

LA EJECUCION DE LAUDOS EN LOS TRIBUNALES BUROCRATICOS

T E S I S
Que para Obtener el Título de :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RUTH SOLIS SANCHEZ

México, D. F.

1972





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Esta tesis fue elaborada en el
Seminario de Derecho del Trabajo
siendo director el eminente
Dr. Alberto Trueba Urbina
y dirigida por el distinguido
Dr. Carlos Mariscal Gómez

A mis padres

Sr. Lic. Mario Solís Trujillo
Sra. Ruth Sánchez de Solís

con cariño, admiración y gratitud

A mis hermanos

Mario, Salvador y Enrique

con mucho cariño

A todos mis maestros
a quienes tanto debo

A mis amigos

"¿Cuáles fueron nuestros días más
felices, sino aquellos que se il
minaron con el sol de la amistad"?

Leclercq

"...Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las Ciudades..."

Aristóteles

"El Sumo Bien que se complace sólo en sí mismo, hizo al hombre bueno y apto para el bien, y le dio este sitio como arras en señal de eterna paz."

Dante Alighieri

Complázcase el hombre a sí mismo

C O N T E N I D O

	Página
CAPITULO I	
LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO	1
1. Antecedentes del apartado B) del artículo 123 constitucional	1
2. Su naturaleza jurídica	11
3. Sujetos del Derecho Burocrático	23
a) Los trabajadores al servicio del Estado	26
b) El Estado patrón	42
CAPITULO II	
EL PROCESO LABORAL BUROCRATICO	47
1. Como parte del Derecho Procesal Laboral	47
2. La teoría del proceso laboral burocrático	63
3. Los conflictos del trabajo burocrático	67
CAPITULO III	
EL LAUDO	79
1. Concepto	79
2. Naturaleza jurídica	97
3. Clasificación	101
4. Ejecución	107
CAPITULO IV	
EL LAUDO BUROCRATICO Y SU EJECUCION	115
1. La emisión de laudos por los Tribu-	

	Página
nales Burocráticos	115
2. Ejecución de laudos burocráticos	125
3. Medios de ejecución	127
4. La desigualdad del trabajador al -- servicio del Estado frente al Esta- do patrón	130
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFIA	139

C A P I T U L O I

LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO

1. Antecedentes del Apartado B) del artículo 123 constitucional

Breves fueron los intentos de una ordenación jurídica-protectora del servidor público hasta antes de 1938. Los primeros se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales-presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, el 14 de junio de 1911, ante la Cámara correspondiente, sin haber sido aprobado. En 1929, el diputado Amilcar Zentella presentó otro proyecto de la Ley del Servicio Civil, teniendo el mismo fracaso que el anterior.

La única disposición constitucional aplicable a la clase burócrata para protección a sus derechos la encontramos en el artículo 5º., que consignaba garantía individual de que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...". Es decir, no se podía obligar a prestar servicios, incluyendo al Estado mismo, sin una retribución y el enlace consensual de voluntades.

Nó era aceptada la idea de una relación jurídica del Estado, considerado como patrón, con sus trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos, pues establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil que se expidieran.

La Suprema Corte declaró que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que, por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 constitucional, ya que ésta tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.¹

¹Semanario Judicial de la Federación, tomo XXV, pág. 918.

Un precedente de la legislación burocrática fue un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, el 14 de julio de 1931. El 12 de abril de 1934 se publicó el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República, General Abelardo Rodríguez. Aunque esta disposición tenía el -- grave inconveniente de no estar de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución, que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria, consignaba derechos y obligaciones para los funcionarios y empleados con normas y garantías a su favor. En 1935 hubo otro intento que no tuvo la aprobación legislativa, a pesar de haber sido superior a la reglamentación anterior, se trata de un proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario.

Se vio cumplido el anhelo de dar un cuerpo de leyes -- que reglamentaran las relaciones del Estado con sus trabajadores, hasta 1938 en que fue expedido el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. El 23 de noviembre de 1937, el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, a través de la Secretaría de Gobernación, presentó ante la Cámara de Senadores, para su estudio y aprobación, el "Proyecto de Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal", en cuya exposición de motivos expresa:

"El empleado público, como asalariado, constituye un factor en la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los -- que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

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

Sin duda los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los servidores del Estado son idénticos en la forma y el contenido a los que se aseguran a la clase obrera en general y no hay ni debe haber obstáculo para reconocérselos y garantizárselos.

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

La creación del estatuto legal que defina y garantice-

la forma propuesta los derechos de los empleados públicos, debe incluir correlativamente un capítulo destinado a señalar -- las obligaciones de los mismos empleados, precisando sus responsabilidades y las sanciones que aseguren el cumplimiento de aquéllas, aún cuando gran parte de esta materia deberá quedar comprendida en los reglamentos interiores de trabajo que se expidan de acuerdo con las organizaciones interesadas".²

En el dictamen de la Cámara de Senadores se adhieren plenamente a la exposición de motivos del proyecto presentado por el Ejecutivo, haciendo únicamente una reforma de importancia, que fundamentan de la siguiente manera:

"Al analizar la definición que como asalariados da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimamos que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores y empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen que se haga extensiva esta Ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del gobierno federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esa pro--

²Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año I. Período Ordinario XXXVII. Legislatura. t. I. No. 13, págs. 9 y ss.

pia Ley esos núcleos numerosos e importantes al servicio del -
Estado, que constituyen una misma clase...".³

Aprobado por la Cámara de Senadores el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión, - con la adhesión aludida fue presentado por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados; siendo aprobado en lo general - el proyecto y el dictamen que sobre él hicieron las comisiones.⁴

Consideramos de importancia transcribir una parte de lo que el diputado Fernando Amilpa sostuvo en su intervención: "Dar a los trabajadores del Gobierno el estatuto sin derecho de huelga y mutilado lastimosamente el derecho de libre asociación, podrá ser un recurso para salir del paso, pero no constituirá ello un auténtico valor positivo, una garantía de derechos legítimamente adquiridos, ni una garantía para el ejercicio de la solidaridad proletaria, tan necesaria en las disputas de los trabajadores contra sus opresores..... Para nosotros lo fundamental es que haya una Ley que consigne derechos y que imponga al Estado como patrón obligaciones y que dé a --

³Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año I. Período Ordinario XXXVII Legislatura. t. I. No. 18, págs. 29 y ss.

