y sustitución
Recibir un servicio de calidad	No ser objeto de intimidación
Libertad de expresión	Respeto a la voluntariedad
Participación directa	Apoyo de auxiliares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos teóricos.

Asimismo, sus obligaciones, de manera enunciativa serían:

Acatar los principios del proceso	Respetar las reglas
Conducirse con respeto	Cumplir los acuerdos
Asistir a las sesiones en los casos que la Ley señale	Observar un buen comportamiento durante las sesiones

⁷⁴ Diego Vallejo, Raúl de y Guillen Gestoso, Carlos, *Mediación, proceso, tácticas y técnicas*, Madrid, Pirámide, 2010, pp. 38-46.

⁷⁵ Gorjón Gómez, Francisco Javier y Sánchez García, Arnulfo, *Las 101 preguntas de la mediación*. Tirant lo Blanch, México, 2015 p.66.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos teóricos.

En síntesis, estos derechos y obligaciones están estrechamente vinculados con los principios y características que conforman el proceso de mediación.

B. El mediador

Mediador puede ser cualquier persona especialista en el conflicto al cual intervendrá, en ese sentido tal y como lo afirman Gorjón Gómez y Sánchez García, para efectos de una mediación exitosa, el mediador deberá contar con conocimientos generales sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias, entendiéndose así que deberá de conocer los diversos conflictos que pudieran emerger, así como sus elementos, las definiciones de conciliación, arbitraje y mediación, el manejo de emociones y las técnicas relativas a los mencionados métodos.⁷⁶

La persona mediadora en cualquier ámbito donde practique un proceso un mediación tendrá como actividad principal la de facilitar la comunicación entre las personas, teniendo en cuenta su entorno y el contexto en el que se desarrolla el conflicto, con la finalidad de conducir el proceso hacia puntos en común que permita ir reduciendo las brechas para que las personas puedan realizar acuerdos.⁷⁷

Para el ejercicio de lo anterior el mediador debe tener presente los axiomas de la mediación el cual parte de una base fundamental como lo es el respeto. El sentido del respeto por parte del mediador debe ser la principal habilidad que ha de tener puesto que ello permitirá otorgar reconocimiento a las personas haciendoles ver que sus opiniones, comentarios, forma de pensar y ver la vida son legítimas y respetables.

En consecuencia, el mediador deberá de aceptar y respetar la posición moral de las personas, esto es la forma en la que ven y viven la situación de conflicto así como la solución a ella, es decir, el mediador no propone, no da la solución por lo que de la forma en la que las personas deseen solucionar su controversia será

⁷⁶ Gorjón Gómez, Francisco Javier y Sánchez García, Arnulfo, *op. cit.* pp., 65-83.

⁷⁷ Iglesias Ortuno, Emilia, *Competencias para mediación en conflictos sociales*, Tirant lo blanch, México, 2018, p. 25.

respetable. La única solución justa es la que acuerden las personas según su satisfacción de intereses.⁷⁸

Por lo anterior, favorecer respeto facilita la comprensión de opiniones e intereses de ambas partes, y en consecuencia esto permite un entendimiento entre los protagonistas del conflicto que permita la transformación de su relación en algo benéfico para ambas.

Asimismo, al igual que los sujetos dueños de los conflictos, los mediadores también tienen una serie de obligaciones, los cuales pueden ser enunciados de la siguiente manera:

Certificarse conforme a las normas	Conducirse con respeto
Ofrecer un servicio de calidad	Actuar con prontitud, profesionalismo
Vigilar que no se afecten los derechos de terceros, menores o incapaces	Abstenerse de fungir como testigos o representantes de los asuntos en los que participen
Excusarse de intervenir en asuntos que afecten su imparcialidad	Solicitar el apoyo de auxiliares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos teóricos.

Atento a lo anterior, la responsabilidad del proceso de mediación es de los mediadores de manera tal de que si un proceso fue exitoso este es gracias a los intervinientes, pero si fracasa es en virtud del trabajo del mediador. En ese sentido, además de los elementos señalados, el mediador debe tener cualidades morales de manera tal que el proceso que siga lo pueda realizar con neutralidad para no juzgar y posicionarse respecto de la controversia sometida y para que pueda ser imparcial en tanto que no se incline por ninguna de las personas, es tal la responsabilidad del mediador que de no actuar con honradez y ética podría generar desbalances en los procesos.

⁷⁸ Hernández Martha y Puntos Salvador, “¿Es la mediación una forma de justicia” en Quiroga A., *25 años, 25 voces en la educación judicial*, Estudios Judiciales del TSJDF, México, 2010.

De igual forma los mediadores para los conflictos laborales burocráticos deben ser poseedores de ciertas habilidades, los cuales pueden ser enunciados de la siguiente manera:

Conocimiento del derecho laboral.	Honesto.	Neutral.
Conocimiento de derechos humanos.	Empático.	Flexible.
Conocimiento de derecho administrativo.	Asertivo.	Oyente activo.
Dominio de la comunicación verbal y analógica.	Imparcial	Paciente.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos teóricos.

Concatenadamente, los mediadores no realizan sugerencias, no tienen facultades para juzgar, y ante la información que proporcionen los intervinientes siempre debe mantenerse concentrado para efectos de prestar toda la atención a los datos que permitan la identificación de intereses y necesidades de las personas, es decir, de la información proporcionada se tiene que hacer una distribución selectiva teniendo siempre criterios objetivos.⁷⁹

En conclusión, el mediador tiene un rol destacado, más no protagonista, toda vez que funge como puente para la recuperación del canal de comunicación roto entre las personas dueñas del conflicto, es decir, el mediador es el garante del procedimiento y facilitador para que las personas puedan llegar a un acuerdo, pero no a la imposición del mismo.⁸⁰

CAPÍTULO SEGUNDO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y CONFLICTOS LABORALES BUROCRÁTICOS

⁷⁹ Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, *et. al. La justicia laboral: administración e impartición*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p.134.

⁸⁰ Gorjón Gómez, Francisco Javier y Sánchez García, Arnulfo, pp., 65-83.

El objetivo de este apartado es estudiar las relaciones laborales burocráticas y sus conflictos, para fundamentar la implementación de la mediación en la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada estatal. Por lo que en el presente capítulo se conceptualizará a la administración pública, los derechos humanos latentes en ella, destacando los fines para los cuales han sido creadas ciertas instituciones, y su vínculo estrecho con la consolidación de derechos humanos.

Asimismo, se analizará la naturaleza de las relaciones laborales burocráticas, los conflictos que surgen en ella y las formas que se tienen para abordarlos. Sin embargo, para poder abordar los tópicos mencionados es importante abordar de, *grosso modo* la teoría del Estado, puesto que de este ente parte el estudio de la administración pública y en consecuencia de sus relaciones laborales.

En ese sentido, la palabra Estado, etimológicamente, proviene del latín *status*, que quiere decir condición o estado, el concepto Estado descrito por Max Weber señala que este debe ser entendido como el cuerpo autónomo que tiene jurisdicción territorial y monopolio sobre el uso coercitivo de la fuerza dentro de su jurisdicción.⁸¹

Por su parte Jellinek,⁸² considera que el Estado es una asociación constituida por hombres que viven en un territorio, Hans Kelsen vincula el Estado con el derecho afirmando que el primero no puede ser concebido sin el segundo, ni el segundo sin el primero, afirmando pues que el Estado es la totalidad del orden jurídico. ⁸³Concatenado a ello para Herman Heller,⁸⁴ el Estado es la fuente formal del derecho.

Por lo tanto todas estas referencias permiten definir al Estado como un ente constituido por el pueblo y para el pueblo, que cuenta con un poder superior establecido por un esquema normativo y establecido dentro de un territorio definido.

⁸¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

⁸² Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Oxford University Press, México, 1999, p. 80.

⁸³ Hans, Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Trad. Vernengo, Roberto, UNAM, México, 1986, p. 64.

⁸⁴ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, Sección Tercera, Parte III. Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 211

No obstante, el Estado es creado con ciertos fines, siendo el más popular de ellos *el bien común*, el cual resulta ser el bien de todos o de un gran número de individuos que está representado por el Estado,⁸⁵ luego entonces, es por este motivo que el Estado justifica su actividad, determina sus atribuciones y crea distintos órganos para consolidar su principal encomienda.

En mérito a lo anterior se puede entender a la actividad del Estado como aquellos actos materiales y jurídicos que se realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva establece y que esto solo se justifica para alcanzar sus fines,⁸⁶ como coloquialmente se conoce que el gobierno solo puede hacer lo que la ley le permita y los ciudadanos lo que la ley no les prohíba, por otro lado, el autor Serra Rojas sostiene que:

La actividad del estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define del conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que debe alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo a su propia naturaleza.⁸⁷

Los puntos expuestos permiten señalar que el Estado tiene fines, y para cumplirlos actúa de diversas maneras, en diferentes áreas y que tal forma de actuar se denomina funciones del Estado. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino que entre ellos debe de existir una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas para continuar con los fines del Estado.⁸⁸

Sin embargo, también se ha sostenido el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y

⁸⁵ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1993, p. 18.

⁸⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1999, 39 edición, p. 13.

⁸⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1981, 10 edición p. 23.

⁸⁸ Tesis: P./J. 78/2009(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, t. XXX, p. 1540. División de poderes. El que este principio sea flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia constitución les asigna.

coordinación; no obstante, no se les faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna.

Expuesto el papel del Estado dentro del desarrollo de las actividades el presente capítulo puede clasificarse en dos momentos, teniendo como primer punto de parada a la administración pública y los factores que inciden en él para posterior conocer las relaciones laborales que hay en ella, sus conflictos y sus formas de abordarlos.

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

El objetivo de este apartado es conocer que la administración pública de Tabasco a través de su forma de organización centralizada se ha dotado de instituciones de diversas naturalezas con fundamento en distintos instrumentos normativos, para dar satisfacción a necesidades básicas y cumplimiento a derechos humanos.

El nombre que se le ha dado a las actividades realizadas por el Estado han sido variadas, considerados como facultades, atribuciones, servicios públicos, funciones, entre otras, todas ellas definidas por la doctrina, y de las cuales durante este segundo capítulo serán abordados según el caso correspondiente, de primera instancia a las actividades de la función estatal se denominarán atribuciones y funciones; atribución al contenido de la actividad del Estado, es decir, lo que puede y debe hacer este, y a la función como la forma en que se realiza esa actividad.

Concatenado a lo anterior el autor Gabino Fraga sostiene que el servicio público no abarca toda la actividad del Estado, y que existen dos maneras de realizar las actividades de éste, siendo la primera de ellas a través de dar órdenes y la segunda a través de la prestación de servicios. La actividad de dar órdenes origina conflictos de carácter legal que mal manejado afecta a la colectividad y por otro lado la prestación de servicios depende de los recursos económicos que se cuente para su eficacia.⁸⁹

⁸⁹ Este punto es desarrollado conforme a la teoría de la atribución formulada por el autor en cita, y el que se refiere a la teoría de las funciones estatales, no obstante, no debe confundirse con el acápite anterior el cual refiere a las funciones tradicionales del Estado

1. Definiciones conceptuales de la administración pública

La administración pública al ser tan relevante para la consecución de los fines del Estado ha sido conceptualizada y estudiada por diversos tratadistas de los cuales se recogerán aquellos autores clásicos que han dedicado toda una vida al estudio del derecho administrativo. En ese sentido, la administración incluye toda actividad humana con la finalidad de dar un orden y establecer prioridades sobre el uso de los elementos disponibles y también es un aparato que depende de un grupo de personas que realizan tareas, planeadas, dirigidas y evaluadas, es en síntesis el instrumento de una forma de gobierno para materializar sus fines.⁹⁰

A. Definiciones

El término administrar tiene su origen en el latín, *ad manustrahere*: *ad*, que quiere decir: hacia; *manus*, que quiere decir mano; y *trahere*, que significa traer; esto es, servir, por lo que la definición de administración en dicha etimología se entiende por la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro. La doctrina ha definido de distintas formas a la administración. Hay quienes afirman que la administración es un “proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”,⁹¹ o bien, “un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad”.⁹²

No obstante, en términos legales se dice que administración es aquella actividad concreta y variada del Estado, realizada a través de un andamiaje normativo expresadas fundamentalmente en la Constitución, misma que define la forma de gobierno y que las elecciones presidenciales o la nominación de ministros

las cuales son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. A través de estas funciones estatales se realiza toda la actividad del Estado para satisfacer las necesidades de una sociedad permanentemente evolutiva que asigna al Estado nuevas atribuciones. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 39a ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, p.13.

⁹⁰ Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 5ta ed. México, Porrúa, 2018, p. 565

⁹¹ Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Ed. Trillas, 1995. pp. 23-24.

⁹² Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982, p. 19.

son actos de administración, asimismo la organización de tribunales, la fijación de impuestos, y demás asuntos son propios de la administración.⁹³

En síntesis, con los elementos señalados, se puede decir que administración es toda actividad colectiva, que tiene una planificación, coordinación y que está diseñada para la materialización de ciertos objetivos. En este punto, los objetivos pueden ser de naturaleza pública o privada; a grandes rasgos la privada tiene como objetivos fines lucrativos y la pública se conceptualizará a continuación.

Derivado del término administración se conjuga el término de administración pública quien de sus definiciones clásicas se encuentra la otorgada por Andrés Serra Rojas quien lo define como aquella entidad constituida por los diversos Órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general dados al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales.⁹⁴

Sin embargo, concatenado a los elementos que se han venido estudiando a lo largo de la presente investigación, se puede entender a la administración pública, como el conjunto de áreas que forman parte del poder público, los cuales en ejercicio de su función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado, vinculado a la consagración de derechos humanos, como lo son, la salud, educación, seguridad, empleo, vivienda, entre otros. La administración pública está compuesta por distintos elementos, tales como la función y los servicios públicos, que se encuentra integrada por una organización administrativa, y distintos ámbitos territoriales de la misma, es decir, federal y local.

En México, la administración pública se encuentra obligada a respetar, promover y garantizar los derechos humanos, además de ser así reconocido constitucionalmente, también es cierto que al ser la forma de administración que rige, es a través de ella que se encuentra un primer círculo para la satisfacción de derechos,⁹⁵ justo en este punto recae la relevancia de estudiar a la administración

⁹³Bluntschli, M. "La administración pública", *Revista de Administración Pública*, México, Volumen LI, No. 1, Tomo I, Enero-Abril 2016, p. 95

⁹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. primero, Editorial Porrúa, México. 1977, pp. 77-79.

⁹⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la administración pública*, México, Novum, 2014.

pública y a la mediación para la solución de conflictos laborales. Dicho esto, se plasmarán ideas centrales para resaltar la trascendencia de la administración pública en la vida de todas las personas.

En ese sentido, la administración pública cuenta con una clasificación operativa de manera que se permiten distinguir tres subtipos en su forma de organización, en el ámbito federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 90 señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, asimismo que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Es así que la administración descentralizada se entiende como aquella mediante la cual se delega en un alto grado la facultad de decidir cuyo objetivo es buscar mayor libertad al momento de realizar gestiones o sus actividades encomendadas, teniendo para estos fines personalidad jurídica y patrimonio propio,⁹⁶ en Tabasco algunos de los organismos descentralizados más importantes son: la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, la Comisión Estatal de Conciliación y Arbitraje Médico, el Instituto de Vivienda de Tabasco, Instituto Estatal de Cultura, Instituto Estatal de las Mujeres, y algunas instituciones educativas de nivel media superior.

La administración desconcentrada desune el ejercicio de las facultades de decisión de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia de un órgano superior a otro inferior es decir, es el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada, esto en virtud que la parte administrativa, normativa, de planeación siguen siendo centralizadas y se le transfiere únicamente facultad en la

⁹⁶Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 72.

toma de ciertas decisiones⁹⁷. En Tabasco, algunos de los organismos desconcentrados más importantes son: la Junta estatal de caminos, Instituto de la Juventud de Tabasco, Instituto del Deporte de Tabasco, Comisión de Radio y Televisión de Tabasco

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articuladamente bajo un orden jerárquico a partir del presente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y a la ejecución,⁹⁸ acción aplicada de manera análoga a los Estados, es decir, en Tabasco los órganos de administración pública centralizada siguen el mando y dirección del Gobernador constitucional.

Para el estado de Tabasco, el artículo 52 de la Constitución Política de la Entidad, prevé que la forma de organización de la administración pública se establecerá en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado,⁹⁹ encontrándose en esta la administración centralizada y la paraestatal, siendo la primera de estas en donde se centra la presente investigación.

De manera sucinta se tiene que la administración centralizada está integrada por la jefatura del Poder Ejecutivo, por las oficinas de dicho poder y las dependencias que dependan de este, siendo estas las siguientes: Secretaría de Gobierno (SEGOB), la de Seguridad Pública y de Protección Ciudadana (SSPC), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental (SAIG), la Secretaría de Educación (SE), Secretaría de Bienestar Sustentabilidad y Cambio Climático (SEBSCC), Secretaría de Salud (SS),

⁹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª. ed. México, UNAM, 2004, p. 87.

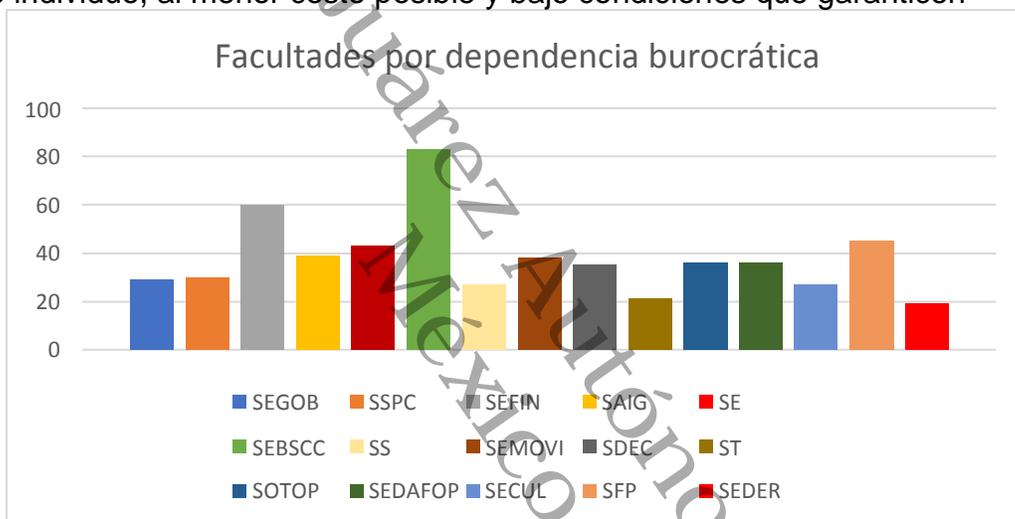
⁹⁸ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo, parte general*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 92.

⁹⁹ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha tenido 63 reformas mientras que la del estado de Tabasco un total de 16.

El artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, enumera a todas las secretaría de Estado de conforma la administración pública centralizada en Tabasco, el cual se encuentra disponible en: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2018/orden31/SECRETARIA%20GENERAL/Leyes/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Ejecutivo%20del%20Estado%20Tabasco.pdf> Consultado el primero de febrero de dos mil diecinueve.

Secretaría de Movilidad (SEMOVI), Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad (SDEC), Secretaría de Turismo (ST), Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas (SOTOP), Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SEDAFOP), Secretaría de Cultura (SC), Secretaría de la Función Pública (SFP), y la Secretaría de Desarrollo Energético (SEDER).

Las dieciséis (16) Secretarías de Estados que conforman la administración pública centralizada estatal, están basadas en el esquema de la solidaridad social como técnica de protección del usuario, basado en la división del trabajo, que entraña la aspiración solidaria de la administración pública, de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen



Fuente: Elaboración propia.

su seguridad el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general vinculada a la materialización de un derecho humano, con facultades específicas dependiendo del sector al que estén destinadas.¹⁰⁰

Consecuentemente, a manera de resumen tenemos que la administración pública centralizada es aquella actividad permanente, realizada por las Secretarías de Estado que componen el Poder Ejecutivo, tendientes a la materialización y logro de los fines del Estado, consistente en la promoción, protección, y materialización

¹⁰⁰Fernández, Jorge, *Derecho administrativo público del estado de Tabasco*, México, Porrúa, UNAM, 2018.

de los derechos humanos, mediante la prestación de servicios públicos debidamente organizados.

B. Servicios públicos

El servicio público, integrante de la administración pública ha estado en constante movimiento y evolución por lo que ha sido estudiado de distintas aristas, a últimas fechas se estudian las ideas neoliberales en el mundo globalizado, que han llegado a replantear la idea de que el servicio público ha perdido su razón de ser, esto que se explica por los constantes cambios económicos, sociales, políticos y culturales que les dieron origen en un primer momento.¹⁰¹ No obstante, en el presente apartado se estudiará el vínculo estrecho que tienen los servicios públicos con los derechos humanos.

Alcaraz Mondragón y Matamoros Amieva, sostienen que el acceso a los servicios públicos es un derecho humano, esto explicado a través del derecho interno de los Estados, así como en el derecho internacional de los derechos humanos.¹⁰² Islas Colín, afirma que el servicio público “constituye el fundamento y límite del poder de la autoridad” puesto que surge de las demandas sociales de una población determinada, en un momento histórico, por lo que es una actividad general que busca satisfacer las necesidades colectivas, pero asegurada, regulada y controlada por los gobernantes.¹⁰³

De tal manera que para autores como Serra Rojas, el servicio público es una actividad técnica realizada por la administración pública de manera directa e indirecta de forma permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva y de interés general, y que esta se clasifica en cuatro ámbitos de competencia, federal, estatal, municipal e internacionales, por

¹⁰¹Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo, op. Cit.* p. 215.

¹⁰²Alcaraz Mondragón, Eduardo y Matamoros Amieva, Erik Iván, *Consideraciones en torno al Servicio Público y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 23, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/4.pdf>

¹⁰³Islas Colín, Alfredo, “El servicio público en el derecho francés” en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, (Coord.) *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, pp. 277-292.

lo que la delimitación de este trabajo de investigación es al ámbito territorial estatal.¹⁰⁴

Los elementos mencionados con anterioridad, las demandas sociales, y sus usuarios justifican la razón de ser del servicio público,¹⁰⁵ así como que estos sean universales, iguales, continuos y mutables.¹⁰⁶ Esas características se convierten en principios a la luz de la Constitución Federal, puesto que como se ha señalado, la Carta Magna establece la premisa mayor de que sin importar nacionalidad, condición social, condición económica, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, es decir el principio de universalidad e igualdad.

La Constitución Federal establece en diversos artículos distintos servicios públicos, que como se ha señalado implica dos dimensiones para dichos servicios; por un lado, los procesos mediante los cuales se satisfacen necesidades sociales, es decir, la parte vinculante para la consolidación y materialización de derechos humanos, y por otro la relativa a la prestación del trabajo personal del servidor público, es decir aquella vinculada con las relaciones laborales.

Concatenado a lo anterior el texto constitucional contempla a los referidos servicios en distintos artículos, de igual forma en su doble aspecto, aquel vinculado a los derechos humanos se encuentra en los artículos 3, 4, 8, 28, y otros. Por el otro

¹⁰⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, *op. cit.* p. 102.

¹⁰⁵ La doctrina define al servicio público de distintas formas para León Duguit es toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y contralado por los gobernantes. Para Gastón Jéze se refiere a procedimientos de derecho público mediante el cual se busca la satisfacción regular y continua del interés general, y para Alcides Greca, implica a toda prestación directa o indirecta emanada del Estado a fin de asegurar continuidad y eficacia en sus labores, para Jorge Fernández Ruiz es vinculadas con las anteriores al referir que se trata de una actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general controlado por los gobernantes realizado por la administración pública o por particulares con aquiescencia del Estado. Véase en Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 3^a. ed., París, Editions E. de Boccard, 1927-1930, t., II, p. 55. Jéze Gastón, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1948, p. 4. Greca, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2^a ed., Santa Fé, Argentina, 1943, p. 194. Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo*, *op. cit.* p. 247.

¹⁰⁶ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo*, *op. cit.* p. 228.

lado, respecto a las relaciones de trabajo el texto constitucional contempla al artículo 5, 108 a 114, 123 y otros.¹⁰⁷

En ese sentido, continuando con los principios señalados, la generalidad consiste en la posibilidad de que toda persona use el servicio público, para ello el derecho internacional contempla en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Otro de los principios es la igualdad; para ello cobra relevancia identificar al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰⁸ y la Convención Americana de Derechos Humanos, y similares en contra de la discriminación como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial.

La regularidad y continuidad de los servicios se refieren, el primero de ellos a un principio de legalidad que está relacionado con la normatividad que regula la misma prestación del servicio, es decir que se encuentre regulado, y respecto a lo segundo consiste en que el servicio público no deba ser interrumpido toda vez que esto pudiera devenir en afectación a derechos humanos. Otros de los elementos que se vinculan con la garantía de los derechos humanos son la obligatoriedad de estos es decir mientras exista una necesidad que satisfacer se estará obligado a la prestación del servicio, asimismo, la gratuidad es considerada para algunos autores sin embargo aquellos servicios públicos realizados a través de particulares elimina esta posibilidad.¹⁰⁹

Otro de los puntos importantes de los servicios públicos son sus elementos indispensables, como la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, en ese sentido el servicio público nace de las necesidades comunes y como se ha expuesto se inserta en el *telos* del Estado.

¹⁰⁷Ortiz Ortiz, Rodolfo “Marco constitucional del servicio público federal (artículos 28 y 115) en Fernández Ruiz Jorge, *La constitución y el derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015 pp. 129-138.

¹⁰⁸Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 26 dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la misma.

¹⁰⁹ Alcaraz Mondragón, Eduardo y Matamoros Amieva, Erik Iván, *op. cit.* p. 26.

Un segundo elemento se encuentra en la actividad para satisfacer la necesidad, es decir la forma en la que se realizan las acciones tendientes al cumplimiento de la razón de ser los servicios públicos otorgándole para ello características de pertinencia y tecnicidades para ser considerados como servicios eficientes.

Un tercer elemento lo conforma el universo de usuarios, al igual que los elementos del Estado no puede ser concebido un servicio sin un destinatario, un cuarto elemento lo es la intervención estatal, como se ha reiterado, la relación de administración pública y Estado es indisoluble lo cierto es que si no fuera de esta forma de carecería de la legitimidad para la realización de sus actividades, siendo pues a través del establecimiento de un ordenamiento jurídico como interviene el Estado.

Un quinto elemento son los sujetos que desarrollan la actividad satisfaciente, en palabras sencillas es la persona quien se encargada, da o presta los servicios públicos, y por último los recursos necesarios para la prestación del servicio, es decir, no se puede concebir un servicio si no cuenta con la infraestructura, bienes muebles e inmuebles, el recurso económico para los costos que se generen, y el otro elemento señalado, los recursos humanos que harán posible la multirreferida prestación.¹¹⁰

En conclusión, el servicio público se encuentra compuesto por distintos elementos, que en términos sencillos son, primero, una actividad prestacional, es decir buscar otorgar a otro un beneficio. Un segundo elemento es que esta es asumida por la administración pública, es decir, requiere de una organización u órgano estatal, toda vez que para que los particulares brinden un servicio similar deberán contar con la autorización del Estado. Como tercer elemento se busca la satisfacción de necesidades de interés público y por último que se encuentra regulado bajo el régimen de derecho público.

Los elementos del servicio público, su vinculo intrínseco con el disfrute de diversos derechos humanos, su papel dentro de las actividades realizadas por la administración pública, hace notar su relevancia para efectos de que los mismos se

¹¹⁰ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho administrativo, op. cit.* p. 217-238.

desarrollen de una manera eficaz, es decir, la interrupción de los servicios públicos que pudieran devenir de malos manejos en sus conflictos laborales, merece un sistema de atención oportuno, del que como se detalla en el capítulo anterior se cuenta con un andamiaje normativo que lo fundamenta como lo es la mediación.

En cuanto algunos de los servicios públicos estatales de Tabasco se encuentran los relativos a la salud, reconocido como un derecho humano,¹¹¹ a la educación,¹¹² transporte,¹¹³ de justicia y seguridad,¹¹⁴ deporte, cultura y recreación,¹¹⁵ no obstante la distinción que se encuentra establecida entre los tipos de servicios públicos que existen,¹¹⁶ lo cierto es que no hay un concepto claro o distinción real en términos constitucionales o legales,¹¹⁷ por lo que si servicio público es aquella actividad realizada por un servidor público, hemos de definir al primero como aquella que desempeña un ente público federal o local, por lo que para efectos de esta investigación se entiende al servicio público como aquella actividad que tiene una finalidad social vinculada a la satisfacción de un derecho humano y que se realiza por un órgano administrativo público.

2. Naturaleza de la relación laboral burocrática

El concepto de burocracia se encuentra enraizado en la jerga popular y resulta común el referirse a este término cuando una situación se convierte muy tediosa o se encuentra acompañada por formalismos y procedimentalismos, no

¹¹¹ Constitución Política del estado libre y soberano de Tabasco. Art. 2. Fracción XXX. Disponible en <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/07/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1.pdf>

¹¹² Ibidem. Fracción XXXII.

¹¹³ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco. Art. 37. Disponible en: https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Decreto_060_Ley_Org%C3%A1nica_del_Poder_Ejecutivo_del_Estado_de_Tabasco.pdf

¹¹⁴ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco. Art. 31. op. cit.

¹¹⁵ Art. 2. Fracción XXXI, XXXIII, Constitución Política del estado libre y soberano de Tabasco.

¹¹⁶ Una de las clasificaciones en cuanto al ámbito territorial se refiere se encuentran los servicios públicos municipales que para el caso de Tabasco, se ven previsto en el artículo 65 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Tabasco. Siendo los siguientes: a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b).- Alumbrado Público; c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d).- Mercados y Central de Abastos; e).- Panteones; f).- Rastros; g).- Calles, parques, jardines y su equipamiento; h).- Seguridad Pública.

¹¹⁷ Artículo 3, fracción XXV. Ley general de responsabilidades administrativas.

obstante según la teoría de la burocracia estatal esta tiene una clasificación como tipo de organización y como clase.

En ese sentido, para el primer tipo se considera algunos rasgos específicos que la distinguen como que las atribuciones son fijadas en leyes, que hay una jerarquía en las funciones, que la actividad se registra en documentos escritos, que las funciones presuponen un aprendizaje profesional, dedicación exclusiva. Para la burocracia como clase, se encuentran aquellos que consideran la burocracia otorga un prestigio social que le confiere ciertas riquezas que lo hacen posicionarse como clase social, no obstante esa teoría resulta contraria a los fines estudiados con enfoque en los derechos humanos y al bienestar social.¹¹⁸

Sin embargo, la naturaleza de las relaciones laborales burocráticas es dada por la Constitución Federal, el cual tuvo un proceso evolutivo dentro del artículo 123, base del derecho laboral, su proceso histórico abarca, la Ley del servicio civil de 1934 como primer ejercicio para consolidar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. No obstante, fue en 1938 cuando se aprobó la iniciativa para la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, así para 1939, se estableció constitucionalmente un apartado B al artículo 123 constitucional, mismo que fue publicado en 1960, dando paso años más tarde en 1963, a la LFTSE reglamentaria del apartado B del artículo constitucional en comento.¹¹⁹

Dicho lo anterior, permite distinguir a los trabajadores privados de los públicos, en el ámbito privado las relaciones de trabajo se sostienen en la constante lucha de las clases sociales, sin embargo, en las relaciones burocráticas este no es el caso puesto que en esta relación no existe ánimo de lucro como ocurre en una relación de trabajo mercantilista, derivado de que, al ser trabajadores al servicio del Estado este representa el interés de la sociedad. Por lo anterior es válido afirmar

¹¹⁸ Oszlak Oscar, “¿Qué es la burocracia?”, Comp. Oszlak Oscar, *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, pp. 17-51.

¹¹⁹ Reyna Pérez, Vicente, “El derecho burocrático de los Estados” en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación, *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, Talleres gráficos de México, México, 2013, pp. 678-680.

que las personas que trabajen al servicio del Estado no cuentan con un similar en otras materias de prestación de servicios.¹²⁰

No obstante dentro de las relaciones laborales reconocidas por el artículo 123 apartado B de la Carta Fundamental contiene seis tipos de regimenes laborales dentro de los cuales cuatro son distintos a la relación típica entre los trabajadores del Estado y el Estado.

La primera clasificación permite encontrar a los trabajadores de base quienes se distinguen por contar con un esquema de protección a sus derechos más amplia que el resto. La segunda se encuentra con los trabajadores de confianza quienes constitucionalmente solo encuentran protección al derecho a su salario y seguridad social. Tercer tipo para los trabajadores del ejército, fuerza área y marina, quienes el artículo en comento excluye y garantiza su seguridad social. Un cuarto, quinto y sexto tipo para los trabajadores del servicio exterior, ministerio público e instituciones policiales, respectivamente.¹²¹

Sin embargo, para fines de la investigación únicamente serán tomados en consideración aquellas dos clasificaciones hechas por el apartado B del artículo 123 constitucional, en virtud de la observación de que las relaciones reconocidas de trabajo se encuentran preferentemente destinadas para tales clasificaciones.

Las relaciones laborales burocráticas son una rama regulada por el derecho laboral y estudiada por el derecho burocrático el cual se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, como se ha señalado el Estado representa el interés general de la sociedad, por lo que tal actividad requiere una regulación particular respecto de las personas que se encargan del cumplimiento de tales fines, en ese sentido es válido afirmar que no encuentran una condición similar respecto de otros ámbitos de prestación de servicios de manera tal que es considerada una relación *sui generis* por el Poder Judicial de la Federación.¹²²

¹²⁰ García Ramírez Sergio, y Uribe Vargas Erika, *Derechos de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 4ta ed. México, p. 2.

¹²¹ Vargas, Morgado, Jorge, "Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 constitucional" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2012, p.748 Disponible en:

¹²² Tesis: 195426. 2a./J. 76/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 1998, t. VIII, p. 568. Trabajadores al Servicio del Estado. Si

Para los fines de esta investigación las relaciones laborales burocráticas serán aquellas que surjan de las dependencias de la administración pública centralizada, por lo que en Tabasco las relaciones laborales burocráticas se encuentran reguladas por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco la cual reconoce tres tipos de relaciones laborales, los de base, por obra o tiempo determinado y los de confianza.