⁴Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. Período Extraordinario. XXXVII Legislatura. t. 12. No. 15, pág. 10.

los trabajadores las armas necesarias para defenderse en su lucha contra los irresponsables que tendrán que venir mañana.... El trabajador no tiene como medios de subsistencia más que la venta de la fuerza física que posee. El Estado la compra, entonces lo explota. Que no cree la plusvalía no quiere decir - que no lo explote. Este es un error en que se ha incurrido -- siempre, sino consideramos al Estado como unidad capitalista;-- pero no podemos, frente a las responsabilidades que no puede - negar ante sus trabajadores, dejarlo de considerar como cual-- quier patrón que compra la fuerza de trabajo de sus servido--- res...".⁵

El 5 de noviembre de 1938 fue publicado en el Diario - Oficial el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Inmediatamente surgen críticas a la publicación; y así, Mendieta y Núñez dice: "...es un ordenamiento muy defectuoso - desde el punto de vista técnico, contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria. Expresión de un momento-político en el que se advierte el dominio de doctrinas extre-- mistas mal digeridas y de líderes obreros....".⁶

⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Suplemento - al No. 10, págs. 16 a 46.

⁶ Mendieta y Núñez, L. La Administración Pública en México. México, 1942, págs. 169 y ss.

De la misma manera, don Gabino Fraga no está de acuerdo y reacciona atacando el Estatuto. Ambos autores coinciden en la afirmación de que se llega a confundir al Estado con una empresa de tipo capitalista y en que el empleado público no gana nada con que se le reconozcan los derechos de huelga y de sindicalizarse.⁷

Opiniones y puntos de vista muy respetados pero con los que no estamos de acuerdo, porque si bien es cierto que algunos preceptos del Estatuto dejaban mucho que desear, también lo es que fue un paso firme para la reglamentación de las relaciones entre el Estado y sus servidores, viniendo a ser reforzada con la Reforma Constitucional del artículo 123 en que se adhiere el inciso B), sirviendo de base de sustentación jurídica al Estatuto.

El 12 de marzo de 1941, el Ejecutivo Federal en ese entonces General Avila Camacho, presentó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Reformas al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se reformaba especialmente en su artículo 4º., restando a la vida sindical un sector muy numeroso de trabajadores a los que se declaró de confianza.

⁷Fraga, G. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1958, págs. 138 y ss.

En la sesión correspondiente al 21 de marzo de 1941 -- fue aprobada por unanimidad y sin discusión la reforma al Estaduto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.⁸

Por las exigencias de los burócratas se fue viendo necesario elevar a la categoría de constitucionales las garantías para los trabajadores del Estado, que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario.

Así fue como, en 1959, fue presentada en el Senado la iniciativa de Ley que adiciona el artículo 123 constitucional, por el entonces presidente Adolfo López Mateos. En su exposición de motivos señala, entre otros aspectos: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines

⁸Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. Período Extraordinario. XXXVIII Legislatura. T. I. No. 31.

de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en últimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. - Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas".

Siendo aprobada esta iniciativa por unanimidad de votos en la Cámara de Senadores con ligeras correcciones de estilo propuestas por las Comisiones.⁹ En el dictamen de la Cámara de Diputados destacaron tres conceptos fundamentales: el de reconocer a todo el que labora en los poderes de la unión el rango de trabajador al servicio de los mismos; la inamovilidad en sus puestos, al igual que la seguridad del desempeño de sus tareas cotidianas, así como el disfrute con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en nuestra Carta Magna para los trabajadores del campo y la iniciativa privada.

⁹Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año II. Período Ordinario. XLIV Legislatura. T. II. No. 26.

Como vemos, fue destacado el hecho de identificar al empleado público, al burócrata, con el trabajador común del Derecho Laboral, por lo que suplieron el término de "empleado" por el de "trabajador", tanto en el enunciado del apartado B), como en todas aquellas fracciones de la iniciativa donde era usado ese concepto.

Así, las garantías para los trabajadores al servicio del Estado que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adhesión hecha como apartado B) al artículo 123 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960.

Posteriormente, con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicada en el Diario Oficial la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional que desde entonces sustituye al Estatuto.

2. Su naturaleza jurídica

Ha sido tema de mucha discusión por la doctrina el determinar la naturaleza jurídica de la relación entre el traba-

jador al servicio del Estado y el Estado mismo. Para poder establecer nuestro punto de vista, pasaremos a enumerar las teorías que al respecto se han formulado y que los diversos autores siguen según su punto de vista y su legislación.

En primer lugar, tenemos las teorías de Derecho Privado, que siguiendo la influencia civilista, volviendo los ojos a la figura romana contractual "locatio conductio operarum" y observando que de ambas partes de esa relación se exige capacidad, consentimiento, etc., y el hecho de que una persona ha de servir a otra, comprometiéndose a realizar prestaciones a cambio de una retribución, o sea, que existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado, los hizo -- asimilar a un contrato de arrendamiento o de localización de servicios, aquella relación que une al Estado con sus servidores.

Grousseau afirmó que por una especie de analogía podía estimarse que los hombres libres podían arrendar su trabajo.¹⁰

También fue muy popular la tesis del mandato que consideraba la relación del empleo originada por el encargo que el-

¹⁰Citado por García Oviedo, C. Derecho Administrativo, vol. 2, págs. 368 y ss.

Estado da a una persona, de realizar en su nombre determinadas funciones públicas, o más bien, el encargo de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

Se han descartado estas ideas privatistas, porque el régimen que en principio y de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el Derecho Público, además la función pública es una figura jurídica que debe estar regida por el derecho público.

En segundo lugar, tenemos las teorías del Derecho Público en que ha sido encuadrado el nexo jurídico dentro del Derecho Administrativo; debemos aclarar que desde 1938, como ya lo vimos, en que apareció el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; hasta la actualidad se modificó substancialmente esa relación y, a pesar de la reforma constitucional, aún no se ha modificado esta postura en casi todas las obras de derecho administrativo.

Dentro de estas teorías de derecho público tenemos:

a) Las del contrato. Afirman que la relación jurídica nace de un contrato administrativo, pues se da el concurso de la voluntad del Estado y del que acepta, sin que haya igualdad entre las partes; el objeto son los servicios por una parte y

la remuneración por otra, aunque el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado.

Rafael Bielsa, autor argentino, al estudiar la naturaleza jurídica de la función pública, afirma que se encuentra frente a un contrato de derecho público.¹¹

Francisco H. Pierne dice que la relación jurídica que emerge del empleo público, es un contrato administrativo.¹²

Lucio Mendieta y Núñez afirma que entre el Estado y sus servidores existe un contrato de naturaleza especial, advirtiéndose en el hecho de que el Estado fija de un modo unilateral las condiciones del contrato.¹³ En la función pública no existe intercambio de consentimiento, pues la administración en forma unilateral nombra al funcionario, el que cuando más tiene la posibilidad de rechazar el nombramiento.

En este aspecto, el maestro Fraga no acepta esta teoría afirmando que no es un contrato, pues no origina situaciones jurídicas individuales. Dice que es necesario considerar el acto de nombramiento como un acto diverso, cuyas caracterís

¹¹ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. t. III. págs. 1 y ss.

¹² Enciclopedia Jurídica Omeba. Empleados Públicos. tomo X, --- págs. 37 y ss.

¹³ Mendieta y Núñez, L. La Administración Pública en México. --- págs. 58 y ss. U.N.A.M., 1942.

ticas son las de estar formado por la concurrencia de voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento; y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades que es el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.¹⁴

b) Las unilaterales. La teoría unilateral aparece en Alemania con Gonner y sostiene que la relación entre el Estado y el funcionario no es contractual, sino que deriva de un acto de autoridad. El origen de esa relación reside en el deber del individuo de servir al Estado. El consentimiento del particular no es elemento esencial del acto, sino mera condición para su eficacia. Por lo que es una obligación que imperativamente se impone por el poder público.

Esta teoría fue criticada por don Gabino Fraga, idea que compartimos, en el sentido de que es contraria a nuestro artículo 5°. constitucional, que consagra la libertad de trabajo, admitiendo sólo excepción en los casos que señala el propio artículo 5°. en su fracción II: En cuanto a los servicios-

¹⁴Fraga, G. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966, págs. 133 y 134.

públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que es-
tablezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jura-
dos, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de -
elección popular, directa o indirecta. Las funciones electora-
les y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los -
servicios profesionales de índole social serán obligatorios y
retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones --
que éstas señalen.

c) Teorías estatutarias. El tratadista francés, Mauri-
ce Hauriou, en su Compendio de Derecho Administrativo y de De-
recho Público, afirma que los funcionarios están incorporados-
a la institución administrativa, apropiándose en cierta medida
las funciones de esta institución, su estatus es legal o regla-
mentario y está constituido por dos elementos: el pertenecer a
los cuadros de la institución administrativa y la posesión de-
un empleo público.¹⁵

El jurisconsulto Gastón Jezé, al referirse al régimen-
jurídico a que se hallan sometidos los funcionarios públicos, -
sostiene que su situación jurídica es un régimen legal, gene-
ral, impersonal, determinado unilateralmente. Tanto el nombra

¹⁵ Hauriou, M. Précis de Droit Administratif y de Droit Public.
págs. 572 y ss.

miento, los derechos y las obligaciones, como la duración, las condiciones para dejar el servicio y las sanciones no se encuentran regladas por contratos, sino por leyes y reglamentos. El acto jurídico por el cual un individuo ingresa a un servicio público, es un acto condición, por lo que lo enviste de una situación legal y reglamentaria.¹⁶

Se adhiere a esta opinión don Eustorgio Sarria, pero - hace notar que el trabajo como fenómeno social es uno, cualesquiera que sean las circunstancias de dependencia del trabajador, o sea que la fuerza de trabajo, único medio de que dispone el trabajador para subvenir sus necesidades vitales, es --- igual y produce los mismos efectos, si se presta a la administración pública o a la empresa particular.¹⁷

Tanto don Gabino Fraga como el Dr. Serra Rojas en sus respectivas obras de Derecho Administrativo, confunden lamentablemente la naturaleza de la relación jurídica en que se encuentra el funcionario frente a la administración, con el acto por el cual se adquiere la investidura de funcionario. Ambos coinciden en que no se trata ni de un acto unilateral ni de un acto contractual, sino que es un acto cuyas características --

¹⁶Jezé, G. Principios Generales de Derecho Administrativo. t. II, pág. 237.