Para el primero de los supuestos, los trabajadores de base son trabajadores permanentes y que a su vez tienen un nombramiento definitivo, la segunda distinción es para los trabajadores por obra o tiempo determinado quienes tendrán una condición de temporalidad en la relación de trabajo en virtud de la naturaleza del trabajo o el hecho que de origen al nombramiento o contrato por tiempo determinado, estos trabajadores tienen ciertas particularidades los cuales pueden cubrir plazas temporales o interinatos sin que ostenten un nombramiento definitivo o sean considerados como trabajadores de base, así como otros supuestos que serán abordados en las páginas subsecuentes y por último los trabajadores de confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, supervisión, fiscalización, entre otros.¹²³

A. Del servidor público

Servidor público es la persona que presta sus servicios laborales al Estado con la distinción de realizar las atribuciones y funciones que les designe las normas.¹²⁴ Para ser servidor público primeramente se necesita tener un nombramiento otorgado por persona autorizada, este nombramiento es el instrumento que da origen a derechos y obligaciones, a través de esta herramienta

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.

¹²³ Artículo 3. Ley de los Trabajadores al Servicio del estado de Tabasco. Disponible en: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/07/Ley-de-los-Trabajadores-al-Servicio-del-Estado-de-Tabasco.pdf>

¹²⁴ García Ramírez Sergio, y Uribe Vargas Erika, *op. cit.*, p. 5

se manifiesta el deseo del Estado de relacionarse con una persona el cual hará las funciones que se determine en las normativas correspondientes.¹²⁵

Los principios de la administración pública referidos a los funcionarios en el sector burocrático complica en demasía las posibilidades de tratos laborales, incrementando esto la posibilidad de estallidos de conflictos, un ejemplo de ello es la interpretación *sui generis* que se realiza sobre el derecho de asociación y huelga, que impide sus ejercicios reales, al tener que existir una violación total a las condiciones generales de trabajo para que esta tenga vida.

Las entidades estatales realizan sus actividades y su voluntad a través de sus órganos, forman parte del hecho o la manifestación de voluntad expresada por éste en su nombre. Según algunos autores, el órgano es un conjunto de atribuciones o de competencias que será luego desempeñado o ejercido por una persona física determinada, la que, al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones o funciones que le han sido conferidas, produce la mencionada atribución.¹²⁶

En ese sentido, se tienen tres supuestos de los órganos del Estado, el primero es la repartición de atribuciones en diferentes unidades, un segundo es la imputación de una conducta al Estado, y la una tercera es la situación del servidor público.¹²⁷ Para los fines de la presente investigación nos centraremos en el servidor público, quien tiene dos voluntades y dos situaciones distintas según sea el modo de su actuación, la primera en cuanto a persona dueña de derechos y sujeta a deberes, y la segunda en cuanto a su función frente al Estado y su voluntad dentro de su estructura orgánica en cuanto desempeña una actividad del Estado.

En términos sencillos, el servidor público es una persona que no es ajena su entorno social y que puede compartir los pensamientos de las personas a quienes presta un servicio, toda vez que este puede tener derechos contrapuestos con el Estado, es decir por una parte tiene una función estructural, pero por otra humana.

¹²⁵ Barroso Montero, Susana. "Trabajadores de base y de confianza en la administración pública federal". en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación, *op. cit.* pp. 411-413.

¹²⁶ Gordillo Agustín, *op. Cit.* p. 164

¹²⁷ *Ibidem.* p. 168

No obstante, el servidor público puede ser entendido como parte de un órgano jurídico, y en cuanto titular del mismo, no tiene, derechos o deberes contrapuestos con el Estado, sino meramente competencias que le han sido asignadas y que desempeñará en su nombre; no tiene tampoco, en consecuencia, una personalidad diferenciada de la del Estado, esto haciendo énfasis una y exclusivamente como aquel agente del Estado.

La incorporación de las personas físicas al empleo público, provoca una relación jurídica entre el Estado y estas personas llamadas servidores públicos o empleados, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina, dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla. Para Jorge Fernández Ruiz, se enlaza con la de función pública, actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas; es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.¹²⁸

Atento a lo anterior, se distinguirán a los funcionarios, empleados y servidores públicos, teniendo entonces a los primeros como aquellos que ejercen una función pública siendo esta toda actividad que realice los fines propios del Estado. Y empleado público es toda persona que pone su actividad en servicio del Estado, a cambio de una retribución determinada.¹²⁹ Por servidor público entonces se entenderá a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado, quienes cuentan con un marco normativo específico emanado de la Constitución Federal, denominado Ley General de Responsabilidades Administrativas y será en esta figura que se estudie la idea central de los sujetos en el servicio público.

Actualmente, las relaciones de trabajo del personal perteneciente a los órganos de la administración pública centralizada en Tabasco, se encuentran

¹²⁸Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El funcionario*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 60.

¹²⁹Tesis: 1a. Volumen CXXXVII, Segunda Parte (6a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, p. 39. Usurpación de funciones, concepto de funcionario en el delito de.

reguladas por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco (LTSET), las condiciones generales de trabajo de cada dependencia y claramente las demás leyes en la materia como la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

Sin embargo, como se ha precisado las relaciones burocráticas también se rigen por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, quien permite ampliar los ámbitos de responsabilidad contemplando otro tipo de conductas que según dicha normativa pueden ser consideradas como graves o no graves y que además la aplicación de dicha norma puede definir la competencia de los tribunales que atenderán dicho conflicto.

En el caso de la ley administrativa las sanciones pueden ir desde amonestaciones pública o privadas, suspensión del empleo, hasta la inhabilitación para desempeñar puestos en el servicio público, para el caso de la ley burocrática laboral local las sanciones pueden ser desde la suspensión temporal hasta el cese de los efectos del nombramiento, es decir, en ambos casos se puede estar ante la posibilidad de no ser considerado más trabajador de una dependencia, sin embargo la aplicación de las leyes referidas puede implicar la vía para atender la situación.

Por lo tanto, como ha sido resuelto en criterios jurisprudenciales no se puede demandar por la vía laboral derechos que han sido afectados por la implementación de leyes administrativas o bien conductas clasificadas como faltas administrativas, puesto que la “genesis jurídica” se da del reconocimiento de los regímenes normativos para determinar si se trata de una sanción administrativa o laboral.¹³⁰

En ese sentido, la ley laboral burocrática regula las relaciones laborales en Tabasco, bajo tres modalidades principales, los trabajadores definitivos también llamados de base; los trabajadores por obra determinada que son aquellos contratados para realizar determinadas obras que por su naturaleza no sean permanentes; y los trabajadores por tiempo determinado, es en esta modalidad de

¹³⁰ Tesis: 2a./J. 14/99, Tomo IX, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, p. 257. Trabajadores al servicio del Estado. Procede la vía laboral para demandar la reinstalación o la indemnización, cuando la baja no sea resultado de una sanción firme de la autoridad administrativa derivada de un procedimiento seguido en términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

trabajo en donde el presente acápite se detendrá un momento para su estudio, lo anterior en virtud de que esta es una de las constantes detonantes de conflictos en las relaciones de trabajado de la administración pública centralizada.

Se tiene pues, que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han tenido una discusión sobre la existencia de relaciones laborales en la administración pública centralizada y un ejemplo de situaciones irregulares de los servidores públicos es el uso de contratos civiles de prestación de servicios profesionales, el uso de este ultimo instrumento pretende la inexistencia de un vínculo laboral entre las partes, puesto que simula no existir una subordinación como elemento distintivo de una relación laboral, por lo menos en el papel.

No obstante, en la administración pública centralizada de Tabasco la utilización de los también llamados contratos por honorarios se vio viciada pues, se convirtió en una especie de fraude laboral, basados en la simulación de una relación distinta a la del trabajo, sometiendo la autonomía de la voluntad de los trabajadores a las cláusulas contenidas en los contratos, pretendiendo con esto evadir las responsabilidades en materia laboral.

A continuación, se analizarán algunos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que servirá como parámetro para la erradicación de estas prácticas en la administración pública estatal uno de ellos es el que sostiene que los contratos de prestación de servicios solo constituyen un presunción *iuris tantum*, es decir, que basta tener una prueba que la contradiga para ser desvirtuada, como lo pudieran ser los elementos distintivos de una relación de trabajo, que mínimamente tiene el personal de contrato en las dependencias de la admón. Pública centralizada, como lo son el recibir ordenes de un jefe inmediato, tener un control de asistencia y recibir un salario.¹³¹

En ese contexto, lo que determina un contrato de prestación de servicios son sus elementos, como el que la persona que preste el servicio sea un profesionista,

¹³¹Tesis I. 9º. T. J/51, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, t. XXV, p. 1524. Relación de trabajo. un contrato de prestación de servicios profesionales por sí solo es insuficiente para acreditar el verdadero vínculo existente, si obran en el juicio otras pruebas de las que se desprendan los elementos de subordinación y dependencia económica para resolver lo conducente.

que lo preste por sus propios medios y que cuente con la libertad para hacerlo, por lo que la simple manifestación física de un contrato no debe impedir el estudio completo de los elementos que lo componen.

En resumidas cuentas, la simple denominación de contrato de prestación de servicios profesionales al documento que vincula a la persona con la dependencia estatal no implica que esta sea distinta a una relación estricta de trabajo.

Otro de los elementos, en una relación de trabajo es el salario, cuya contraparte en esta modalidad ficticia es llamada honorario, ante ello se tiene otro antecedente en donde se determina que el hecho de que a una persona se le cubra una cantidad periódica en forma de honorarios, no determina la existencia de un contrato de prestación de servicios, puesto que esta se determina por sus elementos subjetivos y objetivos, señalados anteriormente, es decir pueden ser llamados salarios.¹³²

En consecuencia, los criterios jurisprudenciales han sostenido que los contratos de prestación de servicios deben ser estudiados en cuanto su contenido e interpretado en contexto con las demás pruebas que se aporten en los juicios laborales, estudiando si existen los elementos de una relación de trabajo puesto que la simple denominación de contrato por honorarios, no determina la naturaleza de los servicios prestados.¹³³

Lo anterior, pese a estar estudiado y resuelto,¹³⁴ lo cierto es que en la práctica parece seguirse repitiendo esta figura, y sin el conocimiento adecuado podría

¹³²Tesis I. 7º. T. J/25, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, t. XXV, p. 1396. contrato de prestación de servicios profesionales y relación laboral, el pago de salarios no determina la existencia de aquél ni la inexistencia de ésta.

¹³³Tesis I. 6º. T. J/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2009, t. XXX, p. 1479. Relación laboral. Hipótesis en que un contrato de prestación de servicios profesionales ofrecidos por el demandado no acredita la naturaleza de una relación diversa a la laboral.

¹³⁴Otras tesis que también pueden ser consultadas son: Tesis I. 3º. T. 27 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, abril de 2015, t. II, p. 1858. Trabajadores al Servicio del Estado. lineamientos que deben observarse cuando el actor reclama el reconocimiento de un nombramiento de base y la excepción del demandado se sustenta en que la relación fue de carácter civil.

Tesis I.3º. T. 37 L (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, abril de 2017, t. II, p. 1857. Salario diario. forma de cuantificarlo cuando se determina

implicar un deterioro para las dependencias de la administración pública en Tabasco, no obstante, como se ha plasmado también ante conflictos de esta naturaleza es válido afirmar que la mediación es una herramienta para la solución de estos problemas puesto que a través de la comunicación efectiva entre los intervinientes se pueden prevenir situaciones que a larga implicarían condenas de pago, en detrimento de la hacienda presupuestal estatal.

B. Tipos de relaciones laborales

El género servidor público, permite distintas clasificaciones como se ha señalado por ejemplo la de funcionario público, puesto que la Constitución Federal emplea indistintamente ambos conceptos, sin embargo, existe una clasificación dada por la LFTSE, homologa de la ley burocrática de Tabasco, que permite la clasificación de las relaciones de trabajo dada la temporalidad del nombramiento que se le otorgue al servidor público y a la naturaleza de la relación laboral.¹³⁵

Dada la naturaleza de la relación laboral, y para los fines de esta investigación la clasificación deriva en trabajadores de confianza y de base, los primeros son aquellos que realizan funciones de dirección, supervisión, inspección, vigilancia, estos de acuerdo a lo estipulado por la Constitución Federal únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social.

Los trabajadores de confianza en el sector burocrático tienen nombramientos de secretarios de gobierno, subsecretarios, directores generales, director de área, adjunto, subdirector, jefe de departamento, jefe de área, coordinador, sin embargo, el simple nombramiento no les otorga la condición de confianza sino las funciones

la existencia de una relación laboral y no una prestación de servicios profesionales, en la que se pactó el pago de "honorarios", "emolumentos", o cualquier otra denominación, más el impuesto al valor agregado.

Tesis 2ª/J.20/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo de 2005, t. XXI, p. 315. Trabajadores al servicio del estado. el vínculo laboral se demuestra cuando los servicios prestados reúnen las características propias de una relación de trabajo, aunque se haya firmado un contrato de prestación de servicios profesionales.

¹³⁵ Tesis I. 3º. T. 142 L., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2006, t. XXIV, p. 1527. Relaciones laborales. Su clasificación conforme a la Ley Federal del Trabajo.

que realmente realicen, que además de las referidas, estas sean permanentes, generales con cierta representatividad y poder de decisión y mando.¹³⁶

Los trabajadores de base pueden ser identificados bajo el principio de exclusión como todos aquellos que no son de confianza y que cumplan con los requisitos mínimos previsto por la ley, como el contar con seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, y haber realizado los procesos escalafonarios que tengan designados cada dependencia, asimismo, estos podrán únicamente ser removidos cuando incurran en alguna causa de terminación de la relación de trabajo previstas en la ley, así como que estos no tienen facultades de decisión, supervisión, dirección.¹³⁷

La otra clasificación es la dada por la duración de la relación de trabajo, esta puede ser por tiempo indeterminado, que puede ser definitivo o de temporada, por tiempo determinado que pueden ser provisionales o interinos y obra determinada.¹³⁸ Se es definitivo, cuando en el nombramiento entregado a la persona se establezca un plazo indefinido, y cuando la plaza que se cubra no cuente con titular; se es interino cuando se cubre una vacante en definitiva o temporal con un propietario titular con licencia por un periodo exclusivo de seis meses, si el tiempo a cubrir es mayor a seis meses el nombramiento pasará a ser provisional, o bien por tiempo fijo si en el nombramiento se establezca la duración de la relación laboral.¹³⁹

Por lo anterior, para determinar si un trabajador es de base o no, además de los requisitos señalados, un elemento de importante consideración es la existencia de un titular de la plaza que se esté cubriendo, puesto que dicha situación podría implicar su permanencia o temporalidad en su centro de trabajo, es decir el ocupar

¹³⁶ Tesis I. 3º. T. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, t. XVIII, p. 1880. Trabajadores al servicio del Estado cuando exista conflicto sobre la naturaleza de la relación laboral (confianza o de base), el juzgador debe analizar si se satisfacen los requisitos de la acción.

¹³⁷ Tesis I. 14º. T.5 L., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, enero de 2019, t. IV, p. 2661. Trabajadores al servicio del Estado adquieren su derecho a la inamovilidad después de seis meses de servicio efectivo en el puesto.

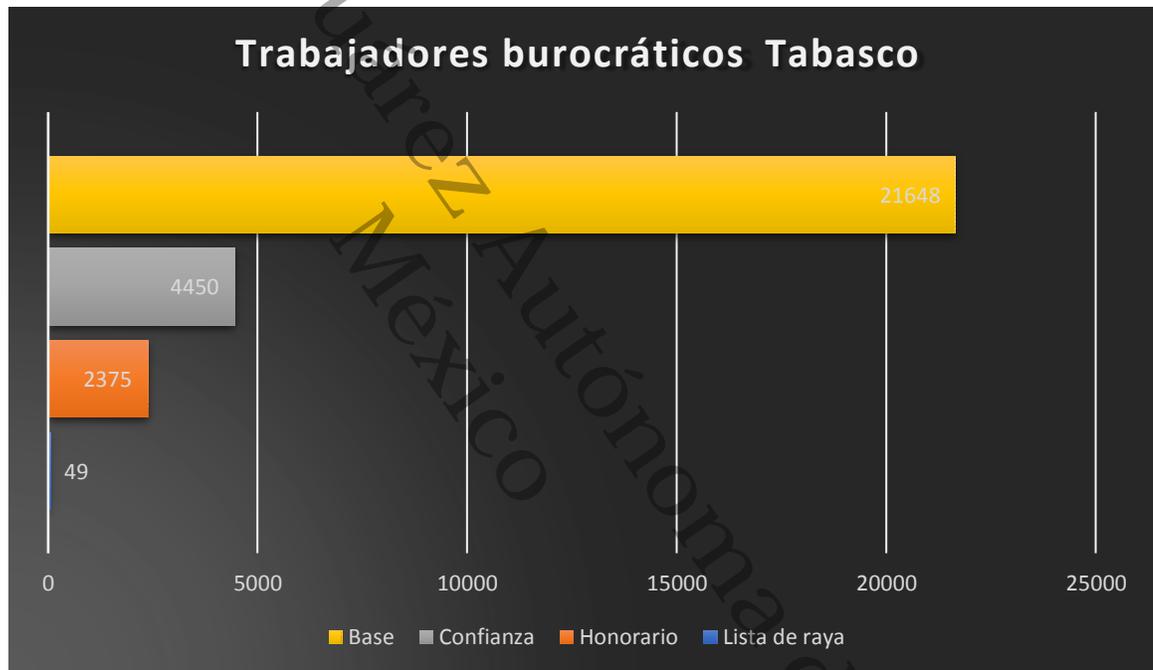
¹³⁸ Tesis I. 3º. T. 142 L., *op. cit.* p. 1527.

¹³⁹ Tesis P./J. 35, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2006, t. XXIII, p. 11. Trabajadores al servicio del Estado. Para determinar sus derechos en virtud de nombramiento expedido, atendiendo a la temporalidad, debe considerarse la situación real en que se ubiquen y no la denominación de aquel.

una clave o plaza no da la condición de trabajador de base puesto que la condición es adquirida a través de un proceso determinado.

Actualmente la nomina estatal esta integrada por 21 mil 648 trabajadores de base, 4 mil 450 de confianza, 2 mil 375 contratados por honorarios y 49 de lista de raya, por lo que en total el número de burócratas asciende a 28 mil 522, destinando la Secretaría de Finanzas un monto de 19 mil 244 millones 082 mil 301 pesos para estos gastos, de acuerdo a lo establecido en el capitulo 1000 del presupuesto estatal del 2019.¹⁴⁰

De forma ilustrativa el sector centralizado en Tabasco se encuentra clasificado de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴⁰ Solicitud recabada a través de solicitudes de acceso a la información contestada por los sujetos obligados, sin embargo, no se contemplan los datos de los trabajadores con plazas federales en virtud de que el pago a sus honorarios no se encuentran incluidos en el presupuesto local. Asimismo, no se pudo obtener información de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos. Para consulta directa de la información véase en anexos. Para consulta del presupuesto de egresos del estado de Tabasco 2019 consultese: <https://tabasco.gob.mx/proyecto-general-de-presupuesto-de-egresos-2019>

Tomando en consideración dichas cifras y el estimado que se tiene para el presupuesto del ejercicio fiscal 2020 en el estado de Tabasco que asciende a 52 mil millones de pesos¹⁴¹ significaría un 37% del total del presupuesto para la entidad.



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión a lo anterior, se tiene que los servidores públicos forman parte significativa del destino de los recursos públicos para el estado de Tabasco, por lo que económicamente son un foco de atención significativo para sus finanzas, además cuentan con un mismo régimen laboral según su esfera administrativa por lo que puede ser constitucional, laboral, civil o administrativo, que existe una distinción dada por la manera de contratación de define al servidor público, es decir, vía nombramiento o contrato, y a su vez existe una distinción normativa, la cual inyecta facultades a determinados funcionarios, que otorga obligaciones y sus respectivos derechos a quienes tienen el carácter de trabajador.¹⁴²

II. CONFLICTOS LABORALES BUROCRÁTICOS Y FORMAS DE ABORDARLOS

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan

¹⁴¹ Baustista Villegas, Francisco, "Revela Finanzas que presupuesto 2020 de Tabasco será de 52 mmdp" *XEVT*, 2019, <https://www.xevt.com/verpagina.php?id=80593>

¹⁴² Matute González, Carlos, "Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo" en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación, *op.*, *cit.* pp 137-170.

articuladamente bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y a la ejecución,¹⁴³ situación aplicada de manera análoga a los Estados, es decir, en Tabasco los órganos de administración pública centralizada siguen el mando y dirección del Gobernador constitucional.

Los fines del Estado, representado a través de la administración pública, son además de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y los derechos de los habitantes del lugar del que se trate, quienes según la teoría del contrato social de Jean-Jacques Rousseau,¹⁴⁴ los ciudadanos sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes.

Aunado a lo anterior, dichos fines se concretan a través de diversas actividades, tales como la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas y la ejecución de actividades que tengan un interés común. En ese sentido, la administración pública tiene dos ejes, el primero referente a la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público, y, por otro lado, es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

Consecuentemente, para efectos de esta investigación se tiene que, la administración pública centralizada es aquella actividad permanente, realizada por las Secretarías de Estado que componen el Poder Ejecutivo, tendientes a la materialización y logro de los fines del Estado, consistente en la promoción, protección, y materialización de los derechos humanos, mediante la prestación de servicios públicos debidamente organizados, por lo que el estudio de sus conflictos laborales cobra vital relevancia.

¹⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo, parte general*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 92.

¹⁴⁴ Rousseau Jean-Jacques, *Du Contrat social; ou, principes du droit politique*, Amsterdam, 1762. El contrato social implica que la libertad natural debe transformarse en libertad política, constituyéndose el Estado a partir del acuerdo entre individuos igualmente libres, en ese sentido, los individuos renuncian a parte de su libertad, en beneficio de la libertad de todos, no obstante, para la mediación el autor Nató propone la elaboración de un nuevo contrato social puesto que la idea de justicia debe ser devuelta al ciudadano más que depender del Estado.

1. Conflictos laborales burocráticos

Las relaciones laborales emanadas del Estado han permanecido en constante evolución, en la que la tendencia vierte a la protección de los derechos laborales de los servidores públicos, y a su vez a exigencias en el desempeño de estos servidores, para el ciudadano con la frase arraigada de que ellos como personas pueden hacer lo que la ley no les prohíba, pero los trabajadores del Estado únicamente pueden hacer lo que la ley les permita. Inmersas en esta evolución las autoridades administrativas tampoco se encuentran exentas de las exigencias en que sus actividades sean eficaces, eficientes y rentables, es pues por donde se vea una oportunidad para que en cualquier momento se dé una situación de conflicto.

La interacción necesaria y permanente entre compañeros de trabajo, subordinados, o superiores genera que, en el entorno laboral, exista un ambiente social deseable de exploración, con el ímpetu humano de desarrollarlo y acrecentar lazos afectivos y profesionales. Es derivado de ello, que la misma inercia e interacción genera conflictos interpersonales, los cuales pueden ser desde pequeñas desavenencias hasta llegar a situaciones de malos tratos, amagos e injurias, haciendo denotar una situación de violencia. En este sentido, tal cual se afirma en la introducción al presente trabajo, los conflictos en los ambientes laborales son algo natural y siempre existirán.

El conflicto, si bien puede tener diversas dimensiones conceptuales, cierto también es que desde un punto de vista amplio, estos pueden ser considerados como un proceso que se inicia cuando una parte percibe de la otra el deseo de afectar, que la está afectando o está a punto de afectar de manera negativa en alguno de sus intereses, y que en el conflicto laboral no se es ajeno a las diferencias o disputas generadas por las percepciones, intereses, necesidades, o creencias entre las personas.

El conflicto también es un hecho temporal, lo que no quiere decir otra cosa más que éste tiene un ciclo de vida, que surge y posteriormente desaparece. Pero,

la desaparición de este puede darse tras un plazo considerable y de ahí la importancia, como anotan Martínez Riquelme y Munduate Jaca.¹⁴⁵

Ante ello, la existencia de conflictos, pero por encima de esto, la falta de resolución de los mismos de una forma adecuada, nubla y dificulta toda aspiración por parte del Estado para poder concretar sus fines constitucionalmente establecidos, es decir, la falta de atención a ellos, por los motivos que fueran sabotea su propio esfuerzo por querer realizar sus actividades.

Por tal situación, debe tenerse claro que la existencia de un conflicto no implica que alguna de las partes haya asumido una posición ilegítima o contraria a la ley. Tal y como lo explica Castillejo De Arias, en ciertas ocasiones los enfrentamientos cotidianos ocurren entre personas que en un sistema normativo no tienen prohibido pretender algo, pero alguien más se lo niega, persona que a su vez tampoco tiene prohibido negarle ese algo.¹⁴⁶

El trato con personas es siempre una tarea ardua y el buscar resolver diferencias entre los mismos lo es aún más. Pero lo cierto es que, como se ha señalado a lo largo de esta investigación, la implementación de mecanismos alternativos a los tradicionales para la solución de conflictos laborales, es una obligación para la administración pública centralizada del estado de Tabasco, lo anterior, en virtud del reconocimiento constitucional que tienen, y no solo con a que las relaciones laborales sean más satisfactorias, sino que las relaciones personales tengan un estado de bienestar, cuyos efectos positivos son múltiples, en su doble aspecto como se ha señalado, por un lado generaría más compromiso, lealtad y motivación para los trabajadores burocráticos y por otro conllevaría a la materialización de los fines para los cuales fueron creadas las dependencias de la administración pública centralizada, es por esto que resulta importante conocer la clasificación que se le ha dado a los conflictos laborales.

En ese sentido, cobra relevancia el uso de la mediación para resolver las controversias laborales burocráticas puesto que la implementación de estos

¹⁴⁵Martínez Riquelme, José y Munduate Jaca, *Conflicto y Negociación*, Salamanca: Eudema Psicología. 1994. p. 12.

¹⁴⁶Castillejo de Arias, Olga, *Resolución de conflictos laborales por métodos alternativos*, Argentina, Astrea. 2003, p. 24.

sistemas de la justicia alternativa es importante en la construcción de la cultura de paz y el orden público. Aunado a lo señalado, el término conflicto laboral puede entender como aquellos intereses opuestos vinculados con relaciones laborales con independencia de ser empleador o empleado.¹⁴⁷

A. En razón de los sujetos involucrados

A grandes rasgos los sujetos involucrados en los conflictos en una relación de trabajo cómo se ha señalado, son dos, los trabajadores y los patrones, para los fines concretos de este trabajo hablamos de los trabajadores burocráticos y a la administración pública centralizada de Tabasco. Como se ha expuesto, existe un principio jerárquico que regula las relaciones en la administración pública, hecho que influye en el origen de situaciones de desavenencia, asimismo, existe el derecho a la estabilidad en el empleo para los trabajadores de base hecho que dinamiza y tensa las relaciones laborales. En ese sentido, los conflictos pueden ser entre los sujetos señalados, y entre los mismos trabajadores.

El principio de jerarquía administrativa implica para el superior jerárquico la facultad del libre nombramiento y remoción del personal este elemento de superioridad abona a la generación de conflictos puesto que el subordinado o inferior al mando ante una incorrecta comunicación estaría expuesto a pensar que tal ejercicio se ha realizado sin contar con los elementos suficientes que legitimen su acción. Los conflictos entre trabajadores y patrones son las más comunes, esto en virtud de las constantes interacciones y la propia tendencia de la subordinación, pero además por los factores tales como la eficacia en el desempeño de las funciones, el incumplimiento a las condiciones generales de trabajo, la suspensión o terminación de la relación laboral, las preferencias de derecho, o las faltas de herramientas para el desempeño de las funciones, situaciones que al no ser atendidas o mal gestionadas derivan en conflictos.

Asimismo, la comunicación juega un papel fundamental en los conflictos entre patrón y trabajador, toda vez que en ocasiones estos se originan ante la falta de claridad de las instrucciones dadas, mismo que origina una incorrecta

¹⁴⁷ Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, *et. al. La justicia laboral: administración e impartición. Op. cit.* p.63

interpretación de las acciones a realizar, o bien, la misma falta de una comunicación efectiva conlleva a la incertidumbre del trabajador al desconocer en la mayoría de los casos los motivos que tiene el patrón al aplicar una corrección disciplinaria, o al asumir una conducta hacia el trabajador.

Consecuentemente, la falta de comunicación genera incertidumbre y la incertidumbre genera emociones como el estrés, la preocupación y temores que en un ambiente de trabajo deviene en conflictos. Pese a lo anterior, no se debe perder de vista que en la relación obrero-patronal existen derechos y obligaciones que permiten identificar de una manera más sencilla los posibles conflictos de trabajo, por lo tanto, si el patrón incumple con algún derecho del trabajador como lo es el pago a su salario, el respetar su jornada de trabajo, otorgar vacaciones y demás prestaciones establecidas por ley o en las condiciones generales de trabajo, estas serán causas del conflicto.

Atento a lo anterior, aquellos derechos y obligaciones entre trabajador y patrón permite identificar algunas causas de la terminación de la relación de trabajo, que para el caso de Tabasco se encuentran establecidas en el artículo 20 V de la LTSE, mismo que dispone que el nombramiento de los trabajadores dejará de surtir sus efectos, sin responsabilidad para la Entidad donde preste sus servicios si llegara a incurrir en alguna de las conductas tales como alterar el orden y la disciplina en el lugar donde desempeñe su trabajo, incurrir en faltas de probidad y honradez, faltar por más de tres días sin permiso o causa justificada, cometer actos indecentes o inmorales en el lugar donde preste sus servicios, concurrir en estado de embriaguez, entre otros. Todas esas conductas en algún punto serán causas de conflictos de trabajo.¹⁴⁸

No obstante lo señalado, los conflictos de trabajo no solo ocurren de forma vertical sino también de forma horizontal, es decir, entre los mismos trabajadores. Los conflictos entre trabajadores, nos recuerda la esencia misma del conflicto, toda vez que aquí se trata de personas lidiando con personas, con aspiraciones distintas,

¹⁴⁸Cornelio Landero Eglá, *Mediación. Mecanismo para la solución de conflictos...* op. cit. p. 106.

formas de socializar diferentes y perspectivas únicas para percibir el entorno que lo rodea las cuales son fuentes de conflicto.

Estos conflictos pueden ser de tres tipos, el primero ocurre entre trabajadores de una misma Dependencia; este surge de la relación interpersonal de los trabajadores con motivo de la relación cotidiana de convivencia en el centro de trabajo y se presentan en torno a cuestiones de preferencia de derechos, antigüedad o ascensos. Asimismo, se dan los conflictos intrapersonales que son aquellos que las personas llevan consigo misma, y basta con la mínima percepción de intereses contrarios a los propios para generar un conflicto y un último que son los intergrupales que ocurren entre grupos formados (no sindicatos) que sostienen diferencias por disputas de intereses.

El segundo de ellos, entre sindicatos; son conflictos de naturaleza colectiva, que giran en relación a la titularidad de derechos y acciones sindicales, en estos casos por la lucha de obtener el mayor número de agremiados, o bien por obtener el mayor número de beneficios para sus afiliados sindicales. Por último, los que ocurren entre trabajadores y sindicatos, estos se refieren a controversias entre un sindicato y sus agremiados por motivos originados en la indebida aplicación de las cláusulas de ingreso o separación, o de los estatutos, es decir, cuando un sindicato implementa correcciones disciplinarias con un agremiado o bien porque el trabajador afiliado considera que su representación sindical no lo respalda en la defensa de sus intereses y preocupaciones.¹⁴⁹

Para este punto resulta importante destacar la correcta comunicación entre los intervinientes para disminuir las tensiones laborales, asimismo, la necesidad de equilibrar el régimen administrativo en la medida de que aquellas personas con la capacidad de supervisión, mando y en general aquellas de las cuales jerárquicamente dependan otras se ajusten a principios de legalidad sin caer en formalismos o que estos sean una excusa para su cumplimiento.

¹⁴⁹ *Ibidem* p. 106

B. En función de la naturaleza del conflicto

La doctrina, considera que, atendiendo a la naturaleza o contenido de los conflictos, éstos pueden ser de orden jurídico o de orden económico que, si bien fueron abordados anteriormente, en lo referente a los conflictos en función de quienes intervienen, para fines prácticos de la investigación ahora se identificarán en el sentido estricto de la naturaleza que lleva a esos sujetos a entrar en controversias.¹⁵⁰

Es así que los conflictos jurídicos se derivan de la aplicación o interpretación de las normas de trabajo, legales o contractuales, un ejemplo de ello ocurre cuando un trabajador considera que lo que hace no le está prohibido realizarlo y un patrón que considera que el trabajador carece de facultad para efectuarlo, es así que se llega a un estire y afloje de choques de derechos por saber quién le asiste la razón, quién tiene mayores derechos o qué derecho prevalece sobre cuál, o bien interpretaciones derivadas de las condiciones de trabajo, ya sea establecidas en los contratos que sostenga cada trabajador o bien en aquellos ordenamientos jurídicos vigentes durante la relación de trabajo.

Ademas de lo abordados, ejemplos de ellos ocurren con el desempeño de las jornadas laborales, puesto que, todo trabajador tiene establecida su jornada de trabajo empero por la figura de las necesidades del servicio en ocasiones se le es requerida el desempeño laboral posterior a las jornadas establecidas; ocurre también en los casos escalafonarios en los cuales los criterios de selección son cuestionados por los involucrados, o bien la determinación de la fecha en la cual los trabajadores dispondrán de sus vacaciones, es pues, sin duda, cada derecho y obligación, establecido tanto para el Estado como para el trabajador una situación de conflicto latente.

Los conflictos económicos, son en esencias aquellas derivadas de retriuciones salariales, empero estas pueden tener como origen distintas causas, tales como la falta de presupuesto, de recursos económicos con los cuales hacer frente a la demanda social, por lo que las Entidades se ven obligadas a la adopción

¹⁵⁰ Dávalos Morales, José “Conflictos de trabajo” en De Buen Lozano y Morgado Valenzuela, Emilio (Coord.) *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997 pp. 215-227

de medidas tales como la reducción de personal, es decir, la no renovación de contratos laborales, las reducciones en algunas prestaciones pero de manera general se refieren al establecimiento o a la modificación de las condiciones laborales, o bien, a la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo. Por ejemplo, afectación a las llamadas nivelaciones salariales de un trabajador en relación con sus compañeros que desempeñan trabajos similares, la reducción de personal con motivo del uso de las tecnologías.