¹⁷Sarria, E. Derecho Administrativo. Editorial Tamis. Bogotá, 1957, págs. 123 y ss.

son "las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento, por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y el empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) las disposiciones legales preexistentes, que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder judicial.¹⁸

"Ese acto diverso", dice Fraga, "que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede cambiar ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista, a la cual nos hemos adherido, denomina acto-uni^on".¹⁹

Al referirse el Dr. Serra Rojas a la naturaleza de la función pública nos dice que la estructura de la administración pública está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se

¹⁸ Fraga, G. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1958, pág. 134.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1961, pág. 464.

ha encomendado la realización de sus fines. Esta organización jurídica requiere de las personas físicas (funcionarios y empleados), que aportan mediante retribución su actividad intelectual o física, para atender los propósitos estatales. La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Es necesario determinar bajo qué régimen jurídico están colocados aquellos que preparan, toman y ejecutan las decisiones por medio de las cuales se realiza la administración de un país.²⁰

El maestro Jorge Trueba Barrera opina que en cuanto al régimen que debe imperar entre el Estado y sus Empleados es una relación laboral, regida por las normas de trabajo y previsión social que consigna el artículo 123 de la Constitución. Lo cual trae consigo la posibilidad de descartar no sólo las teorías de derecho privado, sino las de derecho público, porque el artículo 123 es la rama más frondosa del derecho social.

"La función pública mexicana que dimana de la relación entre el Estado y sus servidores, tiene características sui generis; no se trata de una relación de derecho público o administrativo que lo era sin duda antes de la reforma constitucio

²⁰ Serra Rojas, A., ob. cit., pág. 441.

nal, sino laboral de derecho social por el sólo hecho de estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123, cuyo título orientador y definidor de sus normas se denomina 'DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL'. Ninguno de los Poderes de la Unión puede dejar de cumplir las garantías sociales absolutas que contienen las bases del artículo 123, inciso B), ni ejercer actos unilaterales de omnipotencia de poder, ni por consiguiente son sujetos de derecho administrativo con poder absoluto de mando, sino de derecho social, con sus legítimas restricciones. En el nuevo régimen jurídico que originó la inclusión de las bases del trabajo burocrático en el artículo 123 de la Constitución, premeditada o impremeditadamente, el Estado por autodeterminación cedió parte de su poder para buscar una nivelación administrativa y social con sus trabajadores.....".²¹

Actualmente, la mayoría de los autores coinciden, con lo que estamos de acuerdo, en que tanto el trabajador de la empresa privada como el trabajador público tienen la misma característica laboral, pues su única fuente de ingresos es su fuerza de trabajo, prestada en beneficio y a las órdenes de otra persona, privada o pública, igualmente son copartícipes de las

²¹ Trueba Barrera, Jorge. El Juicio de Amparo y su aplicación en Materia de Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1963. págs. 83 y 84.

mismas necesidades, carencias y angustias; en suma, es el trabajo como fenómeno social el que los identifica, en esencia, - cualesquiera que sean las circunstancias bajo las cuales se -- preste.

El manantial de vida que alimenta al Derecho es la realidad social. Es evidente, pues, que debemos rechazar toda -- teoría que afirme que la relación jurídica que vincula al Estado y sus trabajadores sea un contrato de mandato, un contrato de locación de servicios, ambos de derecho privado, porque sin entrar a discusión podemos sostener que no es este derecho el adecuado para regir una relación de trabajo. Asimismo, debemos rechazar las teorías que sostienen que este vínculo es ora un contrato, ora una relación nacida de un acto unilateral del Estado o por un acto condición, pero siempre regidos por el Derecho Administrativo, ya que se trata de una relación sui generis de carácter laboral, reconocida como tal por la Constitución Político-social de la República. Debiendo señalar, como lo hace notar el maestro Trueba Urbina, que no se debe confundir la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

Ha quedado pues, sin duda, determinado que el derecho-

del trabajo es el estatuto protector de la clase trabajadora, -
independientemente de la calidad de patrón a quien se sirvan. -
Nos referimos a clase trabajadora, basándonos en que las cla--
ses sociales no son ni castas ni núcleos sociales cerrados, --
pertenecerán a aquéllas todos los que objetivamente tengan es-
tas notas esenciales requeridas para ser miembros de una u ---
otra. No se puede hacer distinción esencial entre las mismas-
clases sociales, pues cualquier diferencia existente es super-
flua en relación al elemento que las aglutina: el interés co--
mún de la clase nacido del diferente lugar ocupado en determi-
nado régimen histórico de la producción social. Si pues, los-
obreros, jornaleros, empleados, artesanos, domésticos, trabajaja
dores de empresas descentralizadas, trabajadores del Estado, -
participan de cualidades esenciales objetivas para pertenecer-
a una clase social: la trabajadora, no hay razón válida para -
darles protección a unos y negársela a otros, hablar de rela--
ción de trabajo en unos casos y de relación de derecho administr
trativo en otros.

Si la clase trabajadora es una y no cabe hacer distin-
ciones, y si el derecho del trabajo es el estatuto protector -
de esta clase, no podrá excluir a los trabajadores del Estado-
de los beneficios concedidos a los demás trabajadores.

Se ha demostrado históricamente que tanto el Derecho - como el Estado son producto de la lucha de clases. Que el Estado es un instrumento de la clase en el poder para proteger - sus intereses, en suma, que el Estado no puede ser neutral --- frente a la lucha de clases. Que el derecho es la expresión - de la voluntad de la clase en el poder hecha Ley, y siendo las garantías mínimas concedidas por el Derecho del Trabajo las -- únicas armas con que cuenta la clase trabajadora para su defensa en contra de la clase en el poder, es lógico y congruente - pensar que es una relación de trabajo la que une al Estado con sus servidores. Sostenemos que la naturaleza jurídica de la - relación que se establece entre los trabajadores al servicio - de los Poderes de la Unión y el Estado es laboral y social.

3. Sujetos del Derecho Burocrático

Como ya quedó establecida la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores como una relación lalboral, los sujetos del derecho burocrático son los trabajado--res al servicio del Estado y el propio Estado, considerado como patrón. Ha sido muy debatido en doctrina de derecho del --trabajo el decidirse por cualquiera de los dos criterios pro--puestos acerca de los requisitos necesarios para que una persoo

na tenga la categoría de trabajador: el primero que afirma que se es trabajador por pertenecer a la clase trabajadora; el segundo, que se es, por la prestación de un servicio personal en virtud de una relación de trabajo. Realmente no se daría una solución aceptable admitiendo únicamente un criterio y desechando el otro, pues ambas ideas son correlativamente necesarias, ya que no se calificaría subjetivamente cuándo una persona pertenece a la clase trabajadora, ni con un rigorismo formalista que rijan los caracteres de la relación de trabajo.

El artículo 2º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que para los efectos de la Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación. Los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado del apartado B), del artículo 123 constitucional, se reglamentan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo comprende a la burocracia federal, es decir, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Estado Federal, Distrito y Territorios Federales; quedando marginados los empleados públicos de los Estados miembros y de los municipios, pero quizá más

protegidos porque se rigen por el apartado A) del propio artículo 123 y por la Ley Federal del Trabajo; las leyes locales del trabajo burocrático posteriores a la reforma constitucional de 1929, son inconstitucionales.²²

Al quedar establecida jurídicamente la relación entre el Estado y sus servidores como de trabajo, se crean las garantías sociales respectivas; otorgando a esta clase trabajadora derechos de bienestar y dignificación de su vida. Se ha colocado en el mismo plano de derecho a todo trabajo humano realizado por prestarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realiza.

Se ha establecido que patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. El artículo 3°. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Como vemos, no hay objeción alguna para que el Estado y sus trabajadores sean sujetos de la relación laboral, especí

²² Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, pág. 598.

ficamente del derecho burocrático; por cuanto que el trabajador al servicio del Estado es una persona física que pertenece a la clase trabajadora y que presta bajo la dirección y dependencia del Estado, persona moral, un servicio personal mediante una retribución y en virtud de un nombramiento o por el hecho de figurar en las listas de raya de trabajadores temporales.

a) LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A este respecto, el maestro Alberto Trueba Urbina señala: "Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen, además, un grupo humano muy importante para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos; todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públi---

cos".²³

En la terminología legal nos encontramos con las expresiones de: altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos. En cuanto a los altos funcionarios, no creemos que haya problema para determinarlos, pues la Constitución Federal, en el capítulo "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", en el artículo 108, se refiere a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de los Estados. De la misma manera se les clasifica en el artículo 2º. de la Ley de las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Por lo que se refiere a determinar al funcionario y al empleado, existen diversos criterios en la doctrina para distinguirlos. El maestro Gabino Fraga señala diferentes opiniones para hacer tal distinción, las que enunciaremos a continuación:

1. El criterio que distingue a los funcionarios de los

²³Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. México, 1962, pág. 273.

empleados por cuanto a la duración del empleo. Así, los funcionarios son designados por un tiempo determinado y los empleados tienen un carácter permanente.

Pero podemos notar que pueden encontrarse funcionarios con la misma permanencia que los empleados.

2. El criterio que los distingue por la retribución. - Considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos y los empleados siempre serán remunerados.

En nuestro régimen todos los funcionarios gozan de una remuneración.

3. El criterio que toma en cuenta la naturaleza de la relación jurídica que los vincula al Estado. Si es de derecho público, se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

Como ya vimos al tratar la naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus servidores, es por naturaleza de derecho público por lo que este criterio también es inadmisibile.

4. Dice que los funcionarios públicos son los que tienen poder para decidir y ordenar, mientras que los empleados son meros ejecutores.

Tampoco es admisible este concepto, pues si bien es --
cierto que todos los funcionarios son autoridades, no todas --
las autoridades son funcionarios.

5. Por último, el criterio que señala la distinción en que el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular só lo concorra a la formación de la función pública.²⁴

Por su parte, el maestro Gabino Fraga afirma que es es te último criterio el que está de acuerdo a la idea consignada en las disposiciones constitucionales, de tal manera que exami nando cada uno de los funcionarios enumerativamente fijados -- por los preceptos a que nos referimos en un principio, se en- cuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particula res, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan - la relación interna con el servicio, necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades.²⁵

²⁴ Bielsa, R. Derecho Administrativo, t. II, pág. 23.

²⁵ Fraga, G., ob. cit., pág. 131.

Encontramos que el funcionario administrativo es el -- que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad. A través de ellos, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad. Aunque el concepto es variable en el tiempo y en los diferentes países, se le matiza con diversas denominaciones. "No hay, pues, una definición única de funcionario. Su situación no es la misma en todas partes. La situación jurídica del funcionario está siempre ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de este Estado, de su historia, de su legislación y de su jurisprudencia de sus tribunales".²⁶

El maestro Serra Rojas, nos dice: "Se denomina agente-público, funcionario o empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente y no accidental".²⁷

Además de que el funcionario es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, una muy importante de sus características es la de tener una responsabilidad pú--

²⁶Royo Villanueva, S. Citado por Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1967, pág. 475.

²⁷Serra Rojas, A., ob. cit., pág. 318.

blica y, por tanto, está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo en el ejercicio de la función que desempeña -- con carácter de autoridad.