Concatenado a lo anterior, Susana Barroso Montero, sostiene que en el camino de la economía se pierde al ser humano, que con la globalización al trabajo se la un aspecto más de sobrevivencia que como fin y deber social, así el trabajador inmerso en la administración pública deja de ser visto como persona y es visto como un insumo de la producción o bien un subordinado sin opción de nada,¹⁵¹ en ese sentido también señala que ante incorrectas planeaciones financieras o supuestas crisis económicas los primeros en sacrificarse son a los trabajadores al servicio del Estado, estrategias empleadas en mayor medida tras un régimen de transición política, este hecho que sin duda genera situaciones de conflicto, pero del tipo social, ante el desempleo o empleos informales, desesperanza en las personas productivas, la falta de crecimiento y la generación de pobreza.

Atento a lo anterior es válido afirmar que los conflictos de trabajo jurídicos no están desprovistos de una connotación económica, y viceversa, toda vez que en cualquiera de los casos una afectación implica el daño de la otra, situación que pudiera entenderse de una forma más sencilla entendiendo los principios que rigen a los derechos humanos, tales como el de interdependencia, puesto que, como se ha expuesto imaginar que un conflicto devenga del incumplimiento al pago de un salario esto traería consigo la afectación a otros derechos humanos como la salud, educación, alimentación entre otros.

¹⁵¹ Barroso Montero Susana, "Trabajadores de base y de confianza en la administración pública federal", en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación, *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, Talleres gráficos de México, México, 2013, p. 426.

C. En función del interés que afectan

Esta clasificación no responde al número de contendientes, sino al interés que se ve afectado con el conflicto. Por el interés afectado, los conflictos de trabajo se clasifican en individuales y colectivos. Son individuales los conflictos que afectan el interés particular de un trabajador, pero no así a la población de trabajadores, ejemplos de conflictos individuales se han señalado con anterioridad como la aplicación de un descuento indebido a un trabajador; incumplimiento de pago, terminación de la relación de trabajo, entre otros.

En el estado de Tabasco la incidencia de conflictos de acuerdo a los datos obtenidos de la estancia de investigación en el Tribunal de Conciliación local es de que todos los conflictos presentados de 2018 a lo que va del 2019 son individuales, de los cuales se puede realizar la siguiente clasificación:



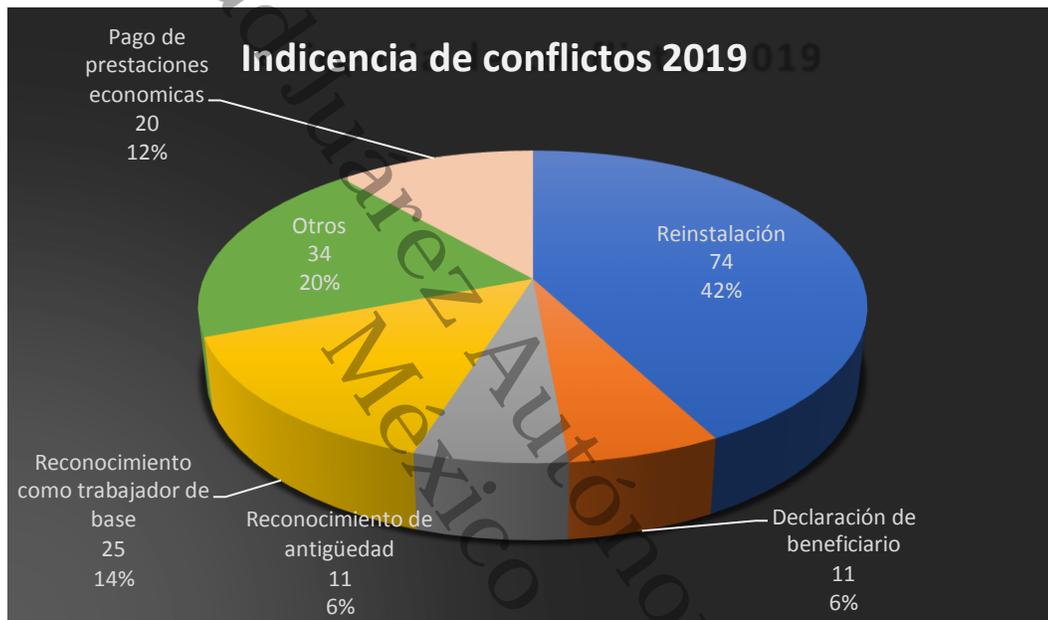
Fuente: Elaboración propia.

La grafica anterior permite mostrar que la mayor incidencia de conflictos laborales se concentró en las reclamaciones como trabajadores de base por parte de diversos actores, este tipo de conflicto puede ser ocasionado por distintos motivos. La consulta realizada al libro de gobierno del referido tribunal no permite conocer el motivo real que genera la reclamación sin embargo permite ver la necesidad del sector trabajador por ser considerado como personal de base.

Las dependencias de la administración centralizada cuentan con sistemas que permiten acceder a dicho beneficio, como lo son las Comisiones Mixtas de

Escalafón dirijo para personal que ostenten plazas provisionales para que posterior a una serie de requisitos señalados mediante convocatoria puedan ser asignadas de manera definitiva, sin embargo otro de los motivos como se ha visualdo en este capitulado puede ser el uso de la figura de prestado de servicio, hecho que motiva el reclamo de no ser considerado prestador de servicio y sí un trabajador que ademas realiza funciones permanente y que deberá a criterio de los reclamantes ser considerado como trabajador de base.

Para el año 2019 la incidencia conflictiva fue la siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo mostrado por la grafica, la mayor incidencia en cuanto a los conflictos llevado al Tribunal laboral burocratico se da para el caso donde los actores reclaman la reinstalación a sus centros de trabajo. El motivo que genera la mayor incidencia en casos de reinstalación a su centro de trabajo, puede ser ocasionado principalmente por despidos que se crean injustificados, pero lo cierto es que también implica aquellos casos en los cuales no se les renueva el contrato por tiempo determinado a través de la figura de los honorarios y que dicho acto motiva la presentación de la demanda ante el tribunal haciendo la reclamación de reinstalar.

En ambos casos, la reclamación para ser considerados trabajadores de base y para aquellos en los que se pida la reinstalación al centro de trabajo pueden ser asuntos atendidos a través de procesos de mediación, sobre todo antes de que se

llegue al hecho manifiesto teniendo canales de comunicación constante con la base trabajadora para efectos de escuchar y atender aquellas inquietudes que presenten en sus lugares de adscripción, sin soslayar que se han expuesto casos que en caso de ser atendidos puede evitar también la incidencia conflictiva sin necesariamente aplicar procesos mediación, como lo es el correcto uso de los contratos por tiempo determinado sin que estos sean prorrogados de forma indeterminado o bien que se simule una figura distinta a la laboral.

Por otro lado, son colectivos los conflictos que surgen cuando la causa generadora afecta a la mayoría de los trabajadores o bien aquellos que afectan el interés sindical, gremial, de los trabajadores. En ese sentido, en Tabasco, los conflictos colectivos de trabajo son regulados de tal manera que los trabajadores no pueden ejercer arbitrariamente el derecho de huelga, puesto que el ejercicio de este derecho solo es aplicable hasta en tanto se violen de manera general y sistemática los derechos previsto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del estado de Tabasco. En dicho instrumento normativo está previsto el procedimiento previo que debe hacer el sindicato para emplazar a huelga, lo cual, como señala Eglá Cornelio Landero, sin duda, ha sido el factor que impera reiteradamente en los paros ilegales que llevan a cabo los trabajadores burócratas, pues no tienen acceso a un mecanismo o proceso que les otorgue garantías de legitimidad.¹⁵²

En síntesis, estas formas de identificación de los conflictos laborales responden a criterios distintos, pero todos pueden converger entre sí, situación que amerita el prestar atención a la implementación de espacios que fomenten el dialogo entre los sujetos señalados y ante las situaciones expuestas.

Consecuentemente, se reitera la trascendencia de las entidades públicas al ser prestadoras de servicios públicos, vinculados en su gran mayoría a la satisfacción de derechos humanos, por lo que ameritan la imposición de condiciones de estabilidad laboral, diálogos efectivos que abonen a la paz social en virtud de que un manejo erróneo de los conflictos laborales en la administración pública centralizada trasciende a la colectividad.

¹⁵²Cornelio Landero Eglá, *Mediación. Mecanismo para la solución de conflictos...* op. cit. p. 70.

Aunado a lo anterior, es que se justifica la implementación de mecanismos como la mediación en la administración pública centralizada para transformar y resolver los conflictos laborales entre sus diferentes agentes y ante sus distintas variantes, puesto que traería beneficios en la reducción de asuntos jurisdiccionales, eficacia en los gastos presupuestales y la divulgación de la cultura de paz como parte esencial de sociedad.

De igual manera al implementar los mecanismos apropiados para abordar los conflictos que surgen de las relaciones de trabajo burocráticas, en virtud de la importancia y trascendencia que tienen las dependencias de la administración pública centralizada en Tabasco, como prestadoras de servicios públicos, necesitan mantener un clima de paz laboral y cumplir con eficacia y eficiencia el servicio público, porque de lo contrario un incorrecto manejo de los conflictos inmersos en ellas, repercuten en toda una población.

D. Conflictos no mediables

Pese a la confusión contenida en las reformas de 2019 a la LFT respecto de los tipos de conflictos que pueden ser conciliables atendiendo a los derechos humanos que le asisten a las personas deberá de considerarse cierto tipo de conflictos que no deberán someterse a un proceso de mediación laboral burocrática.

Ante la presunta existencia de acoso sexual, discriminación u otros actos de violencia, en los que exista una vulneración personal y derivado de la situación una relación desproporcional deberá de remitirse a las autoridades competentes para la investigación o en su caso sanción de conductas que puedan ser sujetas de responsabilidad administrativa o penal.

No obstante lo anterior la LFT prevé la posibilidad de que se lleve a cabo los procesos de conciliación por interpósita persona es decir, siempre y cuando la presunta víctima y el presunto ofensor no se encuentren físicamente en el mismo lugar puede ser llevado a cabo, sin embargo la practica de este tipo de incidentes podría devenir en otras posibles violaciones a derechos así como en la ineficaz

forma de solucionar el conflicto pues no serán los dueños del conflicto los protagonistas en su solución.¹⁵³

En resumen, tomando en consideración alguno de los supuestos previstos en la LFT este tipo de asuntos no serán sometidos a procesos de mediación:

Discriminación en el empleo.	Acoso sexual.
Hostigamiento sexual.	Prestaciones de seguridad social.
Concurrir en estado de embriaguez.	Trata laboral.
Trabajo forzoso.	Explotación laboral.
Actos indecentes e inmorales.	Cualquier asunto relacionado con menores.

En concordancia a lo anterior de manera enunciativa más no limitativa alguno de los siguientes asuntos sí podrán ser considerados para procesos de mediación:

Desobediencia a su superior jerárquico.
Orden y disciplina en el lugar de trabajo.
Faltas injustificadas.

Sin embargo, como se ha desarrollado en el presente capítulo cada conflicto laboral burocrático tiene su particularidad por lo que deberán de ser escuchados las personas que deseen participar de este proceso y según determine la comisión encargada de evaluar los asuntos establecer si son o no susceptibles de procesos de mediación.

2. Formas de abordar el conflicto

Como se ha señalado, el conflicto es un proceso inevitable que caracteriza la dinámica social de las relaciones humanas, en ese sentido, al igual que existen distintas formas de conceptualizar al conflicto, cierto también es que hay distintas formas de hacer frente al mismo, es decir, distintas formas de abordarlos y de intervenir. En Tabasco, los conflictos laborales burocráticos son abordados principalmente a través de tres instituciones la primera de ellas es el Tribunal de

¹⁵³ Ley Federal del Trabajo. Artículo 684-E. 2019.

Conciliación y Arbitraje quien contempla una audiencia de conciliación previa al proceso de demanda y excepciones empero en la práctica esta solo se limita a realizar una citación a las partes en la contienda apercibiéndolos para efectos de que acudan a la misma, sin embargo, sus resultados resultan ser inexistentes, hecho que puede ser originado por distintos factores como el de que no existe la voluntad política o social por parte de las dependencias de la administración pública puesto que decide que acuda a la audiencia personal que no cuenta con la instrucción para realizar propuesta de solución ni con la capacidad para la toma de decisiones, además de que dentro del referido Tribunal no cuentan con personal capacitado para llevar a cabo sesiones de mediación, así como tampoco cuentan con las instalaciones para llevarlas a cabo.

Otra de las formas que se emplean para el manejo de conflictos es a través de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien durante el periodo de 2014 a 2018 realizó 778 conciliaciones y 176 convenios en conflictos laborales de las dependencias de la administración pública centralizada, cifra que es superior a los 32 convenios celebrados durante el mismo periodo por el TCyA para el sector centralizado, en este caso los motivos por los cuales tiene un mayor número de convenios puede derivar en que se citan a las personas que pueden y tienen la capacidad para la toma de decisiones, es decir, la referida Procuraduría coloca nombre y apellido de las personas que deberán de comparecer, y que pueden realmente brindar propuesta de solución, siendo la cita de carácter personal sin que sea a través de un tercero, por lo que se retoma el protagonismo de las personas dueñas del conflicto.¹⁵⁴

Otro elemento que facilita la operación de los métodos no adversariales en dicha institución es el hecho de que las personas que acuden a la cita consideran que al no existir una demanda todavía tienen posibilidades de arreglo, hecho que es erróneo puesto que en todo momento puede ser resuelto a través del convenio entre las partes. Empero, similar al TCyA carecen de personal idóneo para dirigir las sesiones, en ese caso de conciliación, así como las instalaciones adecuadas para el exitoso desempeño de los métodos no jurisdiccionales.

¹⁵⁴ Datos proporcionados vía portal de transparencia véase anexo.

La última de las instituciones en donde pueden ser aplicados los MASC es en la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, puesto que ante dicha instancia aquellas personas que consideren han sido vulneradas en sus derechos pueden acudir a tal organismo con la finalidad de que sean atendidas sus quejas, por lo que se realizan especies de conciliaciones con la finalidad de que se solucionen los asuntos, los cuales pueden ser de diversas índole, esta práctica en el Estado no ha sido explotada en su totalidad por lo que se estima pueda tener resultados positivos si se cuenta con los elementos anteriormente señalados, de los cuales depende el éxito de los MASC.

Sin embargo, la eficacia de tales instituciones es cuestionable al no contar con el personal capacitado y profesional, así como las instalaciones correctas, por ello se estudiarán las formas de abordar al conflicto para contar con una perspectiva correcta para su manejo.

A. Formas de intervenir en los conflictos

Aunado a lo anterior, también existen otras formas de intervenir en los conflictos, los cuales la doctrina nos enseña que son tres las grandes formas de intervención, la primera de ellas es la forma más primitiva que existió para solucionar una situación denominada autotutela la cual en sencillas palabras es aquella en la cual el titular de un derecho resuelve su situación conforme sea lo más conveniente para él, esto de manera intuitiva y unilateral en la cual no media reflexión ni colaboración.¹⁵⁵

La segunda de ellas, la heterocompositiva, es una forma institucional de solución del conflicto e implica la intervención de un tercero ajeno e imparcial, el cual impone la solución a una controversia, cuya actividad de pronta identificación es la del arbitraje, el cual consiste en ser la solución del litigio mediante un procedimiento seguido ante un tercero neutral llamado árbitro, el cual estudiará el asunto, ofrecerá su opinión y dará la solución del conflicto, a través de la toma de decisión que recibe la denominación de laudo.

¹⁵⁵ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ra ed., 1ra. Reimp. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 51-52.

De igual manera, otra forma heterocompositiva de intervenir en el conflicto es el proceso jurisdiccional, que es el conjunto de actos desenvueltos por el órgano estatal jurisdiccional, con las partes interesadas inmersas con la finalidad de aplicar una ley al caso en concreto controvertido, para dirimirlo o para solucionarlo; es decir, en el acto por el cual se sentencia.¹⁵⁶

Señalado lo anterior, es de resaltarse que las formas heterocompositivas de intervenir en el conflicto implica que las partes dueñas del conflicto no son quienes deciden de qué forma se solucionará, toda vez que se delega esa decisión a un tercero neutral, por lo que, en virtud de eso mismo, se genera un ambiente de competencia, cuyos sentimientos son de egoísmo, puesto que lo que busca es satisfacer las propias necesidades.

Como contraparte a la heterocomposición, nos encontramos con la autocomposición, aquí la solución proviene de una o ambas partes del conflicto, el autor Cipriano Gómez Lara nos dice que la autocomposición surge de la evolución humana porque hay en ella un alejamiento del primitivismo y de animalidad, en ese sentido la referenciada forma de intervención tiene diversas maneras de representarse, por ejemplo, la renuncia que es aquella que surge de la pretensión litigiosa y, que en caso de haber promovido ya el proceso, consiste en desistir a la pretensión formulada por el actor en su demanda o por demandado en reconvencción.

Otra de las formas es el allanamiento, que es aquella actitud auto compositiva propia de la parte demandada, consistente en aceptar o en someterse a la pretensión de la parte actora, de la parte atacante y la transacción que es aquel medio de autocomposición bilateral, porque a través de ellas las dos partes solucionan el litigio renunciando parcialmente a su respectiva pretensión y resistencia¹⁵⁷. Dentro de las figuras en el campo de la autocomposición se encuentran la negociación, y la mediación; métodos en los cuales las partes identifican el imperio del enfrentamiento proyectando soluciones; convirtiéndose en

¹⁵⁶Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ma edit., México, OXFORD, 2012, pp. 25-28.

¹⁵⁷Ovalle, Favela, José, *Teoría General del Proceso*, México, OXFORD, 2005, pp. 14-22

moderadoras de sus conflictos; generando reflexiones y espacios de convivencia para la paz; consolidando principios relacionales con criterios de honestidad, equidad, tolerancia, respeto, imparcialidad.¹⁵⁸

Atento a lo expuesto, se puede concluir que no existe una teoría general del conflicto laboral, en virtud de la pluralidad desde el cual es estudiado y abordado el conflicto, sin embargo, si es válido afirmar que se trata de un proceso natural, de oportunidad y crecimiento. En esa tesitura el conflicto es una situación, en la que dos o más personas están en oposición, porque sus intereses, o necesidades son distintos, pero el ser distinto no necesariamente resulta ser incompatible, por lo que se reitera el carácter de oportunidad de esta situación.

Asimismo, paralelo a ello, surge el Estado, como aquella organización omnipresente y actor principal en la vida en sociedad, como garante a través de sus instituciones, para la satisfacción de las necesidades básicas sociales, respeto y cumplimiento a derechos humanos, los cuales pudieran estar inmersos en el oleaje de los conflictos poniendo en riesgo aquella actividad principal. Es por lo señalado, que se resalta la importancia de voltear a ver que los servicios que se brindan en aras de cumplir esa obligación esencial pueden ser optimizados con la aplicación de MASC, tales como la mediación.

B. De lo competitivo a lo colaborativo

Dentro de las formas de abordar los conflictos, resalta la teoría estudiada por los autores clásicos, Thomas y Kilmann, quienes presentan cinco formas para abordar el conflicto, que de manera sucinta resulta ser, el primero de ellos la forma competitiva, la cual en la gran mayoría de las ocasiones nos vemos inmersos, competir, tal vez sea parte también de la misma naturaleza del ser humano, en la gran mayoría de las ocasiones ante lo desconocido reaccionamos de manera violenta y aunque el competir no necesariamente conlleva a la violencia, lo cierto es que en esta forma de abordar el conflicto lo único que importa es obtener lo que se quiere sin preocuparnos por lo que quieren los demás.

¹⁵⁸Cornelio Landero, Eglá, “Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano”, *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, España, núm. 17, junio, 2014, pp. 81-95

La segunda de las formas como opuesta a la anterior es la colaborativa, aquella en la que las partes desean satisfacer sus intereses de manera recíproca,¹⁵⁹ aquí el grado de preocupación por los objetivos de los demás es alto y entonces se decide cooperar, es entonces esta forma de abordar el conflicto, el punto por excelencia para transitar por los mecanismos alternos de solución de conflictos.

La tercera de las formas de abordar el conflicto es la evasiva, aquí ni se coopera ni se compete, la reacción consiste en alejarse del conflicto, por distintas razones, si bien el evitar no es sinónimo de solucionar, esta forma de abordar el conflicto resulta útil cuando las partes son conscientes de que no pueden satisfacer sus deseos, porque tal vez sea una forma de obtener menos problemas o bien porque funciona para recobrar un poco de tranquilidad.¹⁶⁰

La cuarta de las formas es la acomodativa o permisiva, aquella mediante la cual, con tal de calmar la postura de la otra parte, se deciden anteponer los intereses de aquellos antes que los propios. Situación aplicada por una u otra parte según sus intereses propios.¹⁶¹

Por último, nos encontramos con el compromiso, similar a la cooperación toda vez que aquí, la preocupación es para que la contraparte también alcance sus objetivos, no obstante, se llega a un punto más elevado en virtud de que dicha colaboración culmina con un compromiso, en la cual las partes determinan que no hay vencedores ni ganadores, sino que ambos participantes ganan. Es en este punto, el ganar-ganar, que beneficiaría a la administración pública centralizada estatal puesto que, el contar con personal capacitado y comprometido con los fines del Estado y los derechos humanos, hará que se estimulen las alternativas de solución en conflictos laborales, de igual manera, el personal subordinado al conocer de la dinámica de solucionar controversias se encontrará más dispuesta al dialogo y colaboración puesto que los pilares de la mediación son la confianza, legitimidad, el reconocimiento y respeto, valores que sin duda en los sistemas organizaciones abonan a un mejor desempeño de trabajo.

¹⁵⁹Vallejo, Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación, proceso, tácticas y técnicas*, 3ª ed., Madrid, Pirámide, 2012, p. 49.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 50

¹⁶¹ *Idem*.

El estudio de las relaciones laborales burocráticas permite destacar su relevancia para la sociedad, puesto que forma parte del derecho social y este tiene una transcendencia en la vida cotidiana. Las relaciones burocráticas han sido sujetas de diversos cuestionamientos al punto tal, de que a la población donde presta su servicio le ha perdido la confianza que les tenía empero que, con herramientas de participación ciudadana a través de la mediación, dicha brecha puede ser recuperada. El servicio público se encuentra en el día a día, desde el transporte que facilita la llegada a los centros de trabajo, la parte administrativa y operativa en materia de seguridad, la educación que abarca un amplio sector social, hasta la atención médica que se brinda a la ciudadanía.

Las relaciones laborales burocráticas son pieza clave para la consolidación de derechos humanos, algunos relacionados con los servicios públicos descritos, en ese sentido, son el brazo maquilador de una gran sector diseñado, planificado, organizado y controlado que día a día enfrenta conflictos internos de trabajo y externos de prestación de servicios.

La burocracia, más que una clase social es un ente operativo repleto de recurso humano con vocación de servicio, pero el cual no es ajeno a los conflictos, en la administración pública centralizada se tienen distintas particularidades puesto que en cada nueva administración los cambios se realizan en virtud de la visión del gobierno en turno, lo que implica movimiento de personal y reestructuraciones presupuestales que impactan los ambientes de trabajo.

Sin embargo, los fines siguen siendo los mismo: el bienestar social de la población y el disfrute de los derechos humanos, por lo que el empeño de todos los sectores tiene que ser tendiente a la erradicación de formalismos o procedimentalismos que pudieran hacer inaccesible tales derechos, así como el cambio de pensamiento del litigio por la colaboración; el esfuerzo debe desembocar en las formas no adversariales para la atención de conflictos, debe ser pues, en escuchar a las personas que desempeñan su labor dentro del aparato burocrático, debe ser pues, reconocer la labor que realizan y brindarles otras alternativas para que encuentre la solución a sus propios asuntos, es sin duda también, una oportunidad para el cambio de paradigma y lograr una normalización en la práctica.

de los MASC, es sin duda por la relevancia en su doble aspecto de la administración pública, que deba de emplearse la mediación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada estatal.

SEGUNDA PARTE

MEDIACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DE TABASCO

Como segunda parte del proyecto de investigación se reafirma el hecho de que toda persona por el simple hecho de serlo, tiene derecho a que se le trate con dignidad e igual consideración, y de acuerdo a la teoría iusnaturalista, la función prioritaria del Estado es asegurar el goce de los derechos naturales, por lo que la garantía de estos derechos es la razón de ser de toda organización política, es decir, de la administración pública.

Por lo tanto como se sostiene a lo largo de la investigación la administración pública no solamente representa al poder ejecutivo, sino que implica la totalidad del Estado en acción y no solamente uno de sus poderes constituidos, por lo que un Estado democrático sin protección, promoción y garantía de acceso a los derechos humanos no puede ser considerado como tal puesto que los derechos humanos son las bases de la existencia y coexistencia humana.

Por lo que conocer el uso de la mediación en un contexto internacional a través de diversos instrumentos clasificados como normas internacionales de carácter general y específicos se fortalece el argumento para la implementación de la mediación burocrática.

CAPÍTULO TERCERO

MEDIACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA EN NORMAS DE ORIGEN EXTERNO Y ORIGEN INTERNO EN MÉXICO

El mundo del trabajo ocupa un lugar predominante en una sociedad, así como los mecanismos e instancias que en cada país se hayan creado para que las relaciones laborales que ahí se originen sean las adecuadas, no obstante, hoy en día pareciera

que aún no se encuentra la instancia adecuada y los mecanismos que logren tales objetivos de paz laboral y dejen satisfechos a trabajadores y empleadores entendiéndose a estos como el gobierno estatal.¹⁶²

Actualmente las prácticas laborales, están centradas en las ideas de que el éxito consiste en poseer grandes fortunas que dan poder y bienestar; y que el medio idóneo para esto, es la competitividad totalmente deshumanizada, situación que produce rémoras sociales como la explotación laboral, corrupción, entre otras; conductas que crean un ambiente negativo y contaminante, donde la persona, pierde valores y virtudes, afectando incluso el núcleo familiar, tratando de resolver sus problemas con conductas violentas, ya que carecen de comunicaciones respetuosas.¹⁶³

Por lo anterior, las personas en conflicto prefieren generalmente resolverlos a través de las vías jurisdiccionales a pesar de las constantes reformas jurídicas que tiene el Estado mexicano en cualquiera de sus ramas, incluida obviamente la laboral, donde la aplicación de la justicia no es pronta, ni expedita, los costos son gravosos, posiblemente por los vicios y errores de la misma condición humana.

En mérito a lo expuesto, se han tratado de encontrar procedimientos alternativos de solución de conflictos, entre estos, la mediación, para procurar una justicia más humanizada y al alcance de cualquier persona, así como para buscar una solución mutuamente satisfactoria, y aceptable a un conflicto compartido al tiempo que utiliza herramientas tendientes a generar empatía entre las partes y guiarlas al manejo de sus propios conflictos.

Concatenado a lo descrito, tenemos que, de conformidad con el artículo 1ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos humanos, son los reconocidos por la misma Constitución Federal, y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos laborales se encuentran principalmente en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual es un

¹⁶²Reynoso Castillo, Carlos. “Justicia Laboral (la reforma pendiente)”. *Revista Alegatos*. 1999.

¹⁶³Heredia Heredia, Hector. “La mediación como herramienta para evitar los procesos laborales”. *Revista Tohil*, 2008, año 9 número 23, Enero-Junio.

organismo internacional especializado, de las Naciones Unidas encargada de promover los referidos derechos.¹⁶⁴ Es una organización establecida desde 1919 en el Tratado de Versalles con una composición tripartita con representantes de los empleadores, de los trabajadores y de los gobiernos.¹⁶⁵

La OIT, a través de sus múltiples instrumentos jurídicos, advierte que la administración pública debe ser eficiente y eficaz para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, como se ha señalado anteriormente este se encuentra vinculado intrínsecamente con la materialización de derechos humanos tales como el de seguridad pública, educación, salud, cultura, acceso a la vivienda, entre otros y, por lo tanto, es un factor esencial para un desarrollo económico y social sostenible.

Empero los objetivos del Estado no pueden ser llevados a cabo si la prestación de servicios las dependencias de la administración pública centralizada, no cuentan con personal calificado y motivado, que sepa y entienda sobre el manejo de conflictos laborales. La OIT subraya que las diferentes formas de diálogo social, y muy particularmente los mecanismos alternos de solución de conflictos entre las los trabajadores burócratas y la administración pública, son capitales para crear las condiciones necesarias que permitan hacer frente a los desafíos antes mencionados.

Los mecanismos no adversariales como la mediación en conflictos laborales, ofrecen ventajas no sólo a los funcionarios por ser una herramienta de motivación, de reconocimiento social y de respeto de la dignidad de la persona, sino también a la administración, porque le permite apoyarse en los compromisos asumidos por

¹⁶⁴ Los derechos humanos laborales pueden ser entendidos como aquellas protecciones laborales consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos basados en la dignidad humana y la satisfacción de las necesidades básicas en el mundo del trabajo. Canessa Montejó Miguel Francisco, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos Laborales*, PUV, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008. Algunos de los derechos humanos laborales son el de no discriminación, libertad de pensamiento, libertad de expresión, de intimidad y privacidad, libertad sindical. Reynoso Castillo Carlos, *Los derechos humanos laborales*, Tirant lo blanch, 2da ed., México, 2016, pp.17-131.

¹⁶⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Las normas del derecho internacional del trabajo en el sector público" en *Los derechos humanos laborales*, Comisión Nacional de derechos humanos, México, 2017, p. 234

sus mismos trabajadores, así como de las organizaciones sindicales para poner en práctica los principios que rigen el servicio público.

I. NORMAS INTERNACIONALES DE CARÁCTER GENERAL

En ese sentido, las normas internacionales de trabajo son instrumentos jurídicos que principalmente establecen, principios y derechos en el trabajo, las normas se dividen en convenios, que son los tratados internacionales vinculantes para los Estados que las ratifiquen, y recomendaciones que son directrices (qué hacer) no vinculantes.¹⁶⁶ Los convenios de la OIT, que sean ratificados por el Estado mexicano y que se encuentren en vigor, son considerados en virtud de su naturaleza y del argumento de autoridad como normas de fuente internacional que pasan a ser parte del orden jurídico mexicano y que, en los casos en que contengan derechos humanos, con contemplados a la par de la Constitución Federal.¹⁶⁷

La OIT celebra convenciones internacionales sobre los derechos laborales, y ha emitido un total de 189 de las cuales, el Estado Mexicano ha celebrado 80, de esas, 66 se encuentran en vigor,¹⁶⁸ y 9 han sido denunciados por México. Asimismo, se han emitido 81 recomendaciones, de los cuales se hablarán en el proyecto de investigación toda vez que existen convenios de importante trascendencia en materia de derechos humanos laborales, como la recomendación 92, 159, 163, y que no han sido suscritos por México, y recomendaciones que poco o nada son tomadas en cuenta.¹⁶⁹

Concatenado a lo anterior, el Estado mexicano, no ha ratificado 41 convenios de la OIT, dentro de los cuales destacan el convenio 151, respecto de las relaciones de trabajo en la administración pública y 154, sobre negociación colectiva los cuales serán abordados dentro de la internacionalización de la mediación. En síntesis, lo expuesto sirve para dimensionar la importancia de las relaciones laborales, del

¹⁶⁶ Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, *et. al. Derecho laboral globalizado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp.20-49

¹⁶⁷ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Las normas del derecho internacional del trabajo en el sector público" op. cit. p.235.

¹⁶⁸ El convenio número 98 entrará en vigor para México el 23 de noviembre de 2019.

¹⁶⁹ Islas Colín, Alfredo, "Normas imperativas de derecho laboral de los derechos humanos", *Perfiles de las ciencias sociales*, año 3, núm. 5, julio-diciembre 2015, México, UJAT.

andamiaje de normas que existen y como introducción a lo que a continuación se abordará con la finalidad de comprender los conflictos laborales.

1. Las relaciones laborales en la administración pública (Convenio 151 OIT)

El 27 de junio de 1979 en la Ciudad de Ginebra, Suiza se llevó a cabo el Convenio sobre las relaciones de trabajo de la administración pública, misma que entró en vigor en febrero de 1981. Dicho Convenio no ha sido ratificado por México por lo que su cumplimiento no se hace obligatorio para el Estado, empero su relevancia es tal que permite sentar las bases de la mediación para atender los conflictos laborales burocráticos en dicho país.

Al igual que el artículo 123 de la CPEUM, la OIT reconoce que en sus anteriores convenios y recomendaciones hizo una distinción entre los regímenes laborales puesto que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores de 1971, no son aplicables a ciertas categorías de empleados públicos y que son destinados a los representantes de las empresas.

Asimismo, como se ha pretendido acreditar en este trabajo, la OIT reconoce la importancia que tiene el sector burocrático tomando en cuenta para ello la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública y la imperiosa necesidad de que las relaciones laborales sean sanas, es decir la relación entre trabajador y Estado pueda funcionar de manera correcta y ordenada.

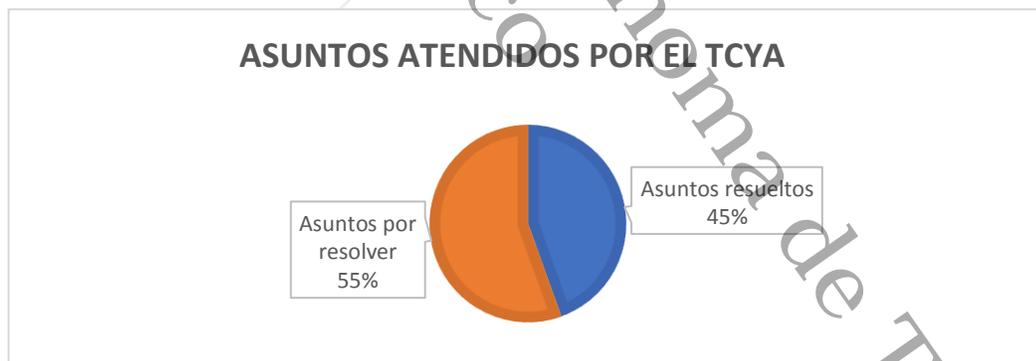
En su primer apartado se retoma la distinción que reconoce el artículo 123 de la CPEUM puesto que deja a consideración de la legislación nacional el determinar qué garantías les pueden ser aplicables a los trabajadores de confianza, así como a las fuerzas armadas y policiales. De igual manera reconoce una serie de derechos como los de libertad de asociación, facilidades para el ejercicio del derecho sindical, la negociación para el establecimiento de las condiciones generales de trabajo, entre otros.