El empleado, en cambio, únicamente tiene relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aunque su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.

De una manera muy acertada, Rafael Bielsa dice: "Funcionario público es todo el que en virtud de designación especial y legal (ya por decreto ejecutivo, ya por elección), y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado cuando ésta se dirige a la realización de un fin público".²⁸

O sea, se crea una relación externa que da al funcionario una calidad o un carácter representativo en tanto que el empleado sólo concurre a la ejecución de la voluntad del Estado, mediante una vinculación interna con la administración y no lo representa.

En nuestra Constitución se hace referencia a los altos

²⁸Citado por Olivera Toro, Jorge., ob. cit., pág. 478.

funcionarios en el artículo 110, a los funcionarios públicos - en el título cuarto denominado "De las responsabilidades de -- los Funcionarios Públicos", artículos 124, 127, 128, 111, 113- y 114. Podemos observar en todos estos funcionarios un carácter representativo, una vinculación externa frente a todos los ciudadanos en el desempeño de su función y que en la mayoría - de los casos constituyen o expresan la voluntad del Estado.

Al referirnos al apartado B) del artículo 123, que es el que nos interesa, en su encabezado dice que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán "entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios - Federales y sus Trabajadores". Al parecer, a simple vista, no hace distinción entre funcionarios y empleados, pero creemos - que esa distinción sí la toma en cuenta, pues los funcionarios, además, están íntimamente ligados al Presidente de la República y a la política de su gobierno.

Ahora bien, la fracción XIV del apartado B) del artículo 123, dice que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. Así, vemos cómo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta

ria del apartado a que hacemos referencia, hace mención a qué-
es trabajador, y en su artículo 4°. divide a los trabajadores-
en dos grupos: de confianza y de base. Y en el artículo 5°. -
especifica cuáles son los de confianza:

I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere -
la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo los Directores y Subdirecto
res Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; -
Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales; Contralores; Con-
tadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocurado
res Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; encargados-
directos de adquisiciones y compras; Inspectores de impuestos,
derechos, productos y aprovechamientos de servicios públicos -
no educativos; Inspectores y personal técnico adscrito a los -
Departamentos de Inspección y Auditorías; Auditores y Subaudi-
tores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos;
Consultores y Asesores Técnicos; Vocales; Consejeros Agrarios;
Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas y Comisio-
nes; Secretarios de Juntas, Comisiones o Asambleas; Directores
Industriales; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbi
traje; Conciliadores e Inspectores de Trabajo; delegados, miem
bros de comisiones especiales, intersecretariales e internacio
nales; Secretarios Particulares en todas sus categorías; los -

que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las Secretarías Particulares o Ayudantías autorizadas por el presupuesto; Jefes y Empleados de Servicios Federales; Empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios - de confianza; Director de la Colonia Penal de las Islas Mariás; Director de los Tribunales y de los Centros de Investigación para Menores; Jefe de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes; Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los servicios de Información Política y Social; Jefes, Subjefes y empleados de Servicios Federales encargados de Agencias del servicio de población; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; - Administradores y Visitadores de Aduanas; Comandantes del Resguardo Aduanal; Agentes Hacendarios; Investigadores de Crédito; Directores y Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Directores, Médicos y Asistenciales; Agentes Generales de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; Investigadores de Industria y Comercio; Visitadores Generales; Procuradores Agrarios y Auxiliares de Procurador Agrario; Gerentes y Superintendentes de Primera a Cuarta en Obras de Riego; Capitanes de Embarcación o Draga; Patrones o Sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores y

Subdirectores de las Escuelas Normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

En los departamentos de Estado y en las Procuradurías de Justicia, también: Jefes y Subjefes de Oficina; Servidores de Obras y Agentes del Ministerio Público.

Todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a los que desempeñen funciones administrativas;

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso;

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador Mayor, el Oficial Mayor de la Contaduría, los Auditores y el Pagador General.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Mi-

nistros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V. En las Instituciones a que se refiere el artículo 1°.:

a) En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: miembros de la Junta Directiva; Director General; Subdirectores; Auditor General y Subauditor; Contador General; Coordinador; miembros de la Comisión Nacional de los Servicios Médicos; representantes foráneos del Instituto; Jefes de Departamento; Cajeros Generales; Intendentes Generales y Jefes de Servicios Generales; Procuradores; Auditores y Subauditores; Secretarios Particulares y Auxiliares, así como Consejeros, Asesores Técnicos; personal administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los miembros de la Junta Directiva, Director General, Subdirectores y Auditor General.

En la Subdirección Administrativa y sus dependencias, además: Jefes de Inventario, de Archivo General, de Almacén General y de Auxiliares de Compras; Administradores de multifamiliares; Agentes foráneos; personal destinado a los servicios de seguridad y vigilancia; en los Hoteles: Administradores, -- Ecónomos, Jefes de Comedor y Cajeros.

En la Subdirección Médica y sus dependencias, además:- Secretarios y Taquígrafos Particulares; Directores y Subdirectores de Hospital, de Clínica de Especialidades; Cajero General; Pagadores; Contralores; Contadores y Subcontadores; Directores, Subdirectores y Administradores de Zona; el personal -- del servicio jurídico: el personal técnico de la Contraloría, -- la Contaduría y la Auditoría; Jefe y Subjefe del Departamento de Personal; Consultores Técnicos; el Director del Centro de -- capacitación; Administradores Generales; Supervisores; Agentes Foráneos; Administradores de Hoteles, de Multifamiliares y de Centros, Hospitales o Unidades Médicas; Jefes y encargados de los Almacenes, y el personal encargado de los servicios de vigilancia.

b) Juntas Federales de Mejoras Materiales; Presidentes y Secretarios Generales de las Juntas; Secretarios Particulares; Contralores; Cajeros Generales; Jefes y Subjefes de Departamento; Directores y Subdirectores Técnicos; Asesores -- Técnicos; Administradores; Agentes; Delegados; Jefes de Servicios Federales; Intendentes e Inspectores.

c) En el Instituto Nacional de la Vivienda: Consejeros; Director; Secretario General, Oficial Mayor; Coordinador General de Obras; Secretarios Particulares; Jefes de Departamentos; Contralor General; Asesores Técnicos; Supervisores -

de Obras; Administradores de Unidades de Habitación; Intendentes; Jefes e Inspectores de Zona de Recuperación; Visitadores-Especiales, Cajeros y Contador General.

d) En la Lotería Nacional: miembros del Consejo - de Administración; Gerente y Subgerente Generales y de las sucursales; Contralor y Subcontralor; personal del Departamento de Caja General; de la Oficina Expendidora y del Expendio principal; Jefes y Subjefes de Departamento y sus ayudantes; Jefes de Inspectores, de Mantenimiento, de Reparto, de Sección de Revisión y de Vigilancia; los Secretarios Particulares y Privados, ayudantes y empleados administrativos y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos de manera personal y directa al Gerente y Subgerente Generales; los Abogados, Inspectores, Auditores y Supervisores, y sus pasantes, ayudantes o auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores; y en general, todos los que manejan fondos y valores.

e) En el Instituto Nacional de Protección a la Infancia: miembros del Patronato; Director General; Directores; Asesores de la Dirección General y de los Directores; personal de las Secretarías Particulares y Ayudantías, Jefes de Departamento y de Oficina.

f) En el Instituto Nacional Indigenista: Director y Subdirector General; Secretario General y Tesorero; Jefe de la Comisión Técnica; Directores, Subdirectores; Jefes de Departamento; personal adscrito a las Secretarías Particulares; Intendente General; Administrador y Cajero del Centro Coordinador Indigenista; Vocal Ejecutivo y Administrador del Patronato de Artes e Industrias Populares.

g) En la Comisión Nacional Bancaria: Directores y Subdirectores de Inspecciones; Jefes y Subjefes de Departamento; Visitadores, Jefes de Sección e Inspectores; Contador y Peritos Valuadores.

h) En la Comisión Nacional de Seguros: Directores; Auditores; Visitadores e Inspectores; Jefes y Subjefes de Departamento y Jefes de Sección, Contadores, Auxiliares de Contador e Ingeniero Auxiliar.

i) En la Comisión Nacional de Valores: Jefes y Subjefes de Departamento, Inspectores, Auditor Externo y asesores.

j) En la Comisión de Tarifas y de Electricidad y Gas: miembros del Consejo Directivo; Auxiliares Técnicos del Consejo Directivo, Secretario General; Jefes de Departamento y de Oficina; Jefe de Departamento Jurídico y personal de las Se

cretarías Particulares y Ayudantías.

k) En el Centro Materno-Infantil General Maximino Avila Camacho: Director; Asesores; Superintendente; Jefe de -- Personal; Contador General y Auxiliares de Contabilidad; Perso
nal de las Secretarías Particulares; Jefes de Servicios; Encar
gados de Laboratorio; Directora de Guardería y Encargado de Al
macén e Intendente.

l) En el Hospital Infantil: Director; Subdirector; Superintendente; Administrador de Servicios; Contador; Cajero-
General; Jefe de Departamento Jurídico e Intendente.

El artículo 8°. del mismo ordenamiento señala que quedan excluidos de esa Ley los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada nacionales, con excepción del perso
nal civil del Departamento de la Industria Militar; el perso--
nal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros
del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de -
los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, y ---
aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o -
estén sujetos a pago de honorarios.

Así, llegamos a darnos cuenta que la distinción que ha
cen los tratadistas del derecho de funcionarios y empleados pú
blicos dentro de la función pública, es considerada en lo subs

tancial dentro de la legislación de trabajo, ya que vemos claramente que al hacer la distinción de trabajadores de confianza y trabajadores de base, y excluyendo a los primeros del régimen, está tomando en cuenta sus diferencias por los motivos que ya expusimos y dejando bajo el amparo de las garantías sociales a los trabajadores de base (artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), que son los no incluidos en la enumeración del artículo 5°).

Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo (artículo 9° del mismo ordenamiento).

Si bien estamos de acuerdo en que se haga distinción entre las clases de trabajo al servicio del Estado, no lo estamos en que se haga exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los empleados de confianza, puesto que, por su naturaleza misma, el Derecho del Trabajo tiende a extender sus beneficios al hombre que trabaja y protegerlo.

Además, si tomamos en cuenta que el derecho de trabajo es un género que se integra con dos especies de garantías: las que pueden considerarse como específicas de la clase trabajadora como unidad, y las que corresponden propiamente al trabaja-

dor como ser humano,²⁹ no podemos considerar la idea de distinguir a unos y otros trabajadores.

b) EL ESTADO PATRON

Este problema marcha, podríamos decir, paralelamente con el referente al de la producción por el Estado. Es claro el hecho de que el Estado y los poderes locales pueden actuar en calidad de empresarios en nombre de intereses colectivos, y así, mediante sus representantes, emplear los servicios de los trabajadores para los efectos de la producción, quedando perfectamente justificada dicha participación financiera del Estado en caso de que su intervención tenga por objeto la implantación y desarrollo de una empresa de interés general, para lo cual es indispensable la ayuda financiera.