Sin soslayar lo esgrimido, en su artículo número 8 se pone especial énfasis puesto que además de referirse al establecimiento de las condiciones generales de trabajo, el artículo obedece al apartado quinto referente a la solución de conflictos

el cual establece que, se deberán de emplear procedimientos que atiendan a la solución de conflictos independientes e imparciales como lo es la mediación.

En ese sentido, este instrumento internacional prevé las cuatro formas no adversariales tradicionales para atender los conflictos, como lo son la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje por lo que para la implementación en el estado de Tabasco debería ser de observancia obligatoria, sobre todo considerando que a la fecha de la redacción del presente documento el Tribunal de Conciliación y Arbitraje local, ha atendido desde el año 1994 un total de cinco mil ciento cincuenta y siete demandas relacionadas con la administración pública estatal, de las cuales se desprende un total de dos mil ochocientas sesenta y un demandas sin concluirse, es decir, ya sea que no cuentan con una resolución emitida o bien porque no ha sido posible el cumplimiento de la resolución, cifra que refleja más de la mitad de los asuntos pendientes por solucionarse y de las cuales corresponden a la administración centralizada un total de mil ochocientos cuarenta y tres asuntos pendientes por concluir.¹⁷⁰

De los 5157 asuntos atendidos por el TCyA relativos a la administración pública estatal, 2296 han sido resueltos sin embargo un total de 2861 asuntos quedan pendiente de solución es decir un 55% del total de asuntos.



Elaboración propia.

De los 2861 asuntos pendientes por resolver por el TCyA 1846 asuntos son relativos a la administración pública centralizada es decir un 80% del total de asuntos pendientes por resolver.

¹⁷⁰ Información obtenida vía transparencia, consultar anexo..



Elaboración propia.

De los 5157 asuntos atendidos por el TCyA 1631 han sido resueltos vía convenio entre las partes es decir un 32% del total de asuntos.



Elaboración propia.

En síntesis, en el convenio 151 de la OIT se tiene una premisa fundamental para el avance del método de la mediación para la atención de conflictos laborales burocráticos en México.¹⁷¹ Asimismo señala que las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado deberán de gozar de una protección ante cualquier acto de injerencia de una autoridad sobre su funcionamiento, constitución o administración sindical, esto bajo un estricto sentido de respeto tanto para la vida sindical como para la vida pública de la administración de la que se trate.¹⁷²

El autor Alfredo Sánchez Castañeda señala que en cuanto a los derechos vinculados a la libertad sindical y la dignidad de las personas trabajadoras se

¹⁷¹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C151

¹⁷² Sánchez Castañeda, Alfredo, “Los derechos humanos laborales en México” en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Hacia un nuevo modelo laboral en México*, México, 2019, p. 48.

encuentran la de constituir sindicatos de manera libre, el derecho a la no intervención por parte de las autoridades administración relativo a la manifestación personal, el derecho a la no represión por la vía administrativa que tenga como finalidad la disolución sindical, asimismo señala que existen obligaciones como el no afectar el orden público en el ejercicio de sus libertades sindicales, así como el no permitir que exista impunidad sindical abusando de la autonomía que estos tienen, la transparencia en la organización, financiamiento y manejo de cuentas, y el derecho de acceso a la información, por parte de sus agremiados.¹⁷³

2. Negociación colectiva en la administración pública (Convenio 154 OIT)

Para algunos autores la mediación es una negociación asistida,¹⁷⁴ por lo que no puede pasarse por alto el Convenio 154 sobre la negociación colectiva puesto que dicho instrumento no excluye al sector burocrático para su implementación, no obstante, de ser un documento breve, en él también se puede encontrar un fundamento para justificar el uso de los métodos no adversariales para la atención de conflictos laborales en la administración pública estatal.

Lo anterior mencionado al tenor de los siguientes puntos, se deberá de fomentar la negociación colectiva a todas las categorías de trabajadores y a todos aquellos patrones; se deberá de establecer las reglas que regulen el proceso que deba aplicarse; los órganos que existan contribuirán a la negociación colectiva. Si bien es cierto que los conflictos laborales burocráticos colectivos en su práctica son complicados de que se manifiesten por las condiciones explicadas en el capítulo tercero, cierto también es, que los tópicos recogidos por el Convenio en comento también cobran vigencia puesto que las condiciones generales de trabajo, las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados, así como las interacciones sindicales, son naturalmente existentes y derivan en conflictos laborales burocráticos.¹⁷⁵

¹⁷³ *Ibidem*. p. 49.

¹⁷⁴ Fisher Roger, y Ury William, *Getting to yes: negotiating agreement whith out giving in*. Houghton Mifflin, Boston, 1981, citado en Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed. Pirámide, Madrid, 2012, p.58.

¹⁷⁵ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la negociación colectiva, Ginebra, 1978. Disponible en:

El convenio 154 de la OIT define a la negociación colectiva como todas aquellas que tienen lugar entre un empleador, empleadores o varias organizaciones de trabajadores y una organización o varias organizaciones de trabajadores, esto con la finalidad de negociar las condiciones generales de trabajo y sus relaciones laborales.¹⁷⁶

No obstante, como se ha señalado si bien los conflictos colectivos burocráticos por su naturaleza misma no son habituales que se manifiesten, lo cierto es que con el convenio en comento se les otorga reconocimiento a las organizaciones sindicales los cuales sí que juegan un papel importante en las relaciones laborales burocráticas.

En el estado de Tabasco las expresiones sindicales forman parte de la vida pública y cotidiana laboral, además tienen injerencia en distintos asuntos tal y como se recoge de las condiciones generales de trabajo para la administración pública estatal así como la ley de los trabajadores al servicio del estado de Tabasco, en el primero de estos instrumentos la participación sindical incluye los conflictos laborales de naturaleza individual pero en los cuales participa asesorando jurídicamente a sus agremiados.

Ejemplo de lo anterior se plasma en las posibilidades de impugnar una sanción una vez que esta sea notificada, la de proponer personal que cubre vacantes temporales, como testigo en caso de renuncia, representación en levantamiento de actas administrativas, para intervenir previo a la emisión de un dictamen en contra del trabajo, testigo en caso de fallecimiento del trabajador en el lugar donde presta sus servicios, y en términos generales para todos aquellos asuntos que tengan relación con derechos y obligaciones para los trabajadores de base del gobierno del Estado.¹⁷⁷

En síntesis, las representaciones sindicales surgen como contrapeso y figura de apoyo para los trabajadores de base en el sector burocrático ejemplo de ello se plasma en la tesis de jurisprudencia citada al pie en la que se establece que en

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

¹⁷⁶ Art. 14. Convenio 154, OIT.

¹⁷⁷ Artículos 6, 9, 18, 23, 26, 27. Condiciones generales de trabajo, Tabasco, 2017.

virtud de ser una relación *sui generis* derivada de la naturaleza imperativa del Estado en cuanto a la relación laboral pero que esta (relación de trabajo) no se encuentra sujeta a la libre voluntad de los titulares de la dependencia de la que se trate ni de un servidor público en particular sino que se encuentra determinada por un andamiaje jurídico que regula y determina las funciones de cada personal, llegando incluso a determinarse que el tipo de relación de trabajo en virtud del tiempo de contratación llamese temporal, interino o definitivo tampoco están sujetas al arbitrio de los titulares o jefes de determinada dependencia sino que, tiene que ser expresamente justificada la razón por la cual el espacio que se cubre es eventual o definitivo.¹⁷⁸

3. Medidas gubernamentales internacionales (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá)

Dentro de las normas internacionales de carácter general se encuentra el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual dentro de sus múltiples objetivos tiene el de promover la protección y observancia de los derechos laborales, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, el fortalecimiento de la cooperación y la capacidad de las partes en los asuntos laborales.¹⁷⁹

Este instrumento en su anexo 23 contiene distintas obligaciones para los Estados que la suscriben que si bien no son referentes a las relaciones laborales burocráticas si que son de observancia obligatoria para México en cuanto al derecho laboral se refiere. De manera tal que recoge derechos contemplados en la Declaración de la OIT sobre el derecho a la negociación colectiva y la creación de una entidad independiente para conciliación y registro de sindicatos y contratos colectivos obligación que actualmente se encuentra cumplida legislativamente hablando la cual se encuentra pendiente de su aplicación operativa.

¹⁷⁸ Tesis PC.I.L.J/51L, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2019. Trabajadores al servicio del estado. Corresponde al patrón justificar la temporalidad del nombramiento y su causa motivadora.

¹⁷⁹ Preambulo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730>

Dentro de la parte medular de dicho instrumento se establecen diversas medidas gubernamentales obligatorias como el de proveer o fomentar los servicios de mediación, conciliación y arbitraje el cual debe ser interpretado en ese orden de prioridad puesto como se ha desarrollado a lo largo del texto, la mediación es la mejor forma de solucionar una controversia.¹⁸⁰ Aunado a lo anterior, uno de los puntos relevantes de cuando entre en vigor dicho instrumento es en torno a la concientización pública puesto que cada Estado parte promoverá la conciencia pública de sus leyes laborales, y por ende de las formas no adversariales de solución de controversias en materia laboral, es decir, deberá de diseñarse un esquema que permita el entendimiento público sobre la importancia e implicaciones que tiene la mediación para la solución de conflictos laborales.

Con base a lo abordado en este apartado de normas internacionales de carácter general se refuerzan los fundamentos legales para la implementación de la mediación en controversias laborales burocráticas, señalando que no son temas nuevos sino que han estado durante muchos años como un pendiente de aplicación de la cual esta investigación concluirá en la importancia de la prontitud en su aplicación, no obstante lo anterior si bien existe normativa que es más abierta en cuanto a temas puesto que abarca diversas aristas lo cierto es que también existe normativa específica sobre determinados temas tales como se verán a continuación.

II. NORMAS INTERNACIONALES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

1. Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (Recomendación 159 OIT)

En junio de 1978 se adoptó la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública la cual es complementaria del Convenio 151 de la OIT, para este caso las recomendaciones son un tanto abiertas puesto se reconoce las particularidades nacionales de cada país respecto de las relaciones laborales burocráticas, es decir, delega en los Estados la posibilidad de que sean estos quienes determinen las personas u órganos competentes que puedan hacer uso de la mediación, puesto que este método fue reconocido en el Convenio 151.

¹⁸⁰ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, Artículo 23.5, 2019.

No obstante, del reconocimiento que se le otorgó a la negociación y mediación en el Convenio 151, la OIT reconoce que pueden existir otras formas no jurisdiccionales para atender los conflictos laborales y para ello determina que el único requisito para que estos puedan ser operados es que hayan sido establecidos en la legislación nacional u otros medios que para el caso mexicano como se ha reiterado existe una normativa nacional y estatal que reconoce a los mencionados mecanismos y que incluso se encuentran reconocidos como derechos humanos.

La OIT reconoce la trascendencia de las actividades desarrolladas dentro de la administración pública centralizada por lo que considera deberán de imperar las formas amistosas para la solución de las controversias laborales que en ella ocurra y que pudieran impedir el acceso efectivo de servicios públicos vinculados a derechos humanos. Las relaciones de trabajo en la administración pública centralizada cuentan con una particularidad que la distingue de otras relaciones de trabajo puesto que el factor Estado influye por un lado el hecho de que la parte patronal por decirlo de una forma goza de fuerza en la ejecución de sus actuaciones y por otra tiene múltiples obligaciones con los ciudadanos y sus trabajadores.

Este hecho supone una crítica para la aplicación de la mediación laboral burocrática puesto que no debe existir un desequilibrio de poder en los intervinientes, empero existen dos supuestos que dan contestación a dicho planteamiento, el primero en el sentido de que cuando ocurren supuestos despidos injustificados no existe una relación empleador-empleado si no que son dos sujetos con derechos y obligaciones lo que le permite encontrarse en un mismo plano que propicia la mediación, el otro punto parte de los principios que rigen el servicio público en Tabasco, recordando que si bien sus actuaciones convergen en los fines del Estado, es decir, destinados a la colectividad esto no quiere decir que deberá de pasarse por encima de los derechos de los trabajadores.

Expuesto lo anterior, los principios que rigen el servicio público en el estado de Tabasco como lo son la imparcialidad, honradez, objetividad y profesionalismo son fundamentales para la correcta implementación de la mediación laboral burocrática puesto que ellos permitirán ver que no existe impedimento legal para su

operación y que generaría beneficios al interior y exterior de las dependencias públicas.

En ese sentido, como se ha señalado las recomendaciones emitidas por la OIT sirven de directrices por lo que en Tabasco aquellas encomiendas deben ser empleadas de manera tal que se materialice la mediación para la solución de conflictos laborales burocráticos. Asimismo, la recomendación va en el sentido de asegurar el cumplimiento de los acuerdos a los que hayan llegado, puesto que estos deberán de especificar su periodo de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o ambas posibilidades.¹⁸¹

En la practica que se propone para el estado de Tabasco de la implementación de la mediación burocratica, que si bien se abordará en el capítulo siguiente se puede decir que, los acuerdos que celebren los participantes del proceso deben ser específicos en cuanto al tiempo que se llevará el cumplimiento de las acciones que acuerden, así como los limites de acuerdos a los que se puede llegar y de qué forma lo harán de manera que procesalmente se justifica también el método de la mediación.

En síntesis, la recomendación número 159, abona en el compromiso por tener mecanismos no adversariales y pacíficos para la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal, lo cual implica que debe ser forzoso el emplearlo ante la ineficacia de los mecanismos existentes.

2. Recomendación sobre conciliación y arbitraje voluntarios (Recomendación 92 OIT)

En ese sentido la OIT considera que los gobiernos para ser considerados como buenos deberán de cumplir con los siguientes requisitos: contar con sistemas de gestión de conflictos, organismos legales independientes, elementos de un sistema eficaz de resolución de conflictos.¹⁸² Los parámetros de interés específicos

¹⁸¹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312497

¹⁸² Organización Internacional del Trabajo, (OIT), Sistemas de resolución de conflictos laborales, Turín Italia, 2013.

para un sistema eficaz de gestión de conflictos según la Organización Internacional del Trabajo son los siguientes:

El Artículo 1 de la Recomendación núm. 92 sobre la Conciliación y el Arbitraje Voluntarios, establece que el mecanismo de resolución de conflictos establecido por el Estado debería asistir en la prevención de los conflictos laborales.¹⁸³ Para poder llevar a cabo esta acción se requiere que haya recursos disponibles para ayudar a las dependencias de la administración pública centralizada y a los trabajadores al servicio del Estado a prevenir el surgimiento de disputas mediante el asesoramiento, información y capacitación con la finalidad de fortalecer y mejorar los acuerdos y procesos de diálogo, para mejorar las relaciones entre trabajadores y el Estado.

La mediación preventiva, o bien la que se lleva a cabo fuera de un procedimiento laboral, es aquella donde las personas en conflicto, pudieran abordar el mismo con técnicas de negociación y en caso de llegar al acuerdo dejarlo plasmado en un convenio sin necesidad de acudir a tribunales, en este enfoque preventivo se encuentra la necesidad de instrumentalizar las bases para educar hacia la cultura de la paz, que si bien todos los Estados lo tienen contemplado como fines de la educación lo cierto es que todavía hace falta mayor divulgación, información y bases de implementación de los MASC, todo ello desde la voluntad política, para que desde las instancias de gobierno, se marquen pautas educacionales, divulgación masiva de la información, presupuestos con perspectivas de solución pacífica de controversias, entre otras acciones, puesto que existe una falta de prevención de conflictos laborales en las dependencias de la administración pública centralizada.

Un sistema eficaz de gestión de conflictos según la OIT debe proporcionar una variedad de servicios relacionados a las necesidades de sus usuarios, incluyendo el suministro de información, esto actualmente posible a través de los medios masivos de comunicación, las redes sociales, portales electrónicos de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada, ofreciendo a sus

¹⁸³ Recomendación núm. 92 sobre la Conciliación y el Arbitraje Voluntarios. Ginebra 1951. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092

trabajadores información acerca de las formas no adversariales para solucionar controversias laborales, además de que en dichos portales puede ser difundido de manera constante, clara y sencilla las ventajas de gestionar los conflictos de manera adecuada y educar en una cultura de la paz, como se señalaba en el apartado anterior, no obstante, de que esto no se realiza.¹⁸⁴

Estos estándares también prevén asesoramiento, capacitación y facilitación, elementos sumamente importantes, pues resultaría vano e ilusorio pensar en campañas de difusión y concientización si no será permisible la materialización de estas formas de solución a los conflictos, por lo que como se señaló anteriormente, las autoridades administrativas, así como las dependencias públicas deberán contar con personal capacitado que se pueda llevar a cabo de manera efectiva dicha situación.

El Artículo 3 fracción II de la Recomendación núm. 92 estipula que dichos servicios deberían estar a disposición de cualquier parte de un conflicto y deben poder ser activados por iniciativa de la institución pública responsable de la supervisión de las relaciones laborales, empero también debe servir como base para que las dependencias de la administración pública centralizada operen a los mecanismos no adversariales.

El Artículo 3 fracción I de la Recomendación núm. 92 estipula que los procedimientos de conciliación voluntaria deben ser gratuitos. El servicio gratuito implicaría que los servicios de mediación y conciliación se pongan a disposición de las personas en conflicto de forma gratuita. Lo anterior, entendiéndose que resulta una mejor inversión el gasto en materia de prevención que la erogación por un conflicto mal gestionado, mal atendido, que representa pérdidas millonarias para la hacienda pública, un ejemplo de ello, lo podemos encontrar en el Estado de Tabasco, en la que con fecha veintidós (22) de noviembre del año dos mil diecisiete (2017) el Tribunal de Conciliación y Arbitraje publicó vía transparencia bajo la solicitud de informe con número 01699117 que los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial tienen laudos que en su conjunto suman \$ 330, 675, 705 (treientos treinta millones seiscientos setenta y cinco mil setecientos pesos)

¹⁸⁴ OIT, Sistemas de resolución de conflictos laborales, op. cit. p. 31.

asimismo, que los ayuntamientos del Estado de Tabasco tienen un adeudo por \$1, 960, 000, 000. (mil novecientos sesenta millones de pesos), dando un conjunto un total de 2 mil 290 millones de pesos derivado de expedientes que se encuentran en ejecución de laudo.¹⁸⁵

Derivado de lo anterior, son recursos que las administraciones señaladas deberán presupuestar, ejercicio que, sin dudas tendrá un impacto directo en los recursos que se tenían previstos para atender otras necesidades sociales, sin soslayar que, de manera reiterativa se afirma que vale la pena pensar en invertir en gestión de conflicto.

Un sistema eficaz de gestión de conflictos también debe contar con operaciones y procedimientos claros, sencillos e informales, y con formularios fáciles de usar para tantos asuntos operativos como sea posible. En ese sentido, la implementación de la mediación en las dependencias de la administración pública centralizada deberá realizarse evitando en la medida de lo posible, la aparición y la práctica de procesos judiciales. La creación de protocolos, el establecimiento en las condiciones generales, a través de circulares o cualquier otro sistema de comunicación pueden ser empleados para comunicar la sencillez del mecanismo.¹⁸⁶

Otro rubro a destacar por parte de la OIT es la profesionalización de las personas que presten los servicios, es decir, por profesionalidad se entiende que todo el personal del sistema de resolución de conflictos laborales debe ser una persona preparada, conocedora de los MASC, y que haya sido seleccionada con imparcialidad, esto, en apego al cumplimiento de los requisitos que imponga el servicio público, este elemento deberá tener en consideración las dependencias de la administración pública centralizada, es decir, deberán contar con personal profesional y capacitado en el manejo de conflictos y los métodos como la mediación, para el eficaz y exitoso desempeño de estos.¹⁸⁷

El contar con un sistema eficaz de solución de conflictos permitirá que las personas a las que se le brinda servicios tengan confianza de las actividades

¹⁸⁵ Información obtenida vía INFOMEX, véase anexo.

¹⁸⁶ OIT, Sistemas de resolución de conflictos laborales... p. 32.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 33.

encomendadas a las dependencias de la administración pública centralizada. La confianza en las personas genera mayor participación social y la participación social genera un mejor esquema de gobierno.

El concepto de gobierno es tan antiguo como la sociedad misma, sin embargo, lo que es relativamente nuevo es el énfasis en el buen gobierno y el grado en el que los principios aceptados de buen gobierno se aplican realmente en la práctica. El recoger los estándares que propone la OIT en materia de conflictos laborales y el papel de los actores principales, incluyendo, entre otros, a los gobiernos en cuanto a los procesos de toma e implementación de decisiones implica una evaluación y un análisis de las estructuras que se han establecido.

Según la OIT son pocos los países o las instituciones (sean públicas, privadas) que pueden alegar que cumplen con todas las características de buen gobierno, pero la existencia de dicho ideal proporciona un estándar de desempeño con el cual se pueden comparar los niveles reales y existentes y se pueden tomar las medidas correspondientes.

Las características generalmente aceptadas del buen gobierno según los instrumentos internacionales son las que se presentan a continuación:

Participación ciudadana.

La participación en la toma de decisiones de las partes interesadas, tanto hombres como mujeres, es la piedra angular del buen gobierno. Esto se refleja en el Artículo 2 de la Recomendación núm. 92 de la OIT concerniente a la Conciliación y el Arbitraje Voluntarios, que estipula que:

“Todo organismo de conciliación voluntaria, establecido sobre una base mixta, debería comprender una representación igual de empleadores y de trabajadores.” La participación puede ser directa o mediante instituciones o representantes intermedios legítimos. La libertad de asociación y expresión y una sociedad civil organizada son esenciales para la participación significativa en la toma de decisiones. ¹⁸⁸

En ese sentido se reafirma el carácter necesario de la mediación, puesto que, como se ha señalado a través de este proceso se realiza un trabajo de participación

¹⁸⁸ *Ibidem.*, p. 36.

social, puesto que en su aplicación se les devuelve el protagonismo a las personas inmersas en una situación de conflicto, hechos que derivan en toma de responsabilidades y participación activa en comunidad.

Norma jurídica

El buen gobierno requiere marcos jurídicos justos que se hagan valer de forma imparcial, es decir que no se encuentren condicionados a otras figuras administrativas, ahora mismo se discute en algunos casos la independencia que debiera tener la justicia alternativa del Poder Judicial.¹⁸⁹

Los derechos fundamentales en México están previstos en la CPEUM como derechos individuales y sociales. Los derechos individuales de dignidad, a la no discriminación, a la educación, a la vivienda digna y a la libertad del trabajo. Los derechos sociales como a la libre decisión de asociarse en sindicato para conseguir la defensa de sus derechos laborales o para buscar su mejoramiento; el derecho al trabajo digno (considerando jornadas de trabajo humanas, salarios remuneradores, salarios sin discriminación), la protección de trabajo de los menores, la libertad de asociación sindical, la libertad del trabajo, la no discriminación laboral, el derecho a la huelga, entre otros.

No obstante, hablar de eficacia de la norma jurídica es un tanto lejana a la realidad, se dice que nuestras normas Constitucionales Federal y Local, son de avanzada consideración, sin embargo, la aplicación de esta, o la materialización de las mismas, pareciera lejana a la norma, luego entonces, es válido afirmar que contamos con normas formales y materiales, entendiéndose las primeras como aquellas plasmadas en papel y las segundas aquellas cumplidas. Con base en lo anterior, se puede comentar que el elemento normativo que la OIT establece para la consideración de un buen gobierno se encuentra distante de la realidad.

Transparencia

Por transparencia se entiende que las providencias tomadas y su cumplimiento se realizan de forma tal que se respeten las reglas, los reglamentos y los procedimientos vigentes. También significa que la información está a libre disposición y que las personas que se ven afectadas por dichas decisiones y su

¹⁸⁹ *Idem.*

ejecución tienen acceso directo a la misma. ¹⁹⁰Asimismo, la transparencia requiere que se les suministre información suficiente a los usuarios potenciales de la misma y que esta se encuentre en un formato fácil de entender.

Tabasco cuenta con el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, órgano autónomo dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que tendrá facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública.

Para efecto de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. Como órgano de autoridad, tiene por objeto la promoción, difusión, investigación, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.¹⁹¹

Equidad e inclusión

El bienestar de una sociedad depende de su capacidad para garantizar que todos sus miembros sienten que participen en ella y no excluidos de la sociedad formal. Esto requiere que todos los grupos, pero en especial los más vulnerables, tengan oportunidades para mejorar o mantener su bienestar. Las reformas constitucionales sobre derechos humanos y juicio de amparo han marcado el contexto en el que se desarrollan las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los años 2011-2014.

Destaca la elaboración de una serie de Protocolos de Actuación dirigidos a impartidoras e impartidores de justicia –federales y locales–, en los cuales se sistematizan los principios y prácticas que deben ser observados para favorecer el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad o pertenecientes a grupos que sufren prácticas sistemáticas de discriminación en el acceso a la justicia.

Los cuales también pueden ser aplicados por las dependencias de la administración pública centralizada y en la aplicación de la mediación en conflictos

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Tabasco. Disponible en: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-del-Estado-de-Tabasco.pdf>

laborales se debe de incluir a todos aquellos sectores vulnerables y cuidar bajo el principio de imparcialidad que los acuerdos a los cuales puedan llegar no sean desbalanceados.

Eficacia y eficiencia

Por buen gobierno se entiende que los procesos y las instituciones producen resultados que satisfacen las necesidades de la sociedad y, a la vez, sacan el mayor provecho de los recursos disponibles. La eficiencia en el contexto del buen gobierno también abarca el uso sostenible de los recursos humanos y la protección de la hacienda pública.¹⁹²

La eficacia y eficiencia, resultan ser principios regulados por distintos instrumentos normativos, tales como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, LFTSE y sus homologas locales, y distintos Reglamentos Interiores de Trabajo, donde se fomentan que las actuaciones de los servidores públicos se rijan bajo los principios de probidad, honradez eficacia y eficiencia, los cuales en la prácticas son utilizados mayormente para sancionar la conducta, más que ser principios rectores de los que se capacite y motive.

Como se ha señalado en el presente documento, México ha ratificado más de 50 instrumentos internacionales en el marco de la OIT. En el sistema jurídico mexicano, los tratados internacionales son considerados parte del derecho positivo y en materia de derechos humanos se deberá velar no solamente por aquellos consagrados en la Constitución Federal sino en los Tratados Internacionales.

Los Convenios de la OIT, han llegado a ser aplicados de manera complementaria al derecho del trabajo nacional. Estos han llegado a ser aplicados, incluso a pesar de leyes nacionales, con base en los Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se menciona en el párrafo anterior.

No obstante, en la realidad palpable, la aplicación del trabajo realizado por la OIT resulta ser escasa, causas pueden ser diversas, desde la falta de cultura jurídica, hasta la minimización de los MASC por parte del Estado, toda vez, que ha pasado por alto los tópicos desarrollados en el presente trabajo, mismos que tienen

¹⁹² OIT, Sistemas de resolución de conflictos laborales, p. 37

la finalidad de desarrollar una herramienta de diagnóstico que incluya los parámetros internacionales de un buen gobierno generalmente aceptado.

De igual manera, la exposición de los elementos contenidos por parte de la OIT permite exponer otro argumento para la legitimación en el uso de la mediación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada, puesto que además de ser parámetros internacionales lo cierto es que si los estados consideran que tienen un buen gobierno deberán de observarlos.

3. Recomendación sobre negociación colectiva en la administración pública (Recomendación 163 OIT)

En junio de 1981 se adoptó la Recomendación sobre la negociación colectiva la cual es complementaria del Convenio 151 y 154 de la OIT, permitiendo en este caso que aquel método no adversarial sea empleado también para los asuntos burocráticos. Dicho esto, la OIT reconoce la importancia y utilidad que tiene la negociación colectiva, calificando de herramienta poderosa para el diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Asimismo, reconoce la labor de los métodos no adversariales para la consolidación de una paz social, puesto que, gracias a la contribución para la obtención de condiciones de trabajo justas y equitativas es permisible conseguir un estado de bienestar pacífico. Además de lo señalado, el uso de la negociación o bien de los mecanismos no jurisdiccionales, permite prevenir los conflictos laborales y a su vez determinar procedimientos para solucionar ciertos problemas específicos.¹⁹³

Las crisis presupuestales, económicas, migratorias, por supuesto laborales o de fuerza mayor, son situaciones que pueden ser abordados a través del referido método, por lo que la negociación colectiva establece un instrumento eficaz para hacer frente a los cambios económicos, culturales, sociales y tecnológicos, así como

¹⁹³ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre la negociación colectiva, Ginebra, 1978. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R163

forma de adaptación a las nuevas formas de gestión administrativa, que obedecen a menudo a demandas de la sociedad.

El ejercicio del derecho de representación, así como el de negociación sindical representa sin duda un aporte al crecimiento democrático dentro de la administración pública, como se señaló en la recomendación anterior, contar con instrumentos que permitan la participación activa de los trabajadores para la toma de decisiones y la defensa de sus derechos a través de procesos de comunicación permite un clima de gobernabilidad y de confianza que se reflejará en resultados positivos para la sociedad.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores tienen como finalidad la conservación del orden público y la satisfacción de necesidades básicas y sociales de la colectividad por lo que el ejercicio del derecho a la libertad sindical así como la negociación colectiva es distinta a la regulada por el apartado A del artículo 123 Constitucional puesto que sus alcances y consecuencias son de diversa índole.¹⁹⁴

En conclusión de esta primera parte del contexto internacional en materia laboral es preciso recalcar el papel de la OIT y sus instrumentos jurídicos puesto que desde su Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo obliga a todos los Estados miembros a su cabal cumplimiento en cuanto a ciertos compromisos, siendo uno de ellos el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva que si bien puede ser para las relaciones laborales en el sector privado, como se ha señalado a lo largo de este apartado no existe una inobservancia o limitante para la relación de los TRABAJADORES PÚBLICOS.

III. CONTEXTO NACIONAL DE LA MEDIACIÓN BUROCRÁTICA

Concatenado a lo anterior, en el presente acápite se pretende presentar la forma mediante la cual se atienden los conflictos laborales en algunos Estados de la República Mexicana, asimismo, se busca conocer las experiencias que se han tenido en la implementación de mecanismos no adversariales de solución de controversias. Atento a lo anterior, se realiza un análisis a los instrumentos

¹⁹⁴ Cortes López, Bernardo Javier, “El apartado B del artículo 123 Constitucional y los derechos humanos” en *Los derechos humanos laborales*, op. cit. p. 357

normativos que regulan las actividades en las entidades federativas, partiendo de la Constitución de cada uno de los Estados, en donde se pretende encontrar el valor constitucional que se le da la justicia alternativa o bien a los mecanismos alternos de solución de conflictos.

Asimismo, se estudiarán las leyes orgánicas locales para conocer de qué forman se encuentran estructurados la administrativa pública centralizada, así como conocer las funciones específicas que tiene cada una de las dependencias que conformen el Poder Ejecutivo de cada entidad.

Seguido de ello, se realiza un estudio a las leyes locales de mecanismos alternativos de solución de controversias, de justicia alternativa, de mediación o conciliación según lo haya denominado cada entidad. Concatenado a los tres instrumentos normativos, se analizan las leyes locales burocráticas, estatutos, códigos o aquella norma en la que se encuentre regulado la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado del que se trate.

Por último, a través del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y para los fines de esta investigación se solicitó información a las dependencias de la administración pública centralizada de los treinta y dos estados de la república, y las dependencias que conforman la administración pública federal, particularmente a aquellas dependencias que por sus funciones emplean el mayor número de personas, con la finalidad de conocer si llevaban a cabo la aplicación de mecanismos alternativos de solución como la mediación o en su defecto conciliación para la solución de conflictos laborales burocráticos previo a la etapa jurisdiccional.

Ante ello, las unidades administrativas conforme su ámbito de atribución determinaron quienes serían los sujetos que emitirían la respuesta, siendo en su gran mayoría las direcciones jurídicas y de recursos humanos quienes han dado respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

En ese sentido, la administración pública centralizada tiene una organización a nivel nacional, esta se encuentra regulada normativamente por la ley orgánica de la administración pública federal, documento normativo que data de 1976 y la cual ha sufrido 62 reformas incluyendo la de abril de 2019, dicho instrumento distribuye

las competencias por secretarías, teniendo la federación un total de 19 secretarías de estado y una consejería jurídica.¹⁹⁵

En virtud de las respuestas emitidas por los sujetos obligados en un sentido negativo respecto de la aplicación de la mediación para la solución de controversias laborales es válido afirmar que la administración pública centralizada federal no aplica los métodos no jurisdiccionales de solución de conflictos laborales, es decir, la tendencia de las secretarías de estado a nivel federal no contempla a la mediación como forma de solución para los conflictos laborales.

Sin embargo, pese a no contemplar a la mediación dentro de las formas no adversariales para la solución de conflictos laborales, las dependencias de la administración pública federan sí consideran a la conciliación como una etapa previa a la contienda litigiosa ante los tribunales, o bien se prefiere el uso de la conciliación en una unidad administrativa ajena a la dependencia en donde se origine el conflicto laboral como lo es la procuraduría burocrática para que intervenga en los asuntos y sugiera propuestas de solución.

Atento a lo anterior, con la información de los estados de la república mexicana, se conocerá el estatus de aquellos Estados en donde se tiene un acercamiento a la mediación laboral burocrática.

Empero, antes de abordar a los Estados de la República con mayores acercamiento respecto a los MASC en materia burocrática, se tiene a bien presentar datos relevantes acerca de la administración pública en México. En ese contexto, de acuerdo con la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental en 2016, las administraciones públicas estaban integradas por 4,203,475 servidores públicos, de los cuales 39% laboraba en el ámbito federal y 61% en las administraciones estatales. De dichas cifras se desprende que, la mayor parte del personal estatal laboraba en instituciones educativas, por lo que fueron escogidas las Secretarías de Educación de los estados como referente para conocer de qué forma abordaban sus conflictos laborales, un segundo lugar en ocupación de trabajadores corresponde a las instituciones de salud con un 14.7% de los servidores públicos y

¹⁹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 26. Reformas realizadas a la ley disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

un 14.4% en instituciones de justicia, que incluye seguridad pública, procuración e impartición de justicia.¹⁹⁶

Otros de los datos relevantes es respecto de la capacidad de personal para la prestación de servicios públicos, según los datos aportados por el INEGI en el año 2016, había 344 servidores públicos por cada diez mil habitantes a nivel nacional, de los cuales 210 laboraban en las administraciones públicas estatales y 134 en la administración pública federal. Los estados con menor índice de servidores son los de Puebla, Sinaloa y Coahuila de Zaragoza puesto que reportan 100 servidores por cada diez mil habitantes. En contraste los estados de Baja California, Estado de México, Jalisco y Morelos son de los cuales se encuentran esbozos en materia de mecanismos no adversariales para la atención de conflictos laborales burocráticos por lo que se estudian a continuación.

1. De los Tribunales burocráticos vinculados al Poder Ejecutivo

A. Baja California

El estado de Baja California cuenta con una superficie territorial de 71,450 kilómetros cuadrados, ocupando el lugar número doce en cuanto a superficie de los 32 estados de la República, el cual que representa el 3.65% de la superficie del país,¹⁹⁷ colinda al norte con Estados Unidos de América, Sonora y el Golfo de California; al este con el Golfo de California; al sur con Baja California Sur y el Océano Pacífico; al oeste con el Océano Pacífico.¹⁹⁸ Con una población total de 3 315 766 habitantes, representando el 2.8% del total del país.¹⁹⁹

El estado de Baja California, a nivel Constitucional tiene reconocido a los mecanismos alternativos de solución de controversias como un derecho humano, al establecer que todas las personas tendrán derecho de acceder a los medios alternativos de justicia para resolver sus controversias, en cuanto a justicia

¹⁹⁶ INEGI, *Estadísticas a propósito de... día de la administración pública*, 2018, p. 3.

¹⁹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

¹⁹⁸ INEGI. Marco Geoestadístico, junio 2016.

¹⁹⁹ INEGI. Información por entidad. Información disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/default.aspx?tema=me&e=02>

alternativa se refiere constitucionalmente no se encuentran establecidos los principios de esta, sin embargo, si contempla a los medios alternativos como derivados del sistema de justicia penal.²⁰⁰

Concatenado a lo anterior Baja California forma parte de los ocho Estados pioneros en materia legislativa en cuanto a justicia alternativa se trata, puesto que su ley de justicia alternativa data del 19 de octubre de 2007.²⁰¹ Derivado del referido instrumento normativo cuenta con centros de justicia alternativa en los cuales se realizan procesos de mediación en las materias civil, mercantil y familiar.²⁰²

De acuerdo con el informe trimestral que realiza el Poder Judicial de Baja California es posible resaltar que los centros de justicia alternativa cuentan con un alto índice de aceptación al momento de realizar las invitaciones para su participación, y con un considerable promedio de celebración de acuerdos del 34% de los asuntos que atienden por materia y con un destacado impacto económico en los asuntos que gestionan logrando un total de \$14, 229, 100 (catorce millones doscientos veinte nueve mil cien pesos 00/100 m.n.) por materia recuperada.²⁰³

Por otro lado, su administración pública centralizada está integrada por catorce Secretarías de Estado, y las Unidades Administrativas y Coordinaciones que establece su Constitución local. Coincidente a la característica anterior su Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no tiene una serie de principios rectores relacionados con la justicia alternativa con la cual deban de dirigir su conducta en el servicio público.²⁰⁴

²⁰⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Artículo 7 apartado D. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/01022019_Constbc.pdf.

²⁰¹ Tamez González Gerardo, *et. al.* "Análisis comparativo sobre los métodos alternativos para la solución de conflictos a partir de la legislación de los Estados de la República Mexicana", *Justicia*, Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, Colombia, julio-diciembre 2018, pp. 385-404.

²⁰² Ley de Justicia Alternativa para el estado de Baja California. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_V/leyjusalterna.pdf

²⁰³ Poder Judicial de Baja California informe trimestral de labores. Disponible en: <http://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/CEJA/CEJA1Trim2019.pdf>

²⁰⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Baja California. Artículo 17. Disponible en :

En sus relaciones laborales burocráticas, Baja California a través de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios reconoce tres modalidades de relaciones de trabajo, siendo las de confianza, base o en virtud de la duración o naturaleza del servicio prestado, y en llegal reconoce a la conciliación como un mecanismo para arreglar las diferencias de las partes.²⁰⁵

De conformidad con lo anterior, los métodos de solución de conflictos son relegados a una posición procedimental en el sistema adversarial de justicia sin tener mayor relevancia en las relaciones laborales, asimismo en las dependencias de la administración pública centralizada de la referida Entidad, no aplican los mecanismos como la mediación y la conciliación.

En ese sentido, de acuerdo a la solicitudes de información realizadas vía INFOMEX, las dependencias de la administración pública centralizada, a través de sus unidades administrativas, direcciones jurídicas o de administración relegan la actividad conciliadora a la Secretaría General de Gobierno de dicho Estado, de conformidad con su ley orgánica,²⁰⁶ no obstante, a diferencia de lo reconocido por su Constitución local, en dicha Secretaría tal actividad es realizada por la Procuraduría del trabajo burocrática, misma que, se limita a citar a las partes para efectos de tratar de llegar a arreglos conciliatorios, no obstante, el realizar tal actividad da lo mismo que remitirlo a una etapa procesal laboral.²⁰⁷

Por otro lado, una de las dependencias a destacar es la Secretaría de Educación y Bienestar Social, quien dentro de sus múltiples responsabilidades cuenta con la obligación de establecer, determinar y conducir las políticas públicas de planeación, organización, administración y otras tareas referentes a la

http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/20072018_LE_YOADPE.pdf

²⁰⁵ Ley del Servicio civil de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado y municipios de Baja California. Artículo 90. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/30112018_LE_YSERCI.pdf

²⁰⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, Artículo 19 fracciones XXII, XXIV y XXV. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/20072018_LE_YOADPE.pdf

²⁰⁷ Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

evaluación de los servicios educativos, puesto que en ella se cuenta con una Coordinación de Relaciones Sindicales la cual es un área reactiva, cuyo funcionamiento deriva a petición de parte, con la finalidad de prevenir conductas o situaciones que pudiesen derivar en conflictos, para lo cual se realizan asesorías, observaciones y sugerencias que buscan armonizar las relaciones laborales en los centros educativos con apego a la norma y manuales aplicables al caso.

Si posterior a esto, la situación prevalece y se deriva en un conflicto laboral, este se turna a las unidades competentes del sistema educativo, que en este caso es la Coordinación de Asuntos Jurídicos, quien cuenta con facultad y representación para mediar, conciliar o dirimir cualquier conflicto legal.²⁰⁸

En ese sentido, cuentan con un sistema de atención temprana del conflicto, a través de las organizaciones sindicales, que a pesar de no encontrarse estrictamente previsto en sus instrumentos organizativos lo realizan en el entendimiento de que el dialogo es una herramienta para la solución de conflictos laborales, además de que en caso de que estos resulten insuficientes su coordinación jurídica al tener la representatividad legal del titular de la secretaría puede mediar los conflictos legales, es decir, ante un proceso jurisdiccional.

El estado de Baja California, a pesar de ser de los pocos Estados que implementan de cierta forma mecanismos no adversariales para la atención de conflictos laborales en algunas dependencias de la administración pública centralizada lo cierto es que a la luz de lo previsto por la OIT, en lo que respecta al buen gobierno, dicha entidad se ha quedado un tanto limitada, ejemplo de ello se plasma al encontrarse dentro de los cinco Estados con mayor índice de desconfianza ciudadana respecto de su gobierno estatal.²⁰⁹

Por lo anterior, es dable destacar los compromisos asumidos por Estados miembros de Naciones Unidas puesto que en el marco de la agenda global para el Desarrollo 2030, dentro de los objetivos de desarrollo sostenible se comprometió la adopción de medidas con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las generaciones futuras en condiciones de mayor igualdad de oportunidades y

²⁰⁸ *Idem*

²⁰⁹ INEGI, *Estadísticas a propósito de... día de la administración pública*, 2018, p. 19.

reconociendo la importancia del derecho de acceso a la justicia con mecanismos de facilidad, así como instituciones eficaces y responsables,²¹⁰ es por ello que, el establecimiento formal de los MASC en la admón. Pública centralizada al ser formas de participación ciudadana y de corresponsabilidad ayudaría a revertir los de desconfianza y por lo tanto cumplir los objetos en materia internacional.

El análisis realizado al estado en que se encuentra Baja California respecto de la mediación burocrática permite concluir que formalmente en la normativa interna de la administración pública no se encuentra establecida la posibilidad de realizarla pese a que se encuentra reconocida en su constitución el derecho de acceso a la justicia a través de los multi referidos mecanismos. Que el establecimiento de coordinaciones regionales permite esbozar ideas para la implementación de la mediación laboral burocrática puesto que a través de estas pueden practicarse la soluciones no adversariales y de fácil acceso.

B. Estado de México

El estado de Estado de México cuenta con una superficie territorial de 22 499.95 kilómetros cuadrados, que representa el 1.1% de la superficie del país, al noreste con Hidalgo, al este con Tlaxcala, al sureste con Puebla, al sur con Morelos y Ciudad de México, al suroeste con Guerrero y al oeste con Michoacán.²¹¹ Cuenta con una población total de 16,187,608 habitantes, el 13.5% del total del país.²¹² De cada 100 pesos aportados sesenta y siete son por actividades terciarias, 32 por las secundarias, 1 por las primarias y cuentan con un aproximado de 295, 054 personas empleadas en la administración pública.

Su Constitución local, reconoce a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero únicamente para la materia penal,²¹³ concatenado a esto cuentan con una ley de mediación, conciliación y promoción de la paz social para el

²¹⁰ Naciones Unidas, *Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2016, p. 39.

²¹¹ INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

²¹² INEGI, *Anuario estadístico y geográfico del Estado de México*, México, 2017 p. 17.

²¹³ Constitución Política del estado Libre y Soberano de México. Disponible en: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Estado de México, el cual data del año dos mil diez en dicha entidad y resulta de suma relevancia para su estudio, puesto que es tan importante que dentro de sus objetos tiene el de fomentar una cultura de paz, hacer factible el acceso a los métodos de solución y restaurar las relaciones interpersonales y sociales, asimismo, establece como derecho de todas las personas el de recibir una educación para la paz, así como el derecho de todos sus habitantes para recurrir al dialogo, negociación, mediación, conciliación y justicia restaurativa para la solución de sus conflictos.

En ese sentido, el Estado de México es pionera al emplear a la mediación legalmente reconocida desde 2002, y de lo cual en la ley de mediación citada definen a este último como un acto y un arte, dada su mística de centrarse en lo humano y una ciencia por la metodología empleada, permitiendo su aplicación en materia civil, mercantil y penal.²¹⁴ Sin duda este concepto sale del tradicionalmente conocido por la doctrina pero el cual permite ver dos enfoques interesantes en cuanto a su transdisciplinariedad de manera que por un lado su practica es un proceso de arte y por otro la cientificidad de la mediación.

Respecto de las relaciones laborales del sector burocrático, este se encuentra regulado por la Ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y municipios, en él se reconocen dos tipos de relaciones laborales, distinguiendo que los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza, además de sus subtipos por tiempo, obra indeterminado y determinado. Su ley laboral burocrática contempla a la conciliación como forma para que los intervinientes en el conflicto solucionen sus conflictos mediante el citado mecanismo, no obstante, su ley únicamente contempla esta forma mediante la realización de un exhorto para que concilien.²¹⁵

Durante el periodo de 1981 a 1987 el Estado de México tenía instituida la conciliación a nivel administrativo teniendo una Dirección General Jurídica y de

²¹⁴ Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México. Disponible en: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html

²¹⁵ Ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y municipios. Disponible en: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Conciliación Administrativa, sin dudas interesante en la que existían profesionales capacitados en las formas no adversariales de solución de controversias que auxiliaban a las personas e intervían antes o durante un juicio laboral aportando incluso propuestas a las partes para efectos de que llegaran acuerdos que pusieran fin al conflicto laboral.²¹⁶

Sin embargo, de acuerdo a las solicitudes de información realizadas vía SAIMEX, actualmente las dependencias de la administración pública centralizada, a través de sus unidades administrativas, direcciones jurídicas o de administración refirieron que estos atienden sus conflictos laborales a través de la Secretaría de Trabajo, puesto que de acuerdo con su reglamento interior y el manual general de organización dicha secretaría cuenta con la subdirección de conciliación perteneciente a la dirección general de política e inclusión laboral. Consecuentemente, la dirección general en comento de 2017 a 2019 han solucionado un total de 73 asuntos laborales, empero su la procuraduría laboral burocrática durante el mismo periodo tiene un récord de 9,816 convenios de indemnización.²¹⁷

Concatenado a lo anterior, el Estado de México también se encuentra dentro de los cinco Estados con mayor índice de desconfianza en cuanto a su gobierno estatal se refiere, siendo más del cincuenta por ciento de la población encuestada quienes sienten desconfianza por su administración estatal,²¹⁸ en ese sentido, la información del estado de Baja California como del Estado de México pese a ser de los pocos Estados en contemplar de cierta forma a los MASC en sus conflictos laborales burocráticos, cierto también es que permite visualizar los retos que tienen para la consolidación de instituciones que satisfagan las necesidades de la población.

C. Morelos

²¹⁶ Gómez Alcántara, Antonio Isaac, “Conciliación y mediación en el derecho del trabajo” en Kurczyn Villalobos, Patricia y Tena Suck, Rafael, (Coord.) *Temas selectos de derecho laboral. Liber amicorum: homenaje a Hugo Ítalo Morales Saldaña*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.136.

²¹⁷ Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

²¹⁸ INEGI, *Estadísticas a propósito de...* p. 19

El estado de Morelos cuenta con una superficie territorial de 4,950 kilómetros cuadrados, que representa el 0.2 % de la superficie del país, colinda al Norte con el estado de México y la Ciudad de México; al Este, con el estado de México y Puebla; al Sur, con Puebla y Guerrero y al Oeste, con Guerrero y el estado de México. El 67% de las personas ocupadas trabajaba en el comercio y los servicios; 21%, en la industria y 12%, en el sector agropecuario, de silvicultura o minería. y cuentan con un aproximado 16, 809 personas empleadas en la administración pública.²¹⁹

Su administración pública centralizada se encuentra conformada por una jefatura de la oficina de la gubernatura del Estado, una consejería jurídica y trece secretarías de gobierno, sus dependencias centralizadas convergen con el promedio a nivel nacional.²²⁰

Su Constitución local, solo reconoce a los mecanismos alternativos de solución de controversias, para la materia penal,²²¹ por lo que cuenta con una Ley de justicia alternativa en materia penal, el cual está enfocado en los procedimientos aplicados por los facilitadores que permite solucionar conflictos penales así como hacer posible la reparación del daño causado, mediante mediación, negociación o conciliación, caracterizados por ser métodos no adversariales, y únicamente ocupando a los tribunales para efecto de garantizar el cumplimiento del convenio o acuerdo reparatorio resultante.²²²

Respecto de las relaciones laborales del sector burocrático, este se encuentra regulado por la Ley del servicio civil del estado de Morelos, en él se reconocen tres tipos de relaciones laborales, los de base, confianza y eventuales. Su ley laboral burocrática contempla a la conciliación como forma para que los intervinientes en el conflicto solucionen sus conflictos mediante el citado

²¹⁹ INEGI, *Conociendo Morelos*, México, 2013, p. 5.

²²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos. Disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGADMPUB.pdf>

²²¹ Constitución Política del estado libre y soberano de Morelos. Artículo 19. Disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp>

²²² Ley de justicia alternativa en materia penal para el estado de Morelos. Disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LJUSALTEREM.pdf>

mecanismo, no obstante, su ley únicamente contempla esta forma mediante la realización de un exhorto para que concilien las partes.²²³

En ese sentido, de acuerdo a la solicitudes de información realizadas vía INFOMEX, las dependencias de la administración pública centralizada, a través de sus unidades administrativas, direcciones jurídicas o de administración relegan la atención de los conflictos laborales burocráticos a la Secretaría de desarrollo económico y del trabajo, esto de conformidad con la competencia y las atribuciones establecidas en el artículo 24 fracción XXVI y XXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, le corresponde vigilar la observancia y aplicación dentro del ámbito estatal, de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como procurar la conciliación de los conflictos laborales colectivos o individuales, con el objeto de que las partes resuelvan sus diferencias mediante la celebración de convenios.

En ese sentido, resulta importante mencionar que, a través de la Coordinación del Trabajo y Previsión Social, Unidad Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la implementación, difusión y cumplimiento de los medios alternativos de solución de conflictos.

En términos del artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, corresponde a la Coordinación del Trabajo y Previsión Social, promover el equilibrio de los factores de la producción, mediante el diálogo y la concertación de las partes interesadas, a través del servicio público de conciliación, así como proponer a las partes interesadas, medios alternativos para el arreglo de sus conflictos, mediante la celebración de convenios fuera de juicio.²²⁴

²²³ Ley del servicio civil del estado de Morelos. Disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LSERCIVILEM.pdf>

²²⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo. Disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RDESTRABAJO MO.pdf

Aunado a lo anterior, tal dependencia cuenta con 10 Salas de Conciliación, espacio que tiene las condiciones necesarias para llevar a cabo la política de conciliación en el Estado, brindando el servicio a trabajadores y/o empleadores que tienen un conflicto laboral y que buscan resolver sus diferencias antes o después de controvertirlas formalmente ante las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales.

La principal función de la Coordinación, consiste en citar a las partes interesadas a fin de que entablen un diálogo, que les permita escuchar sus diferencias y lograr un acuerdo común en beneficio de ambas partes, y lograr con ello la paz laboral y estabilidad social en dicho Estado. Empero los conflictos laborales burocráticos son atendidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, y la Procuraduría Estatal de la Defensa del Trabajo los cuales procuran la conciliación entre las partes, sin conocer la eficacia de estos.²²⁵

Pese a lo anterior, el estado de Morelos también forma parte de los cinco Estados con mayor índice de desconfianza respecto de sus gobiernos estatales por lo que se reitera el carácter de oportunidad para optar por gobiernos en los que se implemente de manera integral sistemas de justicia alternativa haciendo uso de los MASC para la atención de conflictos laborales burocráticos.²²⁶

2. De los Tribunales burocráticos vinculados al Poder Judicial

A. Jalisco

El estado de Jalisco cuenta con una superficie territorial de 78,588 kilómetros cuadrados, que representa el 4% de la superficie del país, Colinda al: norte con Nayarit, Zacatecas y Aguascalientes; este con Zacatecas, Guanajuato y Michoacán de Ocampo; sur con Michoacán de Ocampo, Colima y el Océano Pacífico; oeste con el Océano Pacífico y Nayarit. Se encuentra conformado por 125 municipios y la ciudad capital es Guadalajara ubicada en el municipio del mismo nombre. Cuenta con una población total de 7,844,830 habitantes, el 6.6% del total del país. De cada 100 personas ocupadas: 65 trabajan en el comercio y los servicios 73 son

²²⁵ Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

²²⁶ INEGI, *Estadísticas a propósito de...* p. 19

trabajadores subordinados con remuneración 42 se emplean en micronegocios y cuentan con un aproximado de 150,364 personas empleadas en la administración pública.²²⁷

Su administración pública centralizada se encuentra conformada por una jefatura de gabinete, coordinaciones generales estratégicas, su fiscalía estatal, procuraduría social del Estado, consejería jurídica, órganos desconcentrados y auxiliares, así como diecinueve secretarías de gobierno, dando como resultado un aparatoso esquema burocrático, dentro de las secretarías que resaltan del promedio nacional, se encuentran, la de gestión integral del agua, de igualdad sustantiva, y la de participación ciudadana.²²⁸

Su Constitución local, establece que se preverán leyes en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que cuentan con un instituto de justicia alternativa el cual es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los MASC.²²⁹

Respecto de las relaciones laborales del sector burocrático en Jalisco, este se encuentra regulado por la Ley para los servidores públicos del estado de Jalisco y sus municipios, en él se reconocen dos tipos de relación de trabajo, de base y de confianza, y los subtipos provisionales, interinos, temporales. Su ley laboral burocrática contempla a la conciliación como forma para que los intervinientes en el conflicto solucionen sus conflictos mediante el citado mecanismo, estableciendo que para celebrar los acuerdos deberán de atenderse a los intereses de los sujetos en conflicto.²³⁰

²²⁷ INEGI, *Conociendo Jalisco*, México, 2017, p. 5.

²²⁸ Ley orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco. Disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

²²⁹ Constitución Política del estado de Jalisco. Disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>

²³⁰ Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>

Jalisco, resulta ser una entidad con voluntad para la aplicación de los mecanismos puesto que como se ha señalado contempla a estos desde un aspecto legal, y desde un sentido material en virtud de que sus dependencias de la administración pública centralizada también los aplican. Toda vez que, con los datos obtenidos vía solicitudes de información realizadas en el portal INFOMEX, la Secretaría de Administración tiene contemplada una Dirección de Asuntos Laborales, que a su vez dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos los cuales tienen políticas administrativas que permiten su aplicación.

El procedimiento consiste en que si la Dirección de Asuntos Laborales lo considera pertinente puede intervenir desde el inicio de la contienda litigiosa de los asuntos de las dependencias del poder ejecutivo, en ese sentido, opera previa evaluación, auditoría jurídica y análisis de los juicios con la finalidad de evitar los pagos excesivos por conceptos de salarios caídos y pasivos laborales. Consecuentemente se tiene contemplada una cantidad en la que se intervendrá, siendo esta la de \$45, 000 (cuarenta y cinco mil pesos 00/100 m.n.) es decir, cuando el conflicto laboral ascienda o supera tal cantidad obligatoriamente se abrirá a un proceso de negociación.

Asimismo, cuentan con una Comisión Interna para la negociación de juicios laborales burocráticos la cual interviene y aprueba los términos de la negociación, de igual manera una vez aprobados los términos y condiciones de la negociación la Dirección de Relaciones Laborales ejecutará el acuerdo que se haya celebrado en un término no mayor a 30 días hábiles informando de tal decisión a la Comisión.²³¹

Resulta pues, ser este un modelo que puede ser implementado en la solución pacífica de conflictos laborales burocráticos, el cual contemplaría una intervención oportuna de situaciones que pudieran derivar en controversias así como una intervención directa para efectos de mediar aquellos asuntos que hayan sometidos a la comisión evaluadora. En ese sentido es necesario que exista personal capacitado preferentemente por aquel órgano viculado con los tribunales laborales burocrático con habilidades y cocimiento necesarios para la labor mediadora que se

²³¹ Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

encuentra a pesar de no ser una institución de reciente creación, en estado de abandono e inutilización.

B. Durango

El estado de Durango cuenta con una superficie territorial de 125, 381 kilómetros cuadrados, que representa el 6.3% de la superficie del país, la rama de actividad más importante de la entidad es la elaboración de alimentos para animales con 10.8% del valor de la producción total y cuentan con un aproximado de 53, 360 personas empleadas en la administración pública.²³²

Su Constitución local, precisa que los derechos humanos contemplados en Durango se interpretarán de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal, asimismo, delega el derecho de acceso a la justicia a la que es impartida mediante los tribunales, situación en un segundo plano constitucional las formas alternativas de justicia al considerar que estas se aplicarán siempre que resulte procedente.²³³

Al respecto, su Ley de justicia alternativa,²³⁴ también parece confundir la esencia de los mecanismos de solución de conflictos, puesto que señala que estos únicamente son competencia de los juzgados y los tribunales del Estado y esta se limita a los asuntos a las materias civil, familiar, mercantil y penal.²³⁵

Respecto de las relaciones laborales del sector burocrático en Durango, este se encuentra regulado por la Ley de los trabajadores al servicio de los tres poderes

²³² INEGI, *Conociendo Durango, op. cit.* p. 10.

²³³ Constitución Política del estado Libre y Soberano de Durango. Artículo 15 tercer párrafo. Disponible en: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20EL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20EL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

²³⁴ En la obra citada “Análisis comparativo sobre los métodos alternativos para la resolución de conflictos a partir de la legislación de los Estados de la República Mexicana” Durango ocupa el antepenúltimo lugar de los Estados que han legislado en justicia alternativa. No obstante, su Centro de Justicia Alternativa empezó a operar en 2005.

²³⁵ Al respecto, el sentido de la justicia alternativa es la de consagrar el derecho humano de acceso a la justicia sin tener que acudir a los tribunales jurisdiccionales, en ese sentido, no se trata de que los mecanismos sean complementarios, sino que tenga la autonomía suficiente como para optar por estas vías y así abonar a que la cultura de paz permee en México. Ley de Justicia Alternativa del estado de Durango. Artículo 3. Disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20JUSTICIA%20ALTERNATIVA.pdf>

del estado de Durango, en él se reconocen tres tipos de relación de trabajo, de base, de confianza y los supernumerarios, incluyendo en esta última modalidad se contemplan a los temporales, y en general aquella que se encuentre sujeta a las necesidades del servicio y a la partida presupuestal correspondiente.

Su ley laboral burocrática contempla a la conciliación como forma para que los intervinientes en el conflicto solucionen sus conflictos mediante el citado mecanismo, no obstante, su ley únicamente contempla esta forma mediante la realización de una audiencia de avenencia, es decir, como la práctica cotidiana en la cual se le pregunta a las partes si tienen alguna propuesta de arreglo.²³⁶ Asimismo, sus conflictos laborales pueden ser gestionados a través de su procuraduría laboral burocrática quien atiende a través de la asesoría y la conciliación los conflictos que ocurren dentro de las dependencias de la administración pública centralizada, teniendo como resultado 1755 conciliaciones de los 12462 asuntos que atendieron durante el año 2018, en ese sentido pareciera ser un número pequeño y poco efectivo.²³⁷

Por último, su ley local de educación²³⁸ tiene como objetivos, la promoción de la cultura de paz, la formación académica en tolerancia y respeto a los derechos humanos, promover el valor de la justicia, y de la igualdad de los individuos, así como realizar acciones que comprometan la participación social que preserve la paz social, por lo cual se considera de vital importancia el encuadrar todos los eslabones sueltos de la cadena social puesto que como se ha señalado en el capítulo anterior las dependencias de la administración pública centraliza juegan un papel importante en la consolidación de derechos humanos, por lo que aquellos objetivos de la educación sin un correcto seguimiento y empleo por parte de toda la estructura estatal resultarán incumplidos.

²³⁶ Ley de los trabajadores al servicio de los tres poderes del estado de Durango. Artículos 6 y 116 disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20LOS%20TRABAJADORES%20AL%20SERVICIO%20DE%20LOS%20TRES%20PODERES.pdf>

²³⁷ Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

²³⁸ Ley de Educación del estado de Durango. Disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20EDUCACION.pdf>

C. Yucatán

El estado de Yucatán cuenta con una superficie territorial de 43379 kilómetros cuadrados, que representa el 2.02% de la superficie del país, el 61% de las personas ocupadas trabajaba en el comercio y los servicios; 26%, en la industria; 12%, en el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca; y 1% no lo especificó y cuentan con un aproximado de treinta mil 9498 personas empleadas en la administración pública.²³⁹

Su Constitución local, garantiza el derecho de acceso a la justicia a través de los mecanismos no adversariales, puesto que prevé a los mecanismos alternos para que las personas (pueblo maya) soluciones sus conflictos en respeto y garantía de los derechos humanos de las personas.²⁴⁰

De igual manera, cuenta con una Ley de mecanismos alternativos de solución de controversias, el cual abarca las materias civil, mercantil, familiar y penal, con miras de prevenir y solucionar conflictos, sin necesidad de sujetarlo a los procedimientos previstos de los órganos jurisdiccionales, salvo aquellos casos en los que para garantizar la eficacia del convenio que celebren las personas sea necesario para su cumplimiento.²⁴¹

Respecto de las relaciones laborales del sector burocrático, este se encuentra regulado por la Ley de los trabajadores al servicio del Estado, en él se reconocen dos tipos de relaciones laborales, los de base, y confianza. Su ley laboral burocrática contempla a la conciliación como forma para que los intervinientes en el conflicto solucionen sus conflictos mediante el citado mecanismo, no obstante, su ley únicamente contempla esta forma mediante la realización de un exhorto para que concilien.

Pese a lo anterior, de conformidad con los datos obtenidos vía solicitud de acceso a la información, las cuales fueron contestadas por los sujetos obligados y responsables del manejo de la información se puede concluir que en el estado de

²³⁹ *Ibidem.* p. 20.

²⁴⁰ Constitución política del estado libre y soberano de Yucatán. Disponible en: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica>

²⁴¹ Ley de mecanismos alternativos de solución de controversias. Disponible en: http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=123

Yucatán las dependencias de la administración pública centralizada no aplican métodos no jurisdiccionales para la solución de sus conflictos no jurisdiccionales.²⁴² Sin embargo, su ley de educación local establece como fines de la educación que se imparta basada en la fomentación de una cultura de paz con valores cívicos, universales y nacionales.

Conclusivamente con los datos recopilados a lo largo del presente capítulo se puede concluir que las dependencias de la administración pública centralizada en México consideran a los mecanismos no adversariales para la solución de conflictos laborales como la mediación o conciliación, como una facultad que tiene que estar expresamente autorizada, regulada y publicada para poder implementarlos, por lo que, al no estar contempladas en sus instrumentos normativos internos como facultades de sus secretarías, departamentos u organización administrativa, no las realizan.

Lo anterior permite notar la falta de armonización normativa y la falta de capacidad de actuación institucional al no tener en consideración los contextos constitucionales de cada Estado y pretender hacer valer más una norma interna como lo son los reglamentos, es decir, se pasa por alto todos aquellos sustentos normativos que se han plasmado a lo largo de este texto, asimismo, las dependencias de la administración pública centralizada ven a los mecanismos como una etapa dentro del proceso laboral, no como una forma para gestionar sus asuntos, o bien las dependencias tienden a no practicar estos mecanismos por considerar que van en contra de los intereses de su dependencia y por último sí que contemplan a los mecanismos pero únicamente los emplearían para dar por terminada las relaciones de trabajo y realizar convenios de liquidación.

Con esta información se constata que todavía existe un largo trecho para la consolidación de la justicia alternativa para resolver conflictos burocráticos, específicamente los labores. Lo anterior también permite señalar que no solamente los juicios o procesos jurisdiccionales son los que deben ser empleados por las personas o por el Estado a través de las dependencias de la administración pública centralizada sino que también se requiere que el Estado propicie, mediante voluntad

²⁴² Información obtenida vía INFOMEX véase como anexo.

política, social o pública espacios donde haya profesionales que puedan llevar a cabo métodos voluntarios para la solución de conflictos, como la mediación, que se desarrolla bajo los principios de voluntariedad, flexibilidad, equidad y neutralidad, los cuales más que requerirse una norma interna que prevea la facultad esta encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional.

La mediación propicia relaciones laborales sanas, puesto que el proceso se mueve por la voluntad de las partes, desde su inicio hasta su etapa culminante que es el cumplimiento de los acuerdos. Sin duda, la consolidación de la justicia alternativa, puede lograrse aplicando y replicándose cada vez más en las dependencias de la administración pública centralizada en tiempos de conflictividad social, significa pues una gran oportunidad para construir hacia la paz, implicaría también que el Estado garantice a todas las personas el derecho fundamental de acceso a la justicia que les corresponde en términos del artículo 17 la misma Constitución, así como las obligaciones que tiene en materia de derechos humanos.

CAPÍTULO CUARTO

VENTAJAS DE LA MEDIACIÓN Y REGLAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

El presente capítulo pretende exponer a la mediación para legitimar su aplicación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal, para ello conforme lo analizado en capítulos anteriores es posible afirmar que la mediación no ha trascendido a la administración pública centralizada, y en virtud de la relevancia que tiene esta última en cuanto a su función en la materialización de los derechos humanos, como figura que garantiza un orden social, como aparato empleador de muchas personas y como una fuente de culturización o normalización de conductas es sumamente importante exponer a la mediación y en consecuencia legitimarla, en ese sentido, se planteara la teoría de los valores intangibles de Francisco Gorjón Gómez que además de fungir como estrategia de culturización, permite también traducir sus beneficios y su valor a la sociedad de una forma simple y contundente, se mostrarán otras formas de gestión pública y culminará el trabajo con la propuesta de la implementación de la mediación

para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco.

I. BENEFICIOS DE LA MEDIACIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE TABASCO

Atento a lo anterior se analizarán los valores intangibles relaciones con la función estatal como el activo de paz, la internacionalización, el no traer consecuencias económicas sociales, generador de felicidad y una quinta propuesta como garantía para el goce de los derechos humanos.

1. Activo de paz

La paz es uno de los 17 objetivos de la Agenda 2030 de la ONU del Desarrollo Sostenible de la cual su pretensión central es transformar el mundo, el objetivo estriba en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible,

y para ello es indispensable facilitar el acceso a la justicia para todos. En ese sentido, la idea de las Naciones Unidas aspiran a un mundo en el que el respeto a los derechos humanos y dignidad a las personas sea universal, sin embargo existe un pendiente en involucrar a la sociedad directamente en la consagración de la paz.

La paz cuenta con una tipología que pasa por paz positiva, negativa, imperfecta, neutra, cultural, y social las cuales de manera sucinta se traducen en acciones de hacer, no hacer, aquella en construcción, la que atiende a la violencia simbólica entre razas, la que atiende a los usos y costumbres y aquella que apuesta por el desarrollo sustentable.²⁴³

Para algunos autores se considera a la mediación como una herramienta de paz, en virtud de que a través de ella es posible la transformación del conflicto en ideas, además de fomentar la comunicación efectiva, el diálogo, la empatía, la solidaridad, la comprensión, la integración, la participación y el consenso, entre otros, los cuales resultan ser elementos esenciales de la paz.²⁴⁴

²⁴³ Vázquez, Cecilia y Cabello-Tijerina, Paris. “Análisis de la tipología de la Paz del siglo XXI. Pensamiento Americano”, *Pensamiento Americano*, 10 (19), 2017, pp. 68-79.

²⁴⁴ Cabello Tijerina, Paris Alejandro, “La mediación como una estrategia de cultura de paz”, en Francisca Patricia Arellano Hernández y Paris Alejandro Cabello Tijerina (Coords.), *Retos y perspectiva de los MASC en México*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 59.

No obstante, desde la perspectiva de su intangibilidad y su valor proactivo, es considerado un activo de la paz, puesto que su uso y aplicación derivan en bienestar en las personas y en la sociedad en general, elementos coincidentes con los fines del Estado, lo anterior, al ser un medio para el desarrollo pleno de una cultura de la no violencia, la prevención y la solución de conflictos.²⁴⁵

Para poder comprender a la mediación como activo de paz, es menester entender a este término, para ello es indispensable referenciar a quien ayudó a construir el entendimiento del conflicto, esto es Johan Galtung. Comúnmente se suele asociarse a la paz como la ausencia de conflicto, guerra o violencia, sin embargo, Johan Galtung, permite concebir a la paz como una forma más amplia que la ausencia de estos aspectos.

Asimismo, como se señaló en la pirámide de Maslow las personas tienen necesidades, empero también las sociedades las tienen por lo que de acuerdo al autor en referencia toda sociedad posee cuatro necesidades, siendo estas la de supervivencia, bienestar, identidad y libertad, siendo estos elementos los que permitan definir a la paz, en ese sentido, los elementos tienen sus opuestos los cuales se manifiestan por medio de tres tipos de violencia la directa, estructural y cultural los cuales existen dentro de la sociedad.²⁴⁶

En mérito a lo anterior, puede realizarse un acercamiento a la paz en torno a las condiciones o circunstancias que permiten su realización acercando de esta manera la idea de paz con el de la justicia.²⁴⁷ Concatenado a ambos preceptos la UNESCO en noviembre 1997 realizó la Declaración de Oslo sobre el derecho humano a la paz el cual entre otras cosas en su artículo primero se establece que todo ser humano tiene derecho a la paz al ser inherente a su dignidad como persona humana, asimismo, que la paz es un deber puesto que las desigualdades, la pobreza que como se ha señalado representan a los conflictos sociales estos al

²⁴⁵ Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación y su valor intangible...op. cit.* p.70.

²⁴⁶ Galtung, Johan. *Violencia Cultural*. Gernika, Gogoratz 2003.

²⁴⁷ López, M. H. "Experiencias de paz en conflictos fronterizos por el agua." *Revista Luna azul*. 28, 2009, 96-102. Manizales: Universidad de Caldas. En: http://200.21.104.25/lunazul/downloads/Lunazul28_10.pdf • López, M.H. (2011) Reflexiones sobre las desigualdades.

final derivan en la violación de la paz internacional y de la paz interna, por lo que es deber de los estados promover y estimular la justicia social.²⁴⁸

En ese sentido Johan Galtung realiza una clasificación de la paz vinculado con la justicia social, en ese sentido habla de paz negativa y paz positiva, entendiendo a la primera como la ausencia de violencia personal, y paz positiva caracterizado por la ausencia de violencia estructural.

La paz negativa es entendida como la simple falta de violencia directa o de conflictos armados, es decir, existe paz negativa cuando no existe violencia expresada como lo pueden ser las guerras.²⁴⁹ Para una mejor comprensión hay que mirar de nueva cuenta a las necesidades sociales que tendrán un aspecto negativo en la violencia directa a través de lo siguientes ejemplos:

Se tiene a la necesidad de supervivencia el cual la violencia directa implica los asesinatos; en la necesidad de bienestar la violencia directa incluye mutilaciones, pobreza, sanciones y asedio; para la necesidad de identidad la violencia directa ocurre con la desocialización, resocialización; y con la necesidad de libertad y violencia directa aparecen las represiones, detenciones y expulsiones.

Por lo que, la ausencia de violencia directa implicaría ausencia de violencia doméstica, violaciones, abuso de menores, asesinatos, guerra, rechazo, discriminación, esclavitud de cualquier tipo, explotación, entre otras cosas.²⁵⁰

La paz positiva se definiría como ausencia de violencia estructural y violencia directa junto con la presencia de la justicia social que implica valores positivos, acceso a la justicia, políticas que satisfagan las necesidades humanas y desarrollo social. La violencia estructural y paz positiva se encuentran relacionados, en virtud de que la paz positiva significa aquellas acciones que las personas, instituciones y

²⁴⁸ Declaración de Oslo sobre el Derecho Humano a la Paz, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, en 29ª Celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997.

²⁴⁹ Vázquez, Cecilia y Cabello-Tijerina, Paris. *Op. cit.* p.70..

²⁵⁰ Brock-Une B. "Linking the micro and macro in peace and development studies" en Turpin J. and Kurtz L. *The Web of violence: From interpersonal to global*, University of Illinois Press, Chicago, 1997, pp. 150-160 citado por Harto de Vera Fernando, "La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta" *Cuadernos de estrategia*, España, 2016, no. 183, pp. 119-146.

gobierno requieren realizar para la supresión de todos los factores que producen la desigualdad social y generan pobreza en la sociedad.²⁵¹

Siguiendo con la estructura anterior se puede comprender a la violencia como la explotación en la necesidad de supervivencia de los sectores más vulnerables y débiles a tal grado que su estado les puede conducir a la muerte, inanición, o enfermedades endémicas. La explotación en cuanto a la necesidad de bienestar implica a los sectores más vulnerables que pueden ser abandonados por el Estado a un estado indeleble y no deseado de pobreza, que generalmente incluye malnutrición y enfermedades. Respecto de las necesidades de identidad ocurren a través de la violencia estructural la segmentación para la necesidad de libertad con la violencia estructural ocurre la marginación y fragmentación.²⁵²

Por lo anterior con la paz positiva se puede afirmar que esta implica ausencia de violencia estructural que reduce la calidad de vida, también implica ausencia de desigualdades sociales que generan distinción de oportunidades de vida, ausencia de estructuras económicas municipales, estatales, nacionales, internacionales que reduzcan las oportunidades de vida o dañen el medio ambiente, ausencia de represión que busque acotar el derecho a la libre elección y satisfacción del libre desarrollo de la personalidad, ausencia de libertad de expresión, y el derecho de organización.²⁵³

Consecuentemente la paz positiva hace énfasis en la justicia y el desarrollo, en la satisfacción de necesidades de seguridad, bienestar, libertad e identidad; por tanto, como se partió al inicio de este capítulo la paz deja de ser la ausencia de guerra para convertirse en un proceso que compromete múltiples visiones y perspectivas teóricas. Sin embargo, la suma de paz negativa y paz positiva todavía no permite alcanzar el Estado de paz por lo que a estos elementos se le agregase un tercero denominado cultura de paz.

El estado de paz vendría a coincidir con una situación de justicia en la que las relaciones de las personas son de tipo cooperativo, y se encuentran vigentes en

²⁵¹ Vázquez, Cecilia y Cabello-Tijerina, Paris. *Op. cit.* p.71.

²⁵² Harto de Vera Fernando, "La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta" *Cuadernos de estrategia*, España, 2016, no. 183, p. 132.

²⁵³ *Idem.*

su plenitud los derechos humanos.²⁵⁴ La mediación es considerada una herramienta que contribuye a fundar un entorno pacífico,²⁵⁵ al ser un método de la Justicia Alternativa no judicial que se desarrolla con la participación activa de los dueños del conflicto, por lo que de la misma manera invita al respeto, la legitimación y el reconocimiento del otro.

En 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas redactó la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, en la cual se argumentó que una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida, con el fin de evitar la violencia y promover prácticas de no violencia propios entre las personas, los grupos y las naciones.²⁵⁶

Asimismo, el autor noruego Johan Galtung sostiene que la cultura de violencia no puede ser solucionada mediante más violencia, por lo que los conflictos laborales burocráticos no pueden ser atendidos mediante procesos excesivamente formales porque así a como en la primera situación, la violencia produce nuevas formas violentas los formalismos y procedimentalismos producirían más conflictos.

Consecuentemente, si se quieren tener resultados distintos a la hora del manejo de los conflictos se tiene que proponer una nueva forma de abordar las controversias, por lo que se deberá de anteponer una cultura de paz donde existan los mecanismos necesarios para solventar los conflictos por medios no violentos. Como se ha señalado anteriormente, los conflictos son inherentes a la interacción social, en virtud de la existencia de intereses incompatibles entre las personas.

Luego entonces, los conflictos seguirán existiendo, empero se debe prever los mecanismos necesarios para transformar esas incompatibilidades o al menos para encauzar las energías que impidan su aparición entre las personas involucradas. En este sentido, Galtung señala nítidamente que la existencia de

²⁵⁴ Galtung Johan, “La violencia cultural, estructural y directa” *Cuadernos de estrategia*, España, no. 183, 2016, pp. 147-168.

²⁵⁵ Cabello Tijerina, Paris Alejandro, “La mediación como una estrategia de la cultura de paz”, en Arellano Hernández, Francisca Patricia y Cabello Tijerina, Paris Alejandro, *Retos y perspectivas de los MASC en México*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 59 en Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...* p. 309.

²⁵⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf

conflictos no significa necesariamente la ausencia de paz, puesto que como se ha señalado existe la paz positiva y negativa que conllevan a la consolidación de una cultura de paz.

Con la aplicación de la mediación se busca implementar una filosofía que conduzca a la sabiduría de saber encontrar la solución a los conflictos cotidianos a través del dialogo efectivo y los acuerdos entre las personas como sus elementos distintivos. Una cultura de paz previene las conductas violentas, asume corresponsabilidades sociales y cambia el pensamiento lineal por uno holístico.²⁵⁷

Un Estado donde predomine la paz, requiere una cultura y estructura de paz y así, y sólo así, se puede desterrar la violencia y los incorrectos manejos de conflictos laborales burocráticos, puesto que, como si se tratara de una rueda la cultura de la confrontación lleva a que ante una controversia, la primer forma de atenderlo sea la adversarial en donde se busca derrotar al otro, y se generan mayores insatisfacciones, venganza y consecuentemente más conflictos y posiblemente violencia, sin embargo, si se consolida una cultura de paz, ante el surgimiento de cualquier tipo de conflicto se buscarán soluciones a través de medios pacíficos.²⁵⁸

En conclusión la cultura de paz puede entenderse como una serie de valores, y actitudes que rechazan la violencia y previenen los conflictos, puesto que atiende a las causas que lo originan para solucionar los problemas mediante el diálogo y la cooperación entre las personas, los grupos y las naciones. En síntesis, se dice que la paz es la capacidad de manejar los conflictos con empatía, no violencia y creatividad, elementos que se encuentran inherentes en los MASC, como lo es la mediación, por lo que dicho método debe ser considerado como un activo para la paz.

²⁵⁷ Díaz Madrigal, Ivonne Nohemí, *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España*, México, Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM, Serie Juicios Orales No. 9, 2013, p.26.

²⁵⁸ Hueso García, Vicente "Johan Galtung. La transformación de los conflictos por medios pacíficos", *Cuadernos de estrategia*, España, no. 111, 2000, pp. 125-142

2. Goce de derechos humanos

Como se ha expuesto para fines de esta investigación se considera que la administración pública centralizada estatal tiene un doble aspecto social, por un lado, a todas aquellas actividades destinadas a la consagración de derechos humanos, a través de la prestación de servicios básicos para una vida digna, y por otro lado a la función enfocada en la fuente de ingresos económicos para las personas que trabajan en ella, de la que se desprende la consolidación de diversos objetivos personales.

El derecho al trabajo implica la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada y remunerada. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana.²⁵⁹ Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas, sus familias, contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad, por lo que el emplearse la mediación en la atención de conflictos laborales burocráticos abonaría al goce de diversos derechos humanos.

Uno de los derechos humanos vinculados más íntimamente con la mediación es el derecho de acceso a la justicia, el cual la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 25 numeral 1, que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido, lo cual sin duda no es posible alcanzar a través de los mecanismos jurisdiccionales que actualmente se cuenta en México,²⁶⁰ toda vez que uno de las razones plasmadas en la carta de exposición de motivos de la reforma constitucional de 2008 fue justamente la alta demanda de trabajo que estaban teniendo las instancias jurisdiccionales.

²⁵⁹Escamilla Hernández Jaime, "Lineamientos generales sobre la naturaleza social e histórica del derecho del trabajo", *Revista alegatos*, México número 7, 1987, p. 3.

²⁶⁰ Tesis I. 3º. T. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, t. 3, p. 1992. Derechos humanos. El acceso a la justicia no implica que el juzgador de amparo deba subsanar el error en que incurran las partes al interponer un recurso idóneo, aun tratándose de menores de edad, atento a los presupuestos procesales, formales y materiales de admisibilidad y de procedencia de los recursos.

De igual manera el Poder Judicial ha señalado que los derechos humanos son horizontales, y esta forma simétrica es característica de la mediación puesto que si bien las relaciones de trabajo se distinguen por tener relaciones de subordinación al momento de estar frente a un conflicto laboral de supuesto despido injustificado, en ese momento no existe tal relación vertical sino más bien se convierte en horizontal al ser dos personas frente a una controversia.²⁶¹

Asimismo, el artículo primero de la CPEUM establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y al estar reconocidos las formas no adversariales como un derecho humano de todas las personas luego entonces la interdependencia de estos derechos hace que a través de la mediación pueda gozarse de los mismos. Sin soslayar que una incorrecta gestión respecto de las controversias laborales en la administración pública centralizada pudiera impedir el acceso efectivo de derechos como la salud, educación, movilidad, seguridad pública, puesto que la escalada de los conflictos deriva en la conjunción de fuerzas entre diversos actores que origina la inoperatividad de servicios públicos, de los cuales se reafirma su relevancia en la materialización de derechos humanos.

Resulta pues, la mediación, además de ser un activo para la paz, un instrumento para el goce de otros derechos humanos, y al ser estos los fines del Estado a través de la administración pública federal así como obligatorios para las autoridades de todos los niveles, en cuanto su cumplimiento, injustificable su falta de aplicación para la atención de conflictos laborales burocráticos.

La mediación y los derechos humanos se encuentran intrínsecamente vinculados, ya sea porque el primero se encuentra vinculado al derecho humano de acceso a la justicia o porque los segundos pueden verse materializados a través de la mediación. En ese sentido se pretende mostrar en las siguientes líneas la estrecha relación que se tiene con los derechos humanos a través de la mediación, al tenor de tres perspectivas, la primera los derechos humanos laborales que

²⁶¹ Tesis XI.1o.A.T.2 K , *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2012, t. 3, p. 1723. Derechos humanos constituyen un límite a la autonomía de la voluntad y son oponibles frente a particulares en un plano de horizontalidad.

pueden ser atendidos a través de la mediación, segundo los derechos humanos que se materializan a través de la administración pública y que son gestionados con la mediación y por último aquellos instrumentos de derechos humanos que se vinculan a todo lo anterior.

Los derechos humanos laborales pueden ser entendidos como aquellas prerrogativas que le permiten a una persona poseer las condiciones indispensables y mínimas para llevar una vida digna. Dentro del catálogo de derechos humanos laborales existe una clasificación en cuatro grandes apartados. Una primera clasificación corresponde al derecho al empleo. En segundo lugar, un derecho de preparación profesional que permita insertarse al mercado de trabajo. Una tercera clasificación corresponde a los derechos durante el trabajo y, en cuarto caso a los derivados de pérdida del trabajo.²⁶²

Dicha clasificación permite un entendimiento más ágil para el amplio catálogo de los derechos humanos laborales, los cuales para el sector burocrático pueden ser adaptados a excepción de la segunda clasificación puesto que no existe propiamente el esquema de preparación profesional para la inserción laboral en la administración pública centralizada del estado de Tabasco, sin embargo, los derechos humanos laborales pueden enlistarse de manera enunciativa más no limitativa empero para los fines de este trabajo se agruparan los derechos según su tipo y de acuerdo a los instrumentos internacionales más relevantes en materia de derechos humanos laborales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 23, proclama derechos humanos laborales basados en la dignidad del trabajador, así como a la búsqueda del desarrollo pleno del ser humano que se dedica al trabajo.²⁶³ Por ello, toda persona tiene derecho:

Al trabajo.	A la protección contra el desempleo.
A la libre elección de su trabajo.	A la protección contra el desempleo.

²⁶² Sánchez Castañeda, Alfredo, "Los derechos humanos laborales en el ámbito internacional: entre una consolidación normativa y desafíos por afrontar" en.. p. 140.

²⁶³ Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por la Resolución 217 A(III) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948.

A condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.	A igual salario por trabajo igual.
A una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.	A fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Elaboración propia a partir de lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este primer enunciado recogido a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el núcleo duro de los derechos humanos laborales y de los cuales representan también ejemplos de posibles conflictos laborales mismos que pueden ser abordados a través de la mediación. Por ejemplo: En el caso de las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo resulta un choque de intereses habitual en las relaciones laborales, ya sea por reclamos de preferencias de derechos o por tener condiciones dignas con las cuales desempeñar un trabajo.

En el caso mencionado, las exigencias de los trabajadores pueden ser escuchadas cuando consideren un trato inequitativo o que las condiciones físicas en su lugar de trabajo no sean las adecuadas, de manera que el patrón representado a través de la dependencia centralizada revise las condiciones bajo las cuales se desempeñan las labores.

Continuando con la clasificación, la OIT en la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo,²⁶⁴ destacan los siguientes derechos humanos laborales:

La libertad de asociación y la libertad de sindicación; así como el reconocimiento de la negociación colectiva.	La eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio.
La abolición efectiva del trabajo infantil.	La eliminación de la discriminación en materia de empleo y de ocupación.

²⁶⁴ Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo adoptada en 1998.

Elaboración propia a partir de lo establecido en la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

Del listado mencionado puede existir una clasificación de derechos fundamentales de naturaleza individual recogidos de la siguiente forma:

- Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo; a igual salario por igual trabajo; a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure a sí y a su familia una existencia humana digna.
- Derecho al descanso y disfrute del tiempo libre, a una limitación de la jornada de trabajo y a vacaciones periódicas.²⁶⁵

Los conflictos derivados con el disfrute de tiempo libre y descanso son también fuente de oportunidad para la aplicación de la mediación en la administración pública centralizada del estado de Tabasco, derivado de las funciones a cargo del Estado es habitual la prolongación de las actividades laborales puesto que las necesidades del servicio obligan una mayor demanda en el desempeño de las funciones, sin embargo, esto no implica la imposición unilateral y sin justificación de jornadas extenuantes y fuera del margen de la ley pero sí permite que a través de procesos de comunicación se logren acordar y ponerse de acuerdo los actores en el conflicto respecto de las jornadas a laborar.

- Derecho al trabajo (oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado); vinculado a este derecho se encuentra la formación técnico-profesional que los Estados partes deben asegurar a través de una orientación y programas adecuados con el fin de asegurar la ocupación plena y productiva.
- Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, no discriminación en relación a las condiciones de trabajo de las mujeres.
- Seguridad e higiene laboral.

²⁶⁵ Sánchez Castañeda, Alfredo, “Los derechos humanos laborales en el ámbito internacional: entre una consolidación normativa y desafíos por afrontar” op. cit. p.141.

- Igualdad de oportunidad en el trabajo; descansos y vacaciones periódicas; limitación razonable de las horas de trabajo y remuneración de los días festivos.²⁶⁶

El tema de los salarios es sustancial en las dependencias de la administración pública centralizada de Tabasco, más allá del debate de las brechas salariales y los montos que han de percibir por el trabajo desempeñado el tema de los pagos puntuales es relevante, las dependencias públicas por su propia naturaleza tienen que realizar ejercicios de presupuestación para contar con los recursos económicos que le permitan cumplir con sus obligaciones, sin embargo esos trámites son un tanto lentos y coloquialmente conocidos como burocráticos.

Empero, si bien se les puede advertir a los futuros trabajadores que sus pagos iniciales podrán ser posterior a tal número de días trabajados esto implica una sensibilidad especial que debe tener el patrón (Estado) puesto que se trata de un derecho humano laboral, mismo que no puede ser renunciado o puesto a condición, es decir, a través de la mediación se puede legitimar el trabajo desempeñado por las personas y reconocer el esfuerzo que realizan a la par de brindar apoyos o estímulos en el entendido de que el Estado necesita de sus trabajadores y sus trabajadores del Estado.

Otros derechos:

- Fijación de jornadas laborales máximas.
- Pago especial para jornadas extraordinarias.
- Descanso semanal remunerado y pago de días feriados.
- Vacaciones periódicas pagadas.
- Protección contra despidos injustificados.
- Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.
- Seguridad e higiene en el trabajo.

²⁶⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de fecha 6 de diciembre de 1966 con entrada en vigor en México el 23 de junio de 1981.

- Promoción en el empleo y capacitación.²⁶⁷

La fijación de jornadas laborales máximas y el pago especial para jornadas extraordinarias también son temas susceptibles de mediación, en el sector burocráticos ambos se encuentran vinculados, la fijación de jornadas laborales máximas es un elemento esencial en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo y que las unidades administrativas de cada dependencia deberán de acordar, puesto que es un derecho humano y se debe tener en consideración el libre desarrollo de los trabajadores y que puedan dedicar su tiempo libre en otras actividades.

En el caso de los pagos para jornadas extraordinarias están consideradas como compensaciones o complementos salariales y también son temas susceptibles de mediación, ya sea por el atraso que pueda generarse los pagos, o por saber si realmente son merecedores a este pago, en cualquiera de los supuestos a través de ejercicios de comunicación pueden ser atendidos.

En cuanto a los derechos laborales esenciales de tipo colectivo, tenemos los siguientes:

- Derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.
- Derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección. Derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones, y a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba el orden legal.
- El derecho de huelga.²⁶⁸

Como se ha dejado de manifiesto las dependencias de la administración pública centralizada tienen como sujeto a los sindicatos dentro de los actores que pudieran detonar y a la vez ayudar en el proceso de solución de conflictos. En ese sentido la sindicalización es considerado como un derecho humano y si bien su formación puede no representar un conflicto cotidiano para el sector burocrático si que lo es la interacción que se genera por parte de ellos.

²⁶⁷ Sánchez Castañeda, Alfredo, "Los derechos humanos laborales en el ámbito internacional: entre una consolidación normativa y desafíos por afrontar" op. cit. p.143

²⁶⁸ Declaración Universal op. cit.

En el caso de las huelgas, para el sector burocrático es casi nula su existencia puesto que para que estas surjan deberá de existir una violación integral a las condiciones generales de trabajo, sin embargo, ante este impedimento legal en el estado de Tabasco se tiene registros periodísticos de diversas manifestaciones grupales que generaron de 2017 a 2018 diversos bloqueos en la capital de dicha entidad.

Justo ahí, ante esas manifestaciones grupales en la exigencia de diversas prestaciones o derechos a los cuales señalaban tener los manifestantes es que se considera viable la aplicación de la mediación en esos asuntos, puesto que a través del diálogo eficaz, escuchando el reclamo legítimo de los trabajadores afectados y otorgándoles el reconocimiento debido generará un clima de colaboración para efectos de que a través de acuerdos establecidos de manera formal haya un compromiso mutuo de trabajo y cumplimiento de obligaciones.

Por lo que hace a la protección de la integridad física y los derechos del núcleo familiar, como derechos fundamentales en el trabajo, encontramos los siguientes:

- Seguridad social, que incluya asistencia médica, pagos por incapacidades, cobertura para enfermedades, invalidez, viudez, vejes, desempleo,
- Cobertura también por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,
- Cobertura de maternidad y disfrute de licencias por ese motivo,
- Autorización de tiempo para amamantar a los hijos,
- Protección especial para menores en edad de laborar, y
- Especial trato a los minusválidos o limitados en sus funciones motoras.²⁶⁹

Las controversias emanadas por asuntos de seguridad social incluyen la intervención del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco el cual es un organismo descentralizado de acuerdo a su ley de creación, por lo tanto, para los fines de esta investigación no es abordado a profundidad, sin embargo en las dependencias de la administración centralizada las áreas que se encuentran vinculadas a ellos son las de recursos humanos y proceso de nóminas por lo que

²⁶⁹ Quintana Roldán, Carlos Francisco, “Teoría de los derechos humanos laborales” en ...pp. 93-132.

estas se encuentran consideradas en la propuesta final de la implementación de la mediación burocrática en Tabasco, de manera que asuntos como los que aquí se plantean puedan encontrar un consenso a través del diálogo entre el posible afectado y los responsables de las dependencias públicas.

Al respecto de los otros derechos de núcleo familiar suelen ser más cotidianos en la interacción laboral burocrática puesto que las licencias de maternidad, permisos de lactancia, cuidados maternales, implican forzosamente una consideración mayor para las madres de familia por parte de las entidades públicas. En estos casos la parte patronal requiere mayor dedicación por parte de la trabajadora y esta requiere mayor consideración por parte del patrón, por lo que al existir este aparente choque de intereses e insatisfacciones se generan conflictos, los cuales también propuestos para que sean abordados a través de la mediación, puesto que sin duda no existen obstáculos entre el derecho que le corresponde a las trabajadoras y el eficaz desempeño de sus labores.²⁷⁰

Otros derechos colectivos:

- El derecho de toda persona a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales se consideran indispensables a su dignidad y libre desarrollo de su personalidad.
- Derecho a un nivel adecuado que asegure a la persona y su familia la salud, alimentación, vivienda y los servicios sociales necesarios; protección de la maternidad y la infancia.
- Protección y asistencia en favor de los niños, obligación de establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido el acceso de los niños a un empleo.
- Protección de la maternidad, licencia remunerada antes y después del parto.
- El derecho de toda persona a la seguridad social.

²⁷⁰ Véase las Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en su artículo 48, en la cual se le otorga un derecho exclusivo a las madres trabajadoras respecto del cuidado y atención de los hijos, excluyendo ahí a los padres que puedan también gozar de la tolerancia respecto del cuidado de los niños. Disponible en: <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/DIF/2018/3/445604.pdf>

- Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental.²⁷¹

La otra parte de los derechos humanos y la mediación se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar.

Por lo que a continuación se plasmarán los derechos humanos vinculados con las dependencias de la administración pública con la finalidad de hacer notar su importancia y trascendencia en la ciudadanía, otorgando con esto otra motivación para la implementación de la mediación en el sector burocrático estatal.

La Secretaría de Gobierno del estado de Tabasco dentro de sus múltiples atribuciones cuenta con algunas indispensables para la consolidación de un buen gobierno como lo son, garantizar el orden y la paz pública, la gobernabilidad del Estado, el respeto a los derechos humanos por parte de la administración pública y el responsable de la política laboral en la entidad.²⁷²

Las atribuciones en comento son el eje total de todo Estado, los cuales son interdependientes uno del otro, la paz pública no es posible entenderla o conocerla sin un orden público que garantice tranquilidad y seguridad ciudadana, es entendida entonces la paz pública como aquella convivencia pacífica y armónica de las personas tutelado por el Estado.

El actual Presidente de la República señala que la paz y la tranquilidad son fruto de la justicia, en ese sentido la mediación se encuentra vinculada con la justicia social puesto que a través de ella las personas pueden organizarse con una base de respeto, reconocimiento y legitimidad de manera que se respeten las ideas y

²⁷¹ Sánchez Castañeda, Alfredo, "Los derechos humanos laborales en el ámbito internacional: entre una consolidación normativa y desafíos por afrontar" ...p.145

²⁷² Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, Art. 30, fracciones II, IV, XXIV y XXVII.

pensamientos de cada persona pero con miras a intereses comunes que les permita vivir en sociedad.²⁷³

El uso de la mediación otorga capacidad a las personas para resolver por ellos mismos sus asuntos sin tener que acudir organismos jurisdiccionales para poner fin a sus disputas, además estimula la auto ayuda, organiza a las personas y fortalece a las comunidades a través del consenso y el reconocimiento de sus identidades.²⁷⁴

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, esta dependencia tiene a su cargo principalmente garantizar el derecho humano a la seguridad pública pese a que conceptualmente no se encuentra concebido de esa forma en México si que se pueden encontrar como el derecho humano a la a seguridad reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁷⁵ y en el del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁷⁶

En la CPEUM se contempla dentro del derecho a la seguridad pública a la prevención, investigación y persecución de los delitos,²⁷⁷ concatenado a lo anterior se puede entender a la seguridad pública más que una obligación del Estado, como el derecho de toda persona a vivir en un ambiente de paz, seguridad y orden público que permite el goce efectivo de sus derechos humanos.

Si bien hablar de seguridad es un tema que puede ser atendido desde distintos puntos, hay un elemento en particular caracterizado por los mandos policiales, los cuales tienen un acercamiento más próximo con la ciudadanía que otro de los intervinientes encargados de la seguridad pública. Los cuerpos policiales como responsables de la seguridad del Estado pueden aplicar hacer uso de la mediación para solucionar los conflictos que se presentan en la comunidad, previo análisis de la situación en cuanto su gravedad y legalidad, hecho que abonaría en

²⁷³ Bush, Robert y Folger, Joseph, *La promesa de la mediación*, Barcelona, Granica, 1996, p. 44.

²⁷⁴ *Ibidem*. p. 45.

²⁷⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos Artículo 7.

²⁷⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , Artículo 9.

²⁷⁷ CPEUM, artículo 21.

la estabilidad social, a la paz y el orden público los cuales son elementos necesarios para la convivencia dentro de la colectividad.²⁷⁸

La Secretaría de Finanzas esta obligado al igual que las demás dependencias al respeto de los derechos humanos de las personas, sin embargo dentro su principal atribución de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se encuentra vinculado con el ejercicio del gasto público y todo lo que ello implique, presupuestación, programación, planeación presupuestal, es decir cómo se distribuye, gasta y comprueban los recursos públicos.

Consecuentemente las actividades que realiza dicha institución se encuentran íntimamente vinculados con la consolidación de diversos derechos humanos y dentro de los cuales la Comisión Nacional de Derechos Humanos propone la implementación de presupuestos públicos con enfoques en derechos humanos de manera que no solamente se concentre en la idea del uso racional y eficaz de los recursos sino que se construya una ruta presupuestal que garantice la suficiencia económica para garantizar los Derechos Humanos.²⁷⁹

Por lo tanto, a través de la mediación permitirá la colaboración y coordinación de la Secretaría de Finanzas con todas las demás dependencias de la administración pública centralizada, dicha actividad resulta de vital importancia para efectos de que se pueda identificar las responsabilidades en materia de derechos humanos que tiene cada uno de los sujetos obligados y que los recursos asignados les permitan alcanzar sus objetivos.

La Secretaría de Administración dentro de sus múltiples funciones tiene primordialmente coordinar la parte administrativa en los asuntos relacionados con los recursos humanos, financieros, presupuestales y materiales de las dependencias del Poder Ejecutivo. Sin duda dichas actividades se encuentran

²⁷⁸ Ramirez Matus Lenin y Hernández Velazco Genaro, "Mediación Policial como mecanismo alternativo de resolución de conflictos comunitarios" *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, Vol. 5 No. 9, Enero - Junio 2019, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.

²⁷⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por una agenda para el rediseño del gasto público en México*, 2017, p. 24.

vinculadas con el derecho a una buena administración que puede entenderse como aquella al servicio del intereses general desde la posición central del ciudadano.²⁸⁰

El derecho humano a la buena administración implica pues la capacidad de cada ciudadano para poder exigir se le garantice el uso adecuado de los recursos públicos que le permita un desarrollo como persona desde el ámbito social, laboral, personal. Ante tal exigencia se abre la posibilidad de gestionar por la vía pacífica los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana que caracteriza a la buena administración.

Como atención a lo anterior la mediación comunitaria tiene como principal característica la participación ciudadana, puesto que dentro de las actividades a realizar la colaboración de los vecinos de una comunidad resulta necesaria para el desarrollo productivo de la localidad, en ese sentido se dice que existen dos grandes objetivos que se persiguen desde la mediación comunitaria y que son el fomento de la convivencia y la participación ciudadana, por lo que la dependencia burocrática en comento deberá de valorarla.²⁸¹

La Secretaría de Educación resulta evidente cual es su principal obligación, la cual es cumplir la observancia del derecho a la educación reconocido en el artículo 3 de la CPEUM. El derecho humano a la educación es intenso en cuanto sus alcances y características, sin embargo, más allá de profundizar en el estudio del derecho humano a la educación lo que se pretende es mostrar que tanto para la solución de conflictos laborales como conflictos estudiantiles, la mediación es un método para dirimir controversias.

En ese ámbito, se tiene contemplada a la mediación escolar, mecanismo que permite atender y dirimir situaciones en conflicto entre los estudiantes de un plantel educativo, así como entre el personal académico. En México desde el nivel

²⁸⁰ Rodríguez-Arana, Jaime, "El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo" Ponencia en el IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo tendrá lugar del 23 al 25 de octubre de 2011, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad de Puebla.

²⁸¹ Gonzalo Quiroga, Marta y Gorjón Gómez, Francisco. (edit.), Sánchez García, Arnulfo (coord.), *Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Herramientas de paz y modernización de la justicia*. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2011, p.

preescolar hasta la culminación de una licenciatura se tiene un promedio de 20 años de estudio, por lo que se considera que los centros educativos son primordiales en la socialización de las personas.

La mediación escolar tiene como objetivo el otorgar herramientas a los alumnos para que puedan gestionar entre ellos sus conflictos a través de la figura conocida como mediador par, con la finalidad de que el mediador siendo un estudiante igual que el protagonista de un conflicto se sienta en mayor confianza que un profesor o personal administrativo de la institución educativa. En México hay distintos Estados que se encuentra implementando esta método como lo son Aguascalientes, Jalisco, Puebla, Oaxaca y Tabasco, a través de estos trabajos de concientización se busca disminuir los índices de violencia en las escuelas.²⁸²

Para el caso de la Secretaría de bienestar, sustentabilidad y cambio climático, sus acciones son tendientes a garantizar el bienestar de la población, el desarrollo humano, el combate a la pobreza, garantizar un medio ambiente sano de acuerdo con la CPEUM en su artículo 4.²⁸³

El derecho humano a un medio ambiente sano es entendido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde un doble aspecto funcional por un lado, la protección al ambiente por su vital importancia para gozar de una vida digna, lo que implica medidas de protección, restauración con la finalidad de que se garantice la existencia humana y por otro lado la garantía de este derecho permite al ser humano contar con una calidad de vida basada en la salud y la protección material y cultural de la biosfera, es decir, “nuestra vida depende de la vida del planeta, sus recursos y sus especies”.²⁸⁴

Consecuentemente a través de la mediación se pretende que a través de procesos de comunicación efectiva en los cuales participen los miembros de comunidades que presenten una problemática con impacto ambiental de manera

²⁸² Márquez Algara Martía Guadalupe y De Villa Cortés José Carlos, “Mediación y participación ciudadana en México” *Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 4, 2016, pp. 45-68.

²⁸³ El artículo 4 de la CPEUM contiene un andamiaje de derechos humanos como lo son el de la salud, alimentación, medio ambiente, esparcimiento...

²⁸⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, México, 2016, p. 7.

que a través de vías colaborativas se privilegie el diálogo, la escucha y participación activa para soluciones ambientales que satisfagan el derecho humano a un medio ambiente sano.

La Secretaría de Salud tiene como principal compromiso el garantizar el derecho humano a la salud de los tabasqueños, del año 2015 al 2018 a la fecha acumula un total de 142 recomendaciones por violaciones a derechos humanos, siendo de las relevantes las enumeradas 102 a la 113/2018 consistente de manera medular en adoptar las medidas necesarias para abastecer los medicamentos, material de curación y de todo aquel material indispensable para la atención médica a cada uno de los establecimientos de salud, estableciendo además hacerlo sin costos para los usuarios, en materia presupuestal se les recomendó el adoptar las medidas administrativas, financieras, presupuestarias y de cualquier otra índole dirigidas a poner en funcionamiento los escenarios quirúrgicos, para los pacientes que requieran de algún tipo de cirugía, asimismo las revisiones financieras que permitan determinar el máximo uso de los recursos que tienen a su alcance, haciendo ampliaciones, transferencias y adecuaciones presupuestarias dirigidas a subsanar las carencias de los establecimientos de salud, lo mencionado deja entrever los conflictos sociales que implican las violaciones a derechos humanos en especial los referentes al sector salud.

En ese sentido, vale la pena destacar al médico cirujano Saúl Franco, quien sostiene que la salud y la paz son realidades interrelacionadas e interdependientes en la vida de las personas y la sociedad, por un lado la salud tiene que ver con el bien-estar y el bien-vivir de las personas, tanto en su individualidad, como en sus relaciones sociales. La paz, por otro lado, es considerado como la convivencia tranquila de las personas que garanticen los derechos, la justicia y la libertad, es por ello que el autor sostiene que la salud es a las personas lo que la paz a la sociedad. Y en ese punto, otro elemento en común para ambas es el derecho, el derecho a salud contiene inherente el tema de la dignidad humana, siendo necesaria su garantía, es decir, no solo se limita a ver el abasto en medicamentos y el manejo de enfermedades, sino alcanzar el bien-estar y bien-vivir en sociedad.

Como se ha expuesto las dependencias de la administración pública centralizada se encuentran vinculadas directamente con el disfrute y acceso efectivo de diversos derechos humanos y pueden aplicar los métodos no adversariales de solución de conflictos como lo es la mediación y conciliación, sin embargo por la extensión del trabajo de investigación las Secretarías restantes serán abordadas de manera sintética a través de la siguiente tabla que se coloca de manera enunciativa con algunos derechos humanos emergentes como lo son:

Dependencia.	Derecho humano vinculado.	Mecanismo no adversarial.
Secretaría del Desarrollo Económico y la Competitividad.	Derecho al desarrollo.	Mediación
Secretaría de Movilidad	Derecho humano a la movilidad	Mediación
Secretaría de turismo.	Derecho al turismo.	Mediación
Secretaría de Obras (SOTOP)	Derecho a la buena administración.	Mediación
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca.	Derecho a un medio ambiente sano.	Mediación
Secretaría de cultura.	Derecho humano a la cultura.	Mediación
Secretaría de la Función Pública.	Derecho a la buena administración.	Mediación
Secretaría de Desarrollo Energético.	Derecho a la energía eléctrica.	Mediación

Elaboración propia a partir de datos teóricos.

II. MEDIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE TABASCO.

1. Justicia Alternativa como forma de gobierno

La administración pública centralizada, es el eje central en las formas administrativas de organización dentro de las maneras de gobierno en México, esta figura tiene la obligación de proteger y consagrar los derechos humanos como cualquiera de las otras autoridades que obliga la Constitución Federal, esto en el ámbito de su competencia y de acuerdo a su forma de organización, fomentando en cada una de sus actuaciones el respeto a los atributos inherentes del ser humano y los derechos humanos.

Es así, que vale la pena resaltar, que los derechos humanos de los cuales es responsable de garantizar el Estado a través de la administración pública centralizada, no solo están reconocidos en el sistema normativo nacional y local, sino que se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales y de los cuales también deberá de respetarse, protegerse y garantizar su eficacia.

Asimismo, vinculado con las características para que una administración pública sea considerada como buena, esta debe contener un aparato de justicia consolidado; el respeto a los derechos humanos es decisivo en la consecución de una cultura de la paz. Alfredo Islas Colín afirma que, si una persona siente que su dignidad es respetada, estará más predispuesta al diálogo, colaboración y negociación, (los cuales son piezas fundamentales en los métodos no adversariales de solución de conflictos), que aquella que se siente discriminada y no respetada, por lo tanto, los derechos humanos pueden considerarse un elemento inseparable de la cultura de la paz. Aquí pues, tenemos dos elementos en los cuales convergen las formas de gobierno y la justicia alternativa, pues ambos son inseparables de la consecución de una cultura de paz.²⁸⁵

Esto permite confirmar que si la justicia alternativa tiene como trasfondo el brindar a las personas una convivencia pacífica y que estos se encuentran intrínsecamente vinculados a los derechos humanos y a su vez estos derechos son

²⁸⁵ Islas Colín, Alfredo, "Libertad de expresión y cultura de la paz", *Revista pensamiento americano*, 10, 19, 2017, pp.176-38.

la razón de ser del Estado a través de las formas de gobierno, quiere decir que la justicia alternativa debe ser vista como una forma de gobierno.

Asimismo, como se ha mencionado la buena administración debe estar encaminada a la protección de los derechos humanos, esta se caracteriza en que debe ser una administración pública humanizante, sensible y abierta a ideas que pudieren solucionar los conflictos a los que los ciudadanos podría enfrentar, lo que impidiera su libre desarrollo y protección de la personalidad.

Por otra parte, la falta de capacidad para la impartición de una justicia tradicional tiene como consecuencias que menos personas logran tener el derecho humano de acceso a la justicia y esto conduce al incremento de los conflictos sociales,²⁸⁶ de tal manera que la justicia alternativa también tiene como finalidad el acercar la justicia a las personas y que sea el ciudadano el dueño de la solución a los conflictos que le puedan atañar.

Otras de las tantas obligaciones de las formas administrativas de gobierno es la de asegurar a los ciudadanos el derecho a la convivencia pacífica, por tanto, se requiere de los medios adecuados y eficaces para que las personas puedan resolver sus diferencias y controversias que le son presentados en la vida misma, por lo cual, la sociedad debe tener en la justicia alternativa una forma de tutela efectiva. En resumen, si no se garantiza el derecho de acceso a la justicia no hay respeto a los derechos humanos, pues el obstáculo por costos y procesos engorrosos en la justicia tradicional impide la efectividad del derecho.

Por ello es importante recordar que, el objetivo principal del derecho de la persona a una buena administración es que se obtenga un bien común y un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, pero, ¿Qué entendemos por bien común? Rainer Olaf establece que el bien común tiene distintas finalidades, entre ellas podemos encontrar la vida virtuosa en sociedad en orden, los conceptos de paz, justicia, libertad y bienestar van de la mano.²⁸⁷

²⁸⁶ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...* p. 309.

²⁸⁷ Rainer- Olaf, Schultze, "El bien común" en Sánchez de la Barquera y Arroyo, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*, México, UNAM, 2014.

Tomando en cuenta lo anterior, el bien común, contempla, la paz, por lo que, haciendo énfasis a lo referente de la justicia alternativa, uno de los resultados de esta, es fomentar la cultura de paz, por lo que al implementar y hacerla parte de la administración pública se está contribuyendo al bienestar general de la ciudadanía, debiendo trabajar con mayor esmero en los conflictos existentes en la población, facilitando las soluciones a estos en los grupos partícipe.

Por otra parte, se debe tener claro que la buena administración no solo involucra la mejora de los servicios públicos, si no la implementación de nuevas políticas públicas, que surjan de decisiones sustentadas y diagnosticadas, lo cual permite un mejor desempeño gubernamental, garantizando de esta forma la buena administración y centrando al Estado en su obligación de consolidar un buen gobierno.

En ese tenor, los Estados democráticos son los que garantizan a sus miembros el debido cumplimiento de sus derechos, sin ello no podría reconocerse un Estado como tal, por ejemplo, en México, la democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El debido cumplimiento de derechos implica un correcto funcionamiento de los sistemas de justicia, implica la adecuada prestación de servicios públicos indispensables, implica a una acertada forma de organización administrativa cuyos actos observen a los derechos humanos, es por lo señalado que se justifica que el Estado a través de su distintos ámbitos de aplicación, como el jurisdiccional o administrativo, garantizan el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita que mantiene la vida pacífica en la sociedad.²⁸⁸

También, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los Estados deben contemplar en su marco normativo la alternativa de que todos los ciudadanos tengan acceso a procesos distintos al sistema de justicia tradicional, con la finalidad de promover una cultura favorable para la aplicación de la justicia

²⁸⁸ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...* p. 321.

alternativa, en donde los conflictos se solucionen conforme los intereses y necesidades de las personas.²⁸⁹

De igual forma, como se ha señalado la participación ciudadana es clave en los procesos democráticos, y en la buena administración, pues ayuda a que los gobiernos cumplan sus compromisos asumidos con los gobernados e incita a la transparencia, al combate a la corrupción y al desarrollo de la comunidad, a la vez que contribuye a impulsar aspectos positivos de la vida social, política, económica, cultural y de justicia. La participación de la sociedad en la Justicia Alternativa a través de mecanismos de mediación conlleva a la necesidad de que todas las personas y profesionistas involucrados en los quehaceres cotidianos de la justicia no solo se ocupen de encajar los conflictos a supuestos normativos preestablecidos, sino que busquen en el interior de los ciudadanos para contribuir a tener mejores condiciones de vida en sociedad.

En todo sistema democrático la inclusión social de los miembros de las comunidades es verdaderamente indispensable, de manera que la participación de los ciudadanos en la justicia es una forma de participación social y de respeto al derecho humano de acceso a la justicia. La justicia alternativa no es pues contraria al sistema de justicia tradicional, sino que se complementan en la garantía del derecho humano de acceso a la justicia de todas las personas.²⁹⁰ La justicia alternativa, posibilita que las personas tengan otra visión sobre el diálogo, las relaciones sociales, la convivencia pacífica, convirtiéndolo de esta forma la culpabilización en corresponsabilidad social.

El hecho de que la justicia alternativa logre involucrar a las personas en la solución de sus conflictos convierte a los ciudadanos en seres más responsables de sus situaciones, comprometidos con el futuro, capaces de establecer alternativas a una misma situación, una sana convivencia comunitaria, permite la no victimización, los convierte en agentes de realidad, con las habilidades cognoscitivas suficientes para hacer frente a cualquier situación compleja que les

²⁸⁹ Sánchez García, Arnulfo, mediación y arbitraje, México, tirant lo Blanch, 2015, pp. 27-50.

²⁹⁰ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...* p. 326

pueda acontecer. A través de la justicia alternativa los individuos trabajan en la autogestión y la autocomposición de sus asuntos fomentando la transparencia de los actos, removiendo las posiciones y rescatando los intereses y las necesidades efectivas como base del conflicto.²⁹¹

2. Justicia alternativa como política de Estado

Los tópicos abordados con anterioridad de poco o nada funcionarían sino son acompañadas por otras acciones que deberán de emprender los gobiernos que se consideren posean una buena administración. En este orden de ideas, se entiende por política de Estado a los acuerdos estratégicos adoptados por las fuerzas políticas de un país, o una localidad, para asegurar el cumplimiento de sus fines.²⁹²

Por lo tanto, una política de Estado implica una planeación, acciones de corto, mediano y largo plazo destinadas a devolverle protagonismos y fortalecer las capacidades de los ciudadanos, para ampliar sus oportunidades y alcanzar una vida digna, refiriéndose esta aquella en donde no sufran de discriminación, o injusticias a través de la consolidación de derechos como el de libertad, equidad, inclusión, respeto a la diversidad, entre otros.²⁹³ En ese sentido las políticas de Estado abarcan a las políticas sociales y públicas puesto que estas se definen en virtud del consenso establecido en el gobierno y plasmados en los planes nacionales o estatales de desarrollo.

Para ello se entiende a la política social como aquella en la que la administración pública centralizada brinda asistencia a las personas, es decir, aquellos programas, servicios o prestaciones que procuran disminuir determinados conflictos sociales.²⁹⁴ Consecuentemente, se pueden entender a las políticas sociales como aquel trabajo emprendido por la administración pública centralizada con la finalidad de poder atender las necesidades elementales de la sociedad.

²⁹¹ *Ibidem*. p. 327.

²⁹² Sansón, Roberto, *Políticas de Estado: una palanca imprescindible para avanzar en desarrollo y gobernabilidad*, Ediciones Grijalbo, México, 2006, p.72.

²⁹³ García Guiliany, Jesús y Zabala Capitillo, Hirio, "Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana" Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales, Universidad Rafael Beloso Chacín, vol. 5, ed. 2, 2008, p.117.

²⁹⁴ Montagut, *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2008.

Las políticas sociales tienen como finalidad también el mejorar las condiciones de vida de las personas. Ante estas características, la justicia alternativa debe considerarse dentro de las políticas sociales pues como se ha señalado, sus principios como la voluntariedad, flexibilidad, imparcialidad, confidencialidad, y la legalidad, así como sus pilares elementales como la confianza, el respeto, la legitimación y el reconocimiento con el protagonismo de la persona, permiten atender una gran variedad de conflictos.

Un país donde se ha incrementado el uso de la violencia, impactando negativamente en las tres principales instituciones socializadoras, por tal motivo, es necesario la creación de políticas públicas, que regulen la exposición y la apología de la violencia, ambos conceptos “legitimados” por la violencia estructural que prevalece en el país

La justicia alternativa debe ser contemplada dentro de las políticas sociales, puesto que ambos persiguen los mismos fines que es el de solucionar situaciones complejas de las personas, en ese sentido, la justicia alternativa permite que gestionen positivamente los conflictos, cuyos efectos se sentirán en el núcleo de las sociedad, comunidades, cualquier agrupación de personas que sean beneficiados a través de las políticas sociales, los cuales son en su gran mayoría personas de recursos económicos precarios para que estos sean quienes sea transformados potencialmente en agentes de cambio, desarrollo y crecimiento tanto personal como social.

Otra de las características de las políticas sociales es que estas tienen un impacto grande puesto que son articuladas por el Estado para los ciudadanos, es por ello, que ante el impulso real que tienen en su implementación es que las políticas sociales junto con la justicia alternativa deben caminar de la mano en la implementación de estrategias o programas que generen la implementación de acciones como el respeto, la tolerancia, la responsabilidad, la igualdad, el diálogo y la empatía.

Todo lo anterior abonaría como se ha señalado a encontrar en la política social de la justicia alternativa una buena administración, puesto que se fomenta

con ello la participación ciudadana, la cultura de paz, la persona como elemento protagonista en la solución de sus conflictos.

Otro de los elementos indispensables para que lo expuesto pueda tener una solidez adecuada es la consideración de la justicia alternativa dentro de las políticas públicas. Las políticas públicas son consideradas como aquellas acciones que hace o deja de hacer el Estado. Asimismo, que estas son implementadas por la administración pública que van dirigidos a una sociedad específica.²⁹⁵

Dentro de las características principales de las políticas públicas se encuentra que estas están orientadas hacia intereses públicos que deben estar legalmente reconocidos y que tengan una idoneidad para su implementación, otra característica es la participación ciudadana en la toma de estas decisiones respecto de los objetivos y la forma en la que se implementarán ciertos programas, también se establece que la política pública para ser considerada como tal tiene que tener legitimación por parte de la sociedad, y que su implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.²⁹⁶

La justicia alternativa como política pública contribuirá a la disminución de la cultura de la confrontación puesto que esta nueva forma de acceder a la justicia implica la promoción de una cultura de paz la cual promueve entre otras cosas la escucha activa entre las personas, con ello el uso del diálogo como herramienta principal para la transformación pacífica de los conflictos.

Conclusivamente, se puede concluir que los tres conceptos abordados tienen como elementos comunes la solución de conflictos, el acceso a derechos humanos, la convivencia pacífica y la participación social y personal en cada etapa. No obstante, pudiera resultar en vano si no se conjugan tanto la voluntad política como el de los ciudadanos, puesto que, de ello depende la consecución de muchos de los planes que contemplen una buena administración.

²⁹⁵ Valencia Agudelo, Germán Darío, "Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado". *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, núm. 14, 2011, pp. 87-104.

²⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis, *Política Pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública, 1994.

A través de ella, se pueden concretar acciones, planes y programas que brinden un buen servicio a los integrantes de la comunidad dentro de la cual se implementan. Por ello es importante que exista una vinculación entre los actores políticos y la ciudadanía para que, de manera conjunta realicen esfuerzos por llevar a la práctica las políticas públicas y se logre el desarrollo del Estado

También, la justicia alternativa debe ser una responsabilidad de la buena administración, puesto que incluiría la prestación de un servicio público que satisfaga el derecho humano de los ciudadanos a participar activamente en la gestión de los conflictos que les afectan.²⁹⁷

La justicia alternativa contribuye eficazmente a la consolidación del derecho humano a la buena administración, pues ambos comparten principios, características, y fines, que se traducen, en mayor participación social, respeto y protección a los derechos humanos, así como una convivencia pacífica entre la ciudadanía, permitiendo entre otras cosas que las personas sean capaces de construir acuerdos conforme a sus intereses y necesidades que proporciona además de a ellos mismos, beneficios satisfactorios a los Estados que lo implementen.

La fusión de estos dos derechos, conduce a la formación de un gobierno donde prevalece el interés general, conllevando la administración pública a otra forma de proteger y potenciar la dignidad humana, por lo que se reitera el carácter necesario de difundir una filosofía a través del Estado capaz de transformar la actitud de los ciudadanos, hacia el pragmatismo de gestionar los conflictos de manera propia que permita abandonar la cultura de la confrontación por la de colaboración.²⁹⁸

²⁹⁷ Nató, Alejandro, *et al.*, *Mediación Comunitaria: Conflictos en el escenario social urbano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2006.

²⁹⁸ Morales Fernández, Gracia, *Los sistemas alternativos de solución de conflictos: la mediación sistema complementario al proceso. Nuevo enfoque constitucional del Derecho a la tutela judicial efectiva*. España, 2013. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=64780>

3. Implementación de la mediación en la administración pública centralizada de Tabasco

El presente acápite presente ser un referente para la implementación u operación de la mediación para abordar conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco. Para llegar a este apartado se han estudiado algunas teorías y conceptos sobre la mediación, para fundamentar su implementación en la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal, por lo que se procederá a explicar las etapas de su proceso para que pueda ser empleada en el sector burocrático del estado de Tabasco.

Asimismo, se ha podido definir el conflicto, sus tipos, y elementos característicos, para comprender las formas de abordarlos, así como cuales son los asuntos que pueden ser abordados a través del proceso que se ha de explicar en este apartado. Y por último se ha comparado la aplicación de la mediación laboral burocrática en México para conocer las experiencias que se han tenido en la su implementación, el cual ha resultado ser casi nula, por lo que se destacada el carácter de oportunidad en el desarrollo de la presente investigación.

En capítulos anteriores se describieron las fases de los procesos según el modelo de mediación del cual se tratara, por lo que para fines del desarrollo del presente sub acápite se empleara un proceso compuesto de tres pase basados en la recopilación de datos con la finalidad de hacerlo sencillo y ágil de practicarlo.

No obstante, para efectos del desarrollo de todo el proceso el mediador debe tener en consideración en todo momento de que se encuentra trabajando con personas dueñas de sus conflictos y de su capacidad de decisión, por lo que su trato debe ser observando su libertad, asimismo, debe considerar de que se encuentra frente a una situación de entendimiento y colaboración entre los involucrados y por último que se trata de una nueva forma de gestionar los asuntos burocráticos por lo que su pensamiento no debe ser lineal-formal.²⁹⁹

²⁹⁹ López Jurado-Puig, Marta, “La mediación como profesión, algo más que una técnica”, en Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime, De Prada Rodríguez, Mercedes, (Dir.) Carabante Muntada, José María, (Coor.), en *La Mediación, Presente, pasado y futuro de una institución jurídica*, Netbiblo, La Coruña, 2010, p. 7.

La mediación en las dependencias administrativas del estado de Tabasco deberá de contar con distintas formas de obtener información de los intervinientes puesto que además de las que se detallaran en las fases del proceso existirán fuentes secundarias de información a través de los informes que brinden las áreas de recursos humanos, archivo, recursos financieros y proceso y control de nóminas, todo con la finalidad de que el proceso sea más ágil y en las mejores condiciones para los involucrados.³⁰⁰

A. Primera fase: recibimiento e informativa

Como cualquier primer paso que se da, esta primera fase tiene suma relevancia puesto que es el primer acercamiento que tendrá con las personas involucradas en la situación de conflicto, por lo que aquella primera impresión que tengan las personas puede ser pieza clave para el desarrollo de la sesión.³⁰¹

En esta primera fase es válido que se reciba y acoja a los representantes legales de las personas si así lo consideran necesarios, empero estos deberán en todo momento sujetarse lo que dispongan el o los mediadores que dirijan la sesión, es decir, los protagonistas y dueños de los conflictos son quienes participaran de manera activa en las sesiones y no así sus representantes.³⁰²

Se dice que, el éxito del proceso solo es posible por las personas dueñas de la controversia, pero el fracaso del mismo es responsabilidad del mediador, por lo que este debe transmitir en los intervinientes confianza, a través de una conducta simpática y empática. Esta primera fase es en donde el mediador tendrá mayor intervención por lo que se describen algunas de las cualidades que deberá de tener al momento de su desarrollo.

El mediador debe mostrar tranquilidad y orden en su primera intervención para ello uno de los valores a destacarse del acogimiento y presentación es la empatía que proyecta el mediador, es decir, que pueda comprender la situación en la cual se encuentran las personas y que éstas sienten comprensión. La calma en el mediador se puede lograr con imparcialidad y neutralidad, la imparcialidad en

³⁰⁰ Moore, Christopher, *El proceso de mediación*, Granica, 1995, pp. 101-102

³⁰¹ Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, *Manual de mediación*, OIT, 1998, p. 32.

³⁰² Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...*p. 313.

tanto que no se deberá inclinar por uno u otro de los intervinientes y la neutralidad en cuanto al conflicto puesto que no se posicionará ni lo juzgará.

Si el mediador quiere continuar con las demás fases debe hacer sentir a las personas en confianza y para ello debe mostrar una actitud profesional, esto quiere decir que si los asuntos que se pretenden abordar son de naturaleza laboral, el tercero mediador debe ser un experto en la materia para efectos de transmitir a las personas que se conoce del tema y por ello puede facilitar su comunicación.³⁰³

Algunos autores como Rubén Calcaterra hablan acerca de la generación de rapport en esta primera fase del proceso, este término es referido a la capacidad libre y cómoda de comunicación, para lograr interactuar de esa manera es importante considerar elementos como el modo de hablar, la vestimenta, y los intereses comunes que pueda tener con los involucrados, es decir, en esta fase no es válido los malos tratos a las personas, los tratos con prisas y sin ganas, se quiere gusto por el hacer, que se transmita las ganas de colaborar hacia los intervinientes siendo sincero y compartiendo algún valor en común.³⁰⁴ Dicho lo anterior se puede continuar con la descripción de la primera fase.

En esta primera etapa, el mediador recibe a las personas con un saludo, se presenta de manera breve, identificarse, diciendo su nombre y que será quien facilite el dialogo entre ellos. Seguido esto, deberá de explicarles en qué consiste la mediación, cuáles son sus principios, características y el objetivo final de esto. Al momento de describir los principios habrá de destacarse el de la voluntariedad y recordarles que de la misma forma en la que han decidido emplear a la mediación para la solución de su controversia pueden prescindir de ella si así lo decidiesen.

Una vez realizada la presentación y acogida de las personas es conveniente fijar las reglas del proceso, así como la actitud que deberán de tener frente al desarrollo de la sesión o sesiones. Es decir, tener una regla mínima de convivencia la cual es el respeto, puesto que se establecerán los tiempos en los cuales cada uno podrá participar sin ser interrumpidos de manera abrupta.³⁰⁵

³⁰³ Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, *op. cit.* p. 16.

³⁰⁴ Moore, Christopher, *op.cit.* pp. 101-102

³⁰⁵ *Ibidem.* p. 314.

En ese sentido se señalará que es el mediador quien dirigirá la sesión, no quien dará las soluciones a las personas pero sí quien tendrá el control del proceso concediendo el uso de la voz manteniendo siempre el equilibrio entre los intervinientes, asimismo, es importante que estas reglas se establezcan de forma sutil, de manera tal que no se sientan como una imposición y preguntar siempre a los dueños del conflicto si están de acuerdo con ellas, puesto que su participación y consentimiento será pieza clave en caso de que alguno incumpliera con el compromiso que ellos mismos estarían haciendo.

Por último, deberá de explicar de forma breve lo que se hará a lo largo de la sesión, es decir, se les dirá a los intervinientes que cada una de ellos (en las siguientes fases) deberá de contar cuál es la situación que se encuentre viviendo, cómo surgió, por qué han acudido a mediación y qué pretenden conseguir en ello. Por lo que también se habrá de explicar los alcances del acuerdo al que lleguen, con la intención de generar certeza al proceso.³⁰⁶

En esta fase el mediador tiene la posibilidad de recibir otra fuente de información, una más directa a través de la observación puesto que en el primer encuentro podrá conocer a las personas, su manera de relacionarse, el poder que pudieran tener, las influencias que tengan, algunos posibles gustos y en general toda aquella información que la comunicación corporal puede transmitir.

En síntesis, cada mediador tendrá su estilo al momento de hacer su presentación y bienvenida al proceso de mediación, sin embargo, deberá de contar mínimamente con algunos elementos su discurso de apertura de mediación el cual se puede sintetizar con los siguientes aspectos: Bienvenida, presentación, descripción del proceso, descripción del rol del mediador, fijar reglas de convivencia, alcance de la confidencialidad, avisar lo que hará cada uno, señalar que se podrán hacer sesiones privadas, dar cierta logística y permitir preguntas con la finalidad crear un espacio de trabajo así como promover la confianza y comunicación.

³⁰⁶ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...*p. 313.

B. Segunda fase: exposición de cada una de las partes, preguntas aclaratorias por el mediador, identificación de posiciones.

Para el desarrollo de esta fase el mediador y las personas tienen que tener en claro los siguientes aspectos: los intervinientes tienen intereses y necesidades válidos e importantes para cada uno de ellas, en cualquier conflicto hay intereses compatibles y soluciones complementarias, el acuerdo posible es el que satisfaga los intereses de cada uno de ellos, por lo cual se han de conocer éstos de la mejor forma posible.³⁰⁷

En ese sentido, para la identificación de intereses y necesidades de las personas es necesario que estas comiencen a platicar qué los ha llevado al proceso de mediación por lo que será a través de preguntas que se estimule su participación. Para efectos de participación en los conflictos laborales burocráticos no hay una regla general que establezcan el orden de la participación por lo que será responsabilidad del mediador el definir quien deba empezar su narrativa.³⁰⁸

Durante esta fase se requieren del desarrollo de diversas técnicas de comunicación, como lo son la escucha activa, el resumen, y la habilidad del mediador para obtener la mayor información posible, en ese sentido se deberá evitar que las personas inicien un proceso de discusión de los temas controvertidos, sino que se busca que cada uno de ellos cuente su versión, para ello es importante el uso de preguntas que permita indagar sobre los antecedentes de lo ocurrido y las acciones tomadas con anterioridad.³⁰⁹

En esta etapa se deberá de conceder el uso de la voz en forma continuada, procurando el equilibrio en los tiempos de intervención. Posterior a las narrativas de los hechos, es menester que el mediador formule preguntas a los intervinientes, respecto de hechos específicos con la finalidad de realizar aclaraciones de temas concretos sobre los que se ha intervenido, las precisiones de los puntos narrados

³⁰⁷ Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, *op. cit.* p. 39.

³⁰⁸ Algunos elementos que podrán dar opciones al mediador es verificar quien ha acudido primeramente a solicitar el proceso de mediación o bien si ya se tiene información previa de alguno de los intervinientes para poder así equilibrarlos.

³⁰⁹ Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, *op. cit.* p. 36.

no solo permiten al mediador tener mayor claridad sobre la controversia, sino que las personas se escuchan y recuperen la comunicación perdida.

En ese sentido lo que tiene que realizar el mediador es otorgar protagonismo a las personas, respetando el tiempo de intervención de cada uno así como permitirles que se expresen libremente por lo que deberá de apoyarse en la formulación de preguntas para confirmar si ha entendido de forma correcta lo expresado por los intervinientes. Por lo tanto, una vez expuesta la situación se le deberá hacer un resumen a cada uno cuya finalidad es repetir lo que han dicho utilizando las palabras de las personas de una manera que se remueva el sentido negativo de las mismas que permita también fijar la petición de estos, es decir, la posición de las personas.

Para realizar un correcto resumen se debe escuchar atentamente a las personas, no interrumpirlas, ser neutral de manera que no invadan juicios de valor al momento de escucharlos, reconocer el sentimiento de los sujetos, identificar la posición y confirmar si lo dicho coincide con lo que han expresado los intervinientes.

C. Tercera fase: Identificación de intereses, creación de opciones y alternativas.

Posterior a la identificación de posiciones, es decir saber qué quieren las personas, tiene que ser ubicado los intereses de estos, es decir el por qué lo quieren. Para ello apoyándose de la base del resumen, que dentro de sus utilidades se encuentran la de resaltar elementos importantes del relato de cada uno de los involucrados de manera que se puedan escuchar y restituirles la responsabilidad en sus asuntos.

Además, se deberán de emplear la técnicas de preguntas con la finalidad de promover el dialogo sobre los temas que interesan a las personas, dar continuidad y fluidez a lo que converse quien se encuentre en la narrativa, rescatar información valiosa para los siguientes momentos en el proceso así como algún dato que desconozca el otro involucrado en el conflicto.

Siguiendo a la autora Eglá Cornelio Landero, en esta fase del proceso: "Las partes aclaran los puntos de la disputa, generan una agenda, e identifican los intereses que tienen en común y las divergencias, a través de las diversas narrativas".

que han dado como respuesta a las preguntas oportunas que el mediador o los mediadores les han hecho.”³¹⁰

Una vez que se haya podido identificar los intereses de cada parte deberá de ayudarse a los intervinientes en la formulación de opciones que conocen o desean, así como elaborar mejores opciones que las que hayan planteado en algún momento, para este ejercicio es valido solicitar a los participantes que hagan una lluvia de ideas sobre posibles soluciones o temas los cuales deben ser escritos y visibles para ellos con la finalidad de que puedan observar aquellos puntos en común así como de la idoneidad de lo que plantean, asimismo, se sugiere que el mediador una vez que se encuentren plasmadas las opciones en su totalidad, realice preguntas hipotéticas para el futuro de manera tal que permita saber si son viables.³¹¹

De igual forma, la autora en comento señala que se generarán las mejores alternativas de acuerdos para mediar, para esta etapa se requiere la mayor claridad posible, puesto que se debe valorar de cada opción planteada por las personas, sus probabilidades, costos, duración, el cómo y cuándo de cada idea planteada, puesto que se prevé sean viables y reales.³¹²

D. Cuarta fase. Cierre del proceso y suscripción de acuerdos

Una vez identificados los intereses, esclarecidas las posibles alternativas de acuerdo mediado, se deben ir generando los acuerdos. La materialización de los acuerdos se formaliza a través de la suscripción de un convenio, el cual deberá de contener una fundamentación, es decir que se trata de actuación de personas con la capacidad de suscribir el acuerdo, así como un marco legal que permite tal acción. Esta última fase aunque pareciera ser de lo más sencilla es de suma importancia no menguar en los esfuerzos para alcanzar los acuerdos puesto que

³¹⁰ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...*p. 314.

³¹¹ Folberg, Jay y Taylor, Alison, *op. cit.*, p.66.

³¹² Cornelio Landero, Eglá, *Mediación mecanismos para la solución...*p. 315.

ante un incorrecto manejo de la situación se puede devolver a las personas el pensamiento adversarial por lo que se sugiere no preguntar en esta fase qué es lo que quieren sino qué están dispuestos hacer, así como recordarles de manera sutil los beneficios de lo que harán en caso de llegar al acuerdo.³¹³

En ese sentido, lo que se encuentre plasmado en el convenio debe contener de manera detallada las acciones tendientes a la solución de la controversia, en la medida de lo posible se deberá de señalar las fechas en plazos no tan largos para que su cumplimiento sea de forma pronta, empero siempre tiene que tratarse de acuerdos de cumplimientos totales, no parciales, se deberá cuidar la redacción del acuerdo así como los puntos a los que hayan convergido observando siempre la neutralidad de las personas y previniendo cualquier desbalance en el mismo, el documento debe ser claro, legible y entendible para las personas, en los términos y condiciones que ellos determinen, si piden que se contenga de manera literal algún asunto deberá de consensarse entre ellos para que así sea plasmado.³¹⁴

En síntesis el convenio deberá de contener un encabezado en donde se establecerán información respecto de los intervinientes así como el fundamento legal del documento, un apartado de antecedentes en donde se describa el conflicto y otra de declaraciones en donde manifestarán sobre sí mismas, también deberá de contener un clausulado que consiste en señalar los acuerdos logrados, es decir los derechos y obligaciones que tendrá cada uno de los involucrados, todo escrito de manera detallada teniendo en consideración los elementos de tiempo, lugar y modo.³¹⁵

CONCLUSIONES.

La mediación al tener en consideración a las personas, sus intereses, aquello que les importa, sus aspiraciones y sus emociones es un método de solución no jurisdiccional eficaz, frente al sistema tradicional establecido a través de los

³¹³ Calcaterra, Rubén, *op. cit.* pp.241-248.

³¹⁴ Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, *op. cit.* p. 40.

³¹⁵ Garza Estrada, Martha Laura, "Técnicas para la redacción de acuerdos de mediación y acuerdos reparatorios" en Gorjón Gómez Francisco Javier y Chávez de los Ríos Rodolfo (coord.) *Manual de mediación, penal, civil, familiar, y justicia restaurativa*, Tirant lo blanch, México, 2018, p. 266

tribunales laborales burocráticos puesto que además de ser en exceso tardada la emisión de laudos implica únicamente el encuadre de conductas prevista por la leyes laborales, no así aquellas causas que originaron el conflicto así como aquella posibilidad de realmente resolver los protagonistas de la historia la situación que se encuentre viviendo.

En ese sentido, la mediación es un proceso mediante el cual un tercero neutral e imparcial facilita el dialogo entre las personas inmersas en una situación de conflicto con la finalidad de que estas lleguen a acuerdos conforme sus intereses y necesidades, vinculado intrínsecamente con el derecho humano de acceso a la justicia.

Este método no adversarial, se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Local del estado de Tabasco, las leyes del trabajo federales y la estatal, así como en la recién discutida Ley del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales quien le confiere a dicho instituto la facultad de llevar a cabo acciones de coordinación con las dependencias de la administración pública para fortalecer el uso de los medios pacíficos de solución de conflictos entre trabajadores y empleadore para la prevención de controversias en el país, por lo que es imprescindible su implementación en la administración pública centralizada del estado de Tabasco.

El estudio de las relaciones laborales burocráticas permite destacar su relevancia para la sociedad, puesto que forma parte del derecho social y este tiene una transcendencia en la vida cotidiana. Las relaciones laborales burocráticas en Tabasco al ser consideradas como *sui generis*, por los fines mismos que persigue la administración pública como el bienestar social de la población y el disfrute de los derechos humanos, permite precisar que el empeño de todos los sectores tiene que ser tendiente a la erradicación de formalismos o procedimentalismos que pudieran hacer inaccesible tales derechos, así como el cambio de pensamiento del litigio por la colaboración y que sin duda el esfuerzo debe desembocar en la aplicación de las formas no adversariales para la atención de conflictos.

Estudiar los criterios internacionales, recomendaciones en materia del trabajo burocratico así como la exposición de los elementos contenidos por parte de la OIT

permite exponer otro argumento para la legitimación en el uso de la mediación como método para la solución de conflictos laborales. Pese a que el Estado mexicano se encuentra pendiente de la suscripción de los convenios en materia de trabajo burocrático con los parámetros internacionales de la OIT se puede tener la guía del buen gobierno por lo que, cualquier Entidad que considere tener un buen gobierno deberá de observarlos.

Las dependencias de la administración pública centralizada en México consideran a la mediación y conciliación, como una facultad que tiene que estar expresamente autorizada, regulada y publicada para poder implementarlas, por lo que, al no estar contempladas en sus instrumentos normativos internos como facultades de sus secretarías, departamentos u organización administrativa, no las realizan.

Con esta información se constata que todavía existe un trecho para la consolidación de la justicia alternativa con la finalidad de resolver conflictos laborales burocráticos, sin embargo es un ámbito de oportunidad para su implementación, por lo que se requiere que el Estado propicie, mediante voluntad política, social o pública espacios donde haya profesionales que puedan llevar a cabo métodos voluntarios para la solución de conflictos, como la mediación.

La paz, y el goce de los derechos humanos son algunos de los fines del Estado a través de la administración pública centralizada, así como obligatorios para las autoridades de todos los niveles en cuanto su respeto y cumplimiento, por lo que al estar estos vinculados con la mediación, resulta ser injustificable su falta de aplicación para la atención de conflictos laborales burocráticos.

Para llevar a cabo la implementación de la mediación para la atención de conflictos laborales burocráticos en el estado de Tabasco es necesario contar con una serie de elementos, los cuales se enumeran para mayor proveer.

Para poder considerar la operatividad de la implementación de la mediación burocrática en Tabasco, además de las conclusiones plasmadas, se tiene como base lo establecido en el presupuesto de egresos del estado de Tabasco para el año 2019 el cual considera que el uso de los recursos públicos debe ser ejercido bajo los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad,

honradez, transparencia y austeridad, así como el código fiscal del estado de Tabasco, la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del estado de Tabasco, Ley de Hacienda del estado de Tabasco, así como la Ley de Ingresos local.

Además, se contempla la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del estado de Tabasco la cual considera que la austeridad en el uso de los recursos debe ser tomado en cuenta *a priori* en la presupuestación de las entidades, tiene como base también el Programa de austeridad racionalidad y disciplina del gasto del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco, el cual tiene como objetivo principal implementar en la administración pública estatal, acciones sobre el uso racional del gasto publico.

Vinculado a los anteriores instrumentos, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco en el enfoque racional y eficaz de los recursos señalando la supresión de estructuras y programas duplicados, las de apoyo ejecutivo, oficinas de prensa y las áreas jurídicas, eliminando “los excesos burocráticos” previniendo ahorro de los recursos presupuestales y materiales. Asimismo, en conjunto a las normas enunciadas, se vinculan la Ley de Planeación del estado de Tabasco, el Plan Estatal de Desarrollo, Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del estado de Tabasco y sus Municipios, el Manual de Normas Presupuestarias y la Ley de Disciplina financiera.

Lo anterior sirve para contextualizar la relevancia que le ha dado la administración pública estatal al uso de los recursos públicos previendo en casi todas sus normas vinculadas el uso racional del gasto publico y sus bienes, por lo que para efectos de elaborar una propuesta acorde a los lineamientos vigentes y las políticas sobre el uso de los recursos públicos, no se busca incrementar el aparato burocrático del estado de Tabasco, ni crear nuevos esquemas espesos formales, o una carga presupuestal que resulte inviable o insostenible para la hacienda pública estatal.

Por lo tanto, la propuesta se enfoca hacia el uso circular de los recursos de tal manera que únicamente se emplee lo que ya se encuentra disponible o bien que el gasto sea mínimo en comparación con lo que costaría la implementación de un

nuevo sistema burocrático, en ese tenor se enlistan las siguientes puntos sobre la operatividad de la mediación burocrática en Tabasco:

- Ante la carencia de la aplicación de la mediación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco, por la falta de una regulación expresa para su implementación, se propone que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o bien en los Reglamentos Interiores de cada dependencia la obligación de cada área o unidad administrativa la obligación de generar mecanismos para la discusión de los asuntos laborales así como la calidad preferente de la solución pacífica de conflictos de trabajo.
- Capacitar a los servidores públicos sobre el uso de herramientas de comunicación, así como de la eficacia de la mediación como método para la solución de conflictos laborales con una duración mínima de 180 horas.
- Planear, programar y presupuestar, la operación de la mediación para todas las dependencias de la administración pública centralizada.
- Establecer comisiones especiales que se encarguen de la atención de los conflictos laborales dentro de cada dependencia burocrática, haciendo uso de la plantilla de personal autorizada. Para la integración de la comisión se deberá designar personal especializado en manejo de conflictos, derecho laboral y personal dependiente de las direcciones de administración, por lo que se propone que la integración de las mencionadas comisiones sea conformadas por personal de las unidades de asuntos jurídicos, así como las de recursos humanos y control de nominas de cada dependencia.
- Contar con espacio físicos adecuados que contengan condiciones mínimas de confort, temperatura, iluminación y audición de manera tal que permitan que el proceso de mediación se lleve a cabo adecuadamente.
- Establecer políticas, criterios, programas y procedimientos para la operación del método de mediación, así como ir generando las estadísticas de los asuntos abordados y los convenios celebrados.

- Promover y privilegiar las formas no adversariales de solución de conflictos sobre los procesalimos burocráticos.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

BIBLIOGRAFÍA GENERAL **Referencias.**

ACEVEDO CAMARGO, Mayra Guadalupe, "Regulación en México del consentimiento informado" en Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel, (coord.), *Consentimiento*

informado, fundamentos y problemas de su aplicación práctica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de 2017.

ARBOLEDA MORA, C. "Medio siglo de ecumenismos: retos del futuro", Cuestiones teológicas, 2013, en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación, su valor intangible y efectos operativos: "una visión integradora de los métodos de solución de conflictos"*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, México, Editorial Porrúa, 2003.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.), *Política Pública*. México, Biblioteca Básica de Administración Pública, 1994.

ALCARAZ MONDRAGÓN, Eduardo y MATAMOROS AMIEVA, Erik Iván, *Consideraciones en torno al Servicio Público y Derechos Humano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/4.pdf>

BARROSO MONTERO, Susana. "Trabajadores de base y de confianza en la administración pública federal". en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación, *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, México, Talleres gráficos de México, 2013.

BRUNER, Jerome, *La fábrica de historias*. Derecho, literatura, vida, México, Fondo de Cultura Económica Argentina, 2013.

BUSH, Robert y FOLGER, Joseph, *La promesa de la mediación*, Barcelona, Granica, 1996.

CABELLO TIJERINA, Paris Alejandro, "La mediación como una estrategia de cultura de paz", en Arellano Hernández, Francisca Patricia y Cabello Tijerina, Paris Alejandro (Coords.), *Retos y perspectiva de los MASC en México*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

CALCATERRA, Rubén A. *Mediación Estratégica*, Barcelona, España, Gedisa. 2006.

- CASTILLEJO DE ARIAS, Olga, *Resolución de conflictos laborales por métodos alternativos*, Argentina, Astrea, 2003.
- COBB, Sara, et. al. "Toward a new discourse for mediation: a critique of neutrality, The social construction of neutrality, California, 1990, citado por Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed. Pirámide, Madrid, 2012.
- CARNEVALE, Peter, "Estrategic Choice in Mediation. Negotiation Journal", 1986, citado en VALLEJO, Raúl de Diego y GUILLÉN GESTOSO, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed., Madrid, Pirámide, 2012.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "Las normas del derecho internacional del trabajo en el sector público" en *Los derechos humanos laborales*, Comisión Nacional de derechos humanos, México, 2017,
- CORNELIO LANDERO, Eglá "Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México" en Islas Colín, Alfredo y Cornelio Landero, Eglá (Coords.), *Mediación y derechos humanos*, México, Porrúa, 2014.
- ---, *Mediación. Mecanismos para la solución de conflictos laborales en México. Horizontalidad de la justicia*, México, Porrúa, 2017.
- ---, *Mediación en conflictos colectivos de trabajo. Una visión de justicia*. 2ª ed. Porrúa, México, 2015
- CORTES LÓPEZ, Bernardo Javier, "El apartado B del artículo 123 Constitucional y los derechos humanos" en *Los derechos humanos laborales*, Comisión Nacional de derechos humanos, México, 2017.
- DÁVALOS MORALES, José, *Conflictos de trabajo* en De Buen Lozano y Morgado Valenzuela, Emilio (Coord.) *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- DE LA CAÑADA, Conde, *Instituciones prácticas de los juicios civiles así ordinarios como extraordinarios, en todos sus trámites, según que empiezan, continúan y acaban en los tribunales reales*, 2ª ed., tomo I, Madrid, 1794, en Alcalá-Zamora y Castillo,

Niceto, Proceso, autocomposición y autodefensa, 3ra ed., 1ra. Reimp. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

DÍAZ MADRIGAL, Ivonne Nohemí, *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España*, México, Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM, Serie Juicios Orales No. 9, 2013.

DIEGO VALLEJO, Raúl de y GUILLÉN GESTOSO, Carlos. *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas*. Madrid, España, Pirámide, 2010.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura, 2016.

FISHER, Roger, y URY, William, *Getting to yes: negotiating agreement whith out giving in*. Houghton Mifflin, Boston, 1981, citado en VALLEJO, Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed., Madrid Pirámide, 2012.

FOLBERG, Jay. y TAYLOR, Alison., *La mediación: la resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1996.

FOLGER, Joseph y BUSH, Robert, *Ideology, Orientation to Conflict, and Mediation Discourse*, en FOLGER, Joseph y JONES, Tricia, Eds. *New Directions in Mediation*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994, citado en Vallejo Raúl de Diego y Guillén Gestoso, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas*, 3ª ed. Madrid, Pirámide, 2012.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 39 edición, Porrúa, México, 1999.

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000.

GALTUNG Johan, *Violencia Cultural*, Bilbao: Gernika, Gogoratz, 2003.

GARCÍA-VEGA, M.C. y Domínguez de la Ossa, E. "Desarrollo teórico de la resiliencia y su aplicación en situaciones adversas. Una revisión analítica" *Latinoamericana de ciencias sociales*, 2013, en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación, su valor*

intangible y efectos operativos: “una visión integradora de los métodos de solución de conflictos”, México, Tirant lo Blanch, 2017.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Uribe Vargas, Erika, *Derechos de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 4ta ed., México, 2007.

GARZA SÁNCHEZ, Claudia Nayeli, “La mediación laboral: Una propuesta de aplicación en México” en *La multidisciplinariedad de la mediación y sus ámbitos de aplicación*, Cabello Tijerina, Paris Alejandro (coord.), México, Tirant lo Blanch, 2015

GESTOSO, Carlos, *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas* 3ª ed., Madrid, Pirámide, 2012.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria “El ABC de la mediación en México” en *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*. Coord. Vega Gómez, Juan, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco. *Arbitraje*, México, Porrúa, 2008.

GÓMEZ ALCÁNTARA, Antonio Isaac, “Conciliación y mediación en el derecho del trabajo” en KURCZYN Villalobos, Patricia y TENA SUCK, Rafael, (Coord.) *Temas selectos de derecho laboral. Liber amicorum: homenaje a Hugo Ítalo Morales Saldaña*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª ed., México, Oxford, 2018.

GONZALO QUIROGA, Marta y GORJÓN GÓMEZ, Francisco. (edit.), SÁNCHEZ GARCÍA, Arnulfo (coord.), *Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Herramientas de paz y modernización de la justicia*. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2011.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Teoría General de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Fundación de derecho administrativo, 2013.

GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier, *Mediación, su Valor Intangible y Efectos Operativos / Mediation its Intangible Value and Operational Purposes*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

- GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier y SÁNCHEZ GARCÍA, Arnulfo, *Las 101 preguntas de la mediación*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- GORJÓN GÓMEZ, Gabriel de Jesús, “Mediación: El paradigma del siglo XXI”, *La multidisciplinariedad de la mediación y sus ámbitos de aplicación*, Cabello Tijerina, Paris Alejandro (Coord.), Tirant lo Blanch, México, 2015.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982.
- GUILLÉN GESTOSO, Carlos, “Gestión de conflictos y mediación” en GUIL, Rocío (Ed.) *Psicología social para psicopedagogos*, Sevilla, Kronos, 2004.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, SCJN, 2016.
- HANS, Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Trad. Vernengo, Roberto, México, UNAM, 1986.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- HENDERSON GROBTER, E., *Nuevas tendencias en resiliencia*, Argentina, Paidós, 2003.
- IGLESIAS ORTUNO, Emilia, *Competencias para mediación en conflictos sociales*, Tirant lo blanch, México, 2018.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y CORNELIO LANDERO, Eglá (coord.) *Mediación y derechos humanos*, Porrúa, México, 2014.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “El servicio público en el derecho francés” en CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo, (Coord.) *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- ---, “Argumentación e Interpretación Jurídica en la Informática Jurídica Documental”, en *Argumentación e interpretación jurídica para juicios orales y la protección de derechos humanos*, 2a. edición, Editorial Porrúa, 1ª. Reimpresión, 2013.

- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Oxford University Press, 1999.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp., México, Limusa, 1992.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, et. al. *La justicia laboral: administración e impartición*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- LÓPEZ JURADO-PUIG, Marta, “La mediación como profesión, algo más que una técnica”, en RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime, DE PRADA RODRIGUEZ, Mercedes, (Dir.) CARABANTE MUNTADA, José María, (Coord.), en *La Mediación, Presente, pasado y futuro de una institución jurídica*, Netbiblo, La Coruña, 2010.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la administración pública*, México, Novum, 2014.
- MARCOS ARANDA, R., *La negociación y la mediación en conflictos sociales*. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), Universidad de Alcalá, España, 2005.
- MARTÍNEZ RIQUELME, José y Munduate Jaca, *Conflicto y Negociación*, Salamanca: Eudema Psicología. 1994.
- MASLOW, Abraham, *El hombre autorrealizado: Hacia una psicología del ser*. 15 Ed. Kairós, Barcelona, 2003.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, “Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo” en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Secretaría de Gobernación *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, México, Talleres gráficos de México, 2013.
- MONTAGUT, Teresa, *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2007.
- MOORE, Christopher, *El proceso de mediación*, Granica, 1995,

- MORALES FERNÁNDEZ, Gracia, *Los sistemas alternativos de solución de conflictos: la mediación sistema complementario al proceso. Nuevo enfoque constitucional del Derecho a la tutela judicial efectiva*. España, 2013.
- MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Ed. Trillas, 1995.
- NATÓ, Alejandro, et al., *Mediación Comunitaria: Conflictos en el escenario social urbano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2006.
- NOVEL MARTÍ, Gloria, *Mediación organizacional: desarrollando un modelo de éxito compartido*, Madrid, Reus, 2010.
- ORTIZ ORTIZ, Rodolfo “Marco constitucional del servicio público federal (artículos 28 y 115) en Fernández Ruiz, Jorge, *La constitución y el derecho administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, OXFORD, 2005.
- PIÑA GUTIÉRREZ, Jesús Antonio, *Origen y evolución del Poder Ejecutivo en Tabasco, 1824-1914*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, “ Teoría de los derechos humanos laborales” en *Los derechos humanos laborales*, Comisión Nacional de derechos humanos, México, 2017.
- RAINER- OLAF, Schultze, “El bien común” en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014.
- RAWSL, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- REYES PONCE, Agustín, *Administración Moderna*, 2ª reimp., México, Limusa, 1994.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du Contrat social; ou, principes du droit politique*, Amsterdam, 1762.

SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, "Los derechos humanos laborales en México" en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Hacia un nuevo modelo laboral en México*, México, 2019.

--- ---, "Los derechos humanos laborales en el ámbito internacional: entre una consolidación normativa y desafíos por afrontar" en *Los derechos humanos laborales*, Comisión Nacional de derechos humanos, México, 2017.

SÁNCHEZ GARCÍA, Arnulfo, *Mediación y arbitraje*, México, Tirant lo blanch, 2015.

SALAZAR, G. "Compromisos ecuménicos e incidencia social en favor de la paz", Cuestiones teológicas, en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación, su valor intangible y efectos operativos: "una visión integradora de los métodos de solución de conflictos"*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

SANSÓN, Roberto, *Políticas de Estado: una palanca imprescindible para avanzar en desarrollo y gobernabilidad*, Ediciones Grijalbo, México, 2006.

SEN, A., *La idea de la justicia*, Madrid, Tauros, 2010.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10 edición, México, Porrúa, 1981.

VALCARE, A. "El utilitarismo y la teoría moral de Adam Smith" Empresa y humanismo, 2010, p. 272 en Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Mediación, su Valor Intangible y Efectos Operativos / Mediation its Intangible Value and Operational Purposes*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 5ta ed., México, Porrúa, 2018.

VALLEJO, Raúl de Diego y GUILLÉN GESTOSO, Carlos, *Mediación, proceso, tácticas y técnicas*, 3ª ed., Madrid, Pirámide, 2012.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

ZAMORA Y CASTILLO, Niceto Alcalá, *Proceso autocomposición y autodefensa*, 3ra ed., México, Universidad Autónoma de México, 1ra reimp., 2000.

Artículos

- BLUNTSCHLI, M. "La administración pública", *Revista de Administración Pública*, México, Nueva época, Volumen LI, No. 1, Tomo I, Enero-Abril 2016.
- BROCK-UNE, B. "Linking the micro and macro in peace and development studies" en Turpin J. and Kurtz L. *The Web of violence: From interpersonal to global*, University of Illinois Press, Chicago, 1997, citado por Harto de Vera Fernando, "La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta", *Cuadernos de estrategia*, España, no. 183, 2016.
- CALDERÓN CONCHA, Percy, "Teoría de conflictos de Johan Galtung", *Revista Paz y Conflictos*, 2009, núm. 2, disponible en http://www.ugr.es/~revpaz/tesinas/rpc_n2_2009_dea3.pdf
- CARVAJAL ESCOBAR, Yesid, "Interdisciplinarietà: Desafío para la educación superior y la investigación", *Revista Luna Azul*, Julio-Diciembre, 2010.
- COTINO HUESO, Lorenzo, "Confidencialidad y protección de datos en la mediación en la Unión Europea", *Revista el Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Vol. 12, no. 41, enero-junio de 2018.
- CORNELIO LANDER, EGLA, "Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano" *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, España, núm. 17, junio, 2014.
- ESCAMILLA HERNÁNDEZ Jaime, "Lineamientos generales sobre la naturaleza social e histórica del derecho del trabajo", *Revista alegatos*, México, número 7, 1987
- GALTUNG, Johan, "La violencia cultural, estructural y directa" *Cuadernos de estrategia*, no. 183, 2016.
- GARCÍA GUILIANY, Jesús y ZABALA CAPITILLO, Hirio, "Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana" *Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales*, Universidad Rafael Beloso Chacín, vol. 5, ed. 2, 2008.

- GONZÁLEZ OCHOA, César, “Pensamiento narrativo y acción”, *Tópicos del Seminario*, Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, núm. 37, enero-junio 2017.
- GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier, “Teoría de la impetración de la justicia. Por la necesaria ciudadanía de la justicia y la paz”, *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 17, 2015.
- HARTO DE VERA Fernando, “La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta” *Cuadernos de estrategia*, España, 2016, no. 183.
- HERNÁNDEZ Martha y PUNTES Salvador, “¿Es la mediación una forma de justicia? A., 25 años, 25 voces en la educación judicial”, *Estudios Judiciales del TSJDF*, México, 2010.
- HOLLING, C.S., “Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems”, *Ecosystems*, vol. 4, 2001.
- HUESO GARCÍA, Vicente “Johan Galtung. La transformación de los conflictos por medios pacíficos”, *Cuadernos de estrategia*, España, no. 111, 2000.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y DÍAZ-ALVARADO, Alejandra, El derecho al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: construcción doctrinal y jurisprudencial, México, *Prospectiva Jurídica*, UAEM, año 7, número 14, julio –diciembre 2016.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “Normas imperativas de derecho laboral de los derechos humanos”, *Perfiles de las ciencias sociales*, año 3, núm. 5, julio-diciembre 2015, México, UJAT
- --- “Libertad de expresión y cultura de la paz”, *Pensamiento Americano*, vol. 10, núm. 19, 2017.
- LÓPEZ, M. H., “Experiencias de paz en conflictos fronterizos por el agua.”, *Revista Luna azul*. 28, 2009, 96-102. Manizales: Universidad de Caldas, disponible en: http://200.21.104.25/lunazul/downloads/Lunazul28_10.pdf

MÁRQUEZ ALGARA Martía Guadalupe y DE VILLA CORTÉS José Carlos, “Mediación y participación ciudadana en México” *Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 4, 2016, pp. 45-68.

RAMIREZ Matus Lenin y HERNÁNDEZ Velazco Genaro, “Mediación Policial como mecanismo alterno de resolución de conflictos comunitarios” *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, Vol. 5 No. 9, Enero - Junio 2019, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.

ROTONDO, Felipe, “Derechos fundamentales y derecho administrativo” *Revista de derecho público*, 2015, año 24 número 47- julio.

SÁNCHEZ GARCÍA, María Gabriela., et al. “Justicia alternativa una visión panorámica” *Aequitas Revista cuatrimestral del Poder Judicial del Estado de Sinaloa*, 3, 2, pp. 27-50. 2013

TAMEZ GONZÁLEZ, Gerardo, et. al. “Análisis comparativo sobre los métodos alternativos para la solución de conflictos a partir de la legislación de los Estados de la República Mexicana”, *Justicia*, Colombia, Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, , julio-diciembre 2018

VALENCIA AGUDELO, Germán Darío, “Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado”, *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, núm. 14, 2011.

VAN DEL LINDE, G. “¿Por qué es importante la interdisciplinariedad en la educación superior?”, *Cuadernos de Pedagogía Universitaria*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Rep. Domin., Año 4. No. 8., Jul-Dic 2007.

VÁZQUEZ, Cecilia y CABELLO-TIJERINA, Paris. “Análisis de la tipología de la Paz del siglo XXI”. *Pensamiento Americano*, 10, (19), 2017.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias y Órganos Administrativos
Desconcentrados del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Código Fiscal del Estado de Tabasco.

Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco.

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco.

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco

Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco y sus
Municipios.

Manual de Normas Presupuestarias.

Ley de Disciplina financiera.

Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

Ley del Servicio civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y municipios
de Baja California.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.

Ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y municipios.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ley de Justicia Alternativa en materia penal para el Estado de Morelos.

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo.

Instrumentos internacionales

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por la Resolución 217 A(III) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración de Oslo sobre el Derecho Humano a la Paz, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, en 29ª Celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997.

Observación General No. 14. El Derecho al Disfrute del más Alto Nivel Posible de Salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2000/4 de 11 de agosto de 2000.

Comité ESCR. Observación general no. 13, relativa al derecho a la educación, (artículo 13 del Pacto). KkDoc. E/C.12/1999/10.8 de diciembre de 1999, párr. 1.

Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre la negociación colectiva, Ginebra, 1978. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R163

Jurisprudencia

Tesis: 2a./J. 14/99, Tomo IX, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, p. 257. Trabajadores al servicio del Estado. Procede la vía laboral para demandar la reinstalación o la indemnización, cuando la baja no sea resultado de una sanción firme de la autoridad administrativa derivada de un procedimiento seguido en términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Tesis I.50.C.J/31 (9ª) DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre 2011, Tomo 3, p. 1529. Registro No. 160 869.

Tesis 1a. CCLXXXVI/2016 (10a.), EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 369, registro 2013207.

Tesis: 1a. CCXC/2016 (10a.), DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 365, Registro digital: 2013201.

Tesis III. 2º. C.6 K (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época Libro XXV, octubre de 2013, t. 3, p. 1723. ACCESO A LOS MECANISMOS

ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

Tesis: 1a. CDXXV/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época Libro 13, diciembre de 2014, t. 1, p. 219. AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.

Tesis: 1a./J. 82/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época Libro 47, Octubre de 2017, t. 1, p. 178. DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época Libro 54, Mayo de 2018, t. III, p. 2548. DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL QUE ES LA BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE.

Tesis: P./J. 78/2009(9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 2009, t. XXX, p. 1540. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

Tesis: 1a. Volumen CXXXVII, Segunda Parte (6a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, p. 39. USURPACIÓN DE FUNCIONES, CONCEPTO DE FUNCIONARIO EN EL DELITO DE.

Tesis I. 9º. T. J/51, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, t. XXV, p. 1524. RELACIÓN DE TRABAJO. UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES POR SÍ SOLO ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR EL VERDADERO VÍNCULO EXISTENTE, SI OBRAN EN EL JUICIO OTRAS PRUEBAS DE LAS QUE SE DESPRENDAN LOS

ELEMENTOS DE SUBORDINACIÓN Y DEPENDENCIA ECONÓMICA PARA RESOLVER LO CONDUCENTE.

- Tesis I. 7º. T. J/25, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, t. XXV, p. 1396. contrato de prestación de servicios profesionales y relación laboral, el pago de salarios no determina la existencia de aquél ni la inexistencia de ésta.
- Tesis I. 6º. T. J/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, t. XXX, p. 1479. Relación laboral. Hipótesis en que un contrato de prestación de servicios profesionales ofrecidos por el demandado no acredita la naturaleza de una relación diversa a la laboral.
- Tesis I. 3º. T. 142 L., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 2006, t. XXIV, p. 1527. Relaciones laborales. Su clasificación conforme a la Ley Federal del Trabajo.
- Tesis I. 14º. T.5 L., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, enero de 2019, t. IV, p. 2661. Trabajadores al servicio del Estado adquieren su derecho a la inamovilidad después de seis meses de servicio efectivo en el puesto.
- Tesis I. 3º. T. J/1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2013, t. XVIII, p. 1880. Trabajadores al servicio del Estado cuando exista conflicto sobre la naturaleza de la relación laboral (confianza o de base), el juzgador debe analizar si se satisfacen los requisitos de la acción
- Tesis P./J. 35, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2006, t. XXIII, p. 11. Trabajadores al servicio del Estado. Para determinar sus derechos en virtud de nombramiento expedido, atendiendo a la temporalidad, debe considerarse la situación real en que se ubiquen y no la denominación de aquel.
- Tesis I. 3º. T. J/1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2013, t. 3, p. 1992. Derechos humanos. El acceso a la justicia no implica que el juzgador de amparo deba subsanar el error en que incurran las partes al interponer un recurso idóneo, aun tratándose de menores de edad, atento a los presupuestos procesales, formales y materiales de admisibilidad y de procedencia de los recursos

Tesis XI.1o.A.T.2 K , Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, septiembre de 2012, t. 3, p. 1723. Derechos humanos constituyen un límite a la autonomía de la voluntad y son oponibles frente a particulares en un plano de horizontalidad.

Tesis PC.I.L.J/51L, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, septiembre de 2019. Trabajadores al servicio del estado. Corresponde al patrón justificar la temporalidad del nombramiento y su causa motivadora.

Otros

Alcaraz Mondragón, Eduardo y Matamoros Amieva, Erik Iván “Servicios públicos y derechos humanos” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en:

file:///D:/SERVICIO%20PUBLICO/DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20%20SERVICIOS%20PUBLICOS.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado el 01 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.cndh.org>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por una agenda para el rediseño del gasto público en México, 2017.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, México, 2016,

Reporte mensual de conflictos sociales no. 168-febrero 2018, Defensoría del pueblo, Perú, disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Recuperado el 01 de septiembre de 2018. www.cedhtabasco.org.mx/index.php/recomendaciones.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, El funcionario, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión de Derechos Humanos, Sra. Katarina Tomasevski, E/CN.4/2001/52, de 11 de enero de 2001 disponible en:

http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Educacion/2002_informe_de_la_relatora_especial_sobre_el_derecho_a_la_educacion.pdf

INEGI. Marco Geoestadístico, junio 2016

INEGI. Información por entidad. Información disponible en:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/default.aspx?tema=me&e=02>

Información disponible en

http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/historia/transformacion.jsp

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Baja California Sur, México, 2017 p. 15.

INEGI, Conociendo Baja California Sur, México, 2013.

INEGI. Información por entidad. Información estadística disponible en

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bcs/poblacion/default.aspx?tema=me&e=03>

Información disponible en <http://www.bcs.gob.mx/conoce-bcs/historia-de-baja-california-sur/>

INEGI, Conociendo Chihuahua, México, 2017.

INEGI, Conociendo Durango, México, 2017.

INEGI. Información por entidad. Información estadística disponible en:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/default.aspx?tema=me&e=10>

INEGI, Conociendo Sinaloa, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Sinaloa, México, 2017.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Sonora, México, 2017.

INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

INEGI. Información por entidad. Información estadística disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chih/poblacion/default.aspx?tema=me&e=08>

INEGI, Conociendo Nuevo León, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León, México, 2017.

INEGI, Conociendo Tamaulipas, México, 2013, p. 5.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Tamaulipas, México, 2017.

INEGI. Información por entidad. Información estadística disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/col/default.aspx?tema=me&e=06>

INEGI, Conociendo Jalisco, México, 2017.

INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>

INEGI, Conociendo Michoacán, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Michoacán, México, 2017.

INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015. Disponible
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

INEGI, Conociendo Hidalgo, México, 2017.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Puebla, México, 2017.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala, México, 2017.

INEGI, Conociendo Tlaxcala, México, 2016.

INEGI, Conociendo Veracruz, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Veracruz, México, 2017.

INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

INEGI, Conociendo Aguascalientes, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes, México, 2017.

INEGI, Conociendo Guanajuato, México, 2013.

INEGI. Información por entidad. Información estadística disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/default.aspx?tema=me&e=11>

INEGI, Conociendo Guanajuato, México, 2013.

INEGI, Conociendo Querétaro, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Querétaro, México, 2017.

INEGI, Conociendo San Luis Potosí, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de San Luis Potosí, México, 2017.

INEGI, Conociendo Zacatecas, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Zacatecas, México, 2017.

INEGI. Panorama sociodemográfico de México. 2015. Disponible en:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>.

INEGI, Conociendo Estado de México, México, 2017.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico del Estado de México, México, 2017.

INEGI, Conociendo Morelos, México, 2013.

INEGI, Conociendo Chiapas, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Chiapas, México, 2017.

INEGI, Conociendo Guerrero, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Guerrero, México, 2017.

INEGI, Conociendo Oaxaca, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Oaxaca, México, 2017.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Campeche Sur, México, 2017 p. 20.

Información estadística disponible en:
http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/camp/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=04

<https://www.campeche.gob.mx/index.php/campeche-sp-10517/historia/historia-de-campeche>

INEGI, Conociendo Quintana Roo, México, 2013.

INEGI, Conociendo Yucatán, México, 2013.

INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Yucatán, México, 2017.

Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas. Disponible en:
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Ortiz de Landázuri Izaola, Enrique, No fue bueno pero fue lo mejor, España, El tiempo de las cerezas, EMI, 2006.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978. Disponible en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C151

Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la negociación colectiva, Ginebra, 1978. Disponible en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978. Disponible en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312497

OIT, Sistemas de resolución de conflictos laborales.

Recomendación núm. 92 sobre la Conciliación y el Arbitraje Voluntarios. Ginebra 1951.

Disponible en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092

Rodríguez-Arana, Jaime, "El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo" Ponencia en el IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo tendrá lugar del 23 al 25 de octubre de 2011, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad de Puebla

Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Manual de mediación, OIT, 1998.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México