Además, desde otro punto de vista y fundados en el apartado B) del artículo 123 constitucional, el Estado es considerado como patrón al decir: "...entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

El maestro Alberto Trueba Urbina a este respecto nos-

²⁹ De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial-Porrúa, México, 1969, pág. 246.

dice: "Como corolario de la evolución jurídica de la relación-pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón - cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades econó-micas de carácter empresarial o para la realización de sus pro-prios fines políticos. En el primer caso, sus relaciones se ri-gen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por-la legislación burocrática".³⁰

Por lo tanto, si el Estado es patrón, puede ser parte-en un juicio de trabajo, según sea el caso, y tiene derechos - al igual que cualquier litigante, inclusive como señala el --- maestro Jorge Trueba Barrera, está facultado para recurrir al-juicio de amparo en demanda de garantías cuando se afecten sus intereses.³¹

Al respecto, también existe jurisprudencia: "Estado pa-trono, puede pedir amparo contra el tribunal de arbitraje. No existe razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocu--rrir a la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuan-do ellos en realidad, por actos del propio poder, que autolimi-tando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en be-neficio de los particulares, con quienes tiene relaciones de - carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los --

³⁰Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 606.

³¹Trueba Barrera, Jorge. Ob. cit., pág. 218.

propios particulares para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, -- aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".³²

Ahora bien, en este estudio nos interesa el Estado patrón, no en cuanto emplea el servicio de los trabajadores para actividades económicas con carácter empresarial, sino en cuanto los emplea para la realización de sus propios fines, ya que esa relación es regida por la legislación burocrática. Al respecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece expresamente quiénes tienen carácter de patronos estatales en su artículo 1º., que a la letra dice:

³²Citado por Trueba Urbina, A., ob. cit., pág. 607.

"La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil 'Maximino Avila Camacho' y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Respecto a los organismos descentralizados que no hace mención el presente artículo, se rigen por el apartado A) del artículo 123 constitucional, con excepción de los que ha incluido el ejecutivo por medio de reglamentos, como Caminos y Puentes Federales.

Así llegamos a la conclusión de que son patrones estatales: el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República y sus Secretarios; las Cámaras de Diputados y Senadores; la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Uni-

tarios de Circuito y Jueces de Distrito; además de los incluidos en el artículo 1°. que acabamos de citar. Igualmente, tienen tal carácter los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados y los Municipios o Ayuntamientos, aunque las relaciones de éstos con sus trabajadores se rijan por el apartado A) del artículo 123 constitucional.

C A P I T U L O I I

EL PROCESO LABORAL BUROCRATICO

1. Como parte del Derecho Procesal Laboral

Desde el comienzo de las relaciones sociales, siempre imperó el sistema de la acción directa del que era lesionado - contra su agresor, el tomar venganza o hacerse justicia por -- propia mano, por lo que ganaba siempre el más fuerte. Al mismo tiempo, las familias iban tomando parte, llegando a formar grupos antagónicos siempre en conflictos. Hasta que por fin - se reconoció una autoridad superior a la que se cedía la facultad de dirimir los conflictos que se presentaban. Así, llegamos a la organización de los Estados cada vez más sistematizados, y uno de los atributos del poder público es precisamente resolver los conflictos, ya sea en el caso de que se cause una lesión individual o que se trate de una colectiva. En este ú

timo caso, generalmente el Estado actúa de oficio, o sea, sin que haya iniciativa por alguna parte, y en el primer caso se deja a las propias partes la iniciativa para hacer actuar al Estado.

La función jurisdiccional, por lo tanto, es muy importante, destacando la actuación del juzgador quien obra con personalidad propia, diferenciándose por ejemplo del legislador, quien consagra la norma jurídica, reconociendo las que la colectividad reclama y son necesarias, cosa por la que deben ser investidas con la fuerza de las leyes.

Es de notoria importancia la finalidad del juez al juzgar cada caso, independientemente de la materia de que se trate, pues debe buscar la tranquilidad social al dirimir los conflictos, siendo tan importante su misión que se enviste a su resolución final con el carácter de cosa juzgada y con la fuerza ejecutoria necesaria.

Una de las clasificaciones de mayor importancia jurídica es la de Derecho Sustantivo y Derecho Adjetivo, siendo el primero el que establece derechos y obligaciones; el segundo es el conjunto de leyes que posibilitan y hacen efectivo el ejercicio regular de las relaciones jurídicas, al poner en actividad al órgano jurisdiccional del Estado. No determina co-

mo el primero qué es lo justo, sino cómo ha de pedirse la justicia. El derecho adjetivo es un aspecto formal, es la legislación orgánica del poder judicial, y en el aspecto material es el procedimiento.³³

Así es como nos podemos dar cuenta de la importancia del Derecho Procesal, al que varios autores han querido definir. Hugo Alsina lo define como el conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del Estado para la aplicación de las leyes de fondo y su estudio comprende la organización de los tribunales, la competencia de los juzgadores y la actuación del juez y las partes en la substanciación del proceso.³⁴ Miguel Romero lo define como la rama de la enciclopedia jurídica, que estudia el conocimiento total, sistemático, verdadero y cierto de las acciones, excepciones y pruebas utilizadas y de los procesos y formas solemnes que mejor pueden conducir al restablecimiento del orden jurídico perturbado. Para D'Onofrio, es el que estudia aquel sistema de normas que tiene por objeto y fin la realización del derecho objetivo, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional. También ha sido definido como la función esencialmente reguladora de la activi-

³³ Cabanellas, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tomo II. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968, pág. 705.

³⁴ Citado por Euquerio Guerrero. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1971, pág. 391.

dad del Estado que realiza la justicia, restableciendo el orden jurídico perturbado por la violación de la ley o del contrato.

Al tratar de definir al proceso, Hugo Rocco dice que es el conjunto de actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de las normas de que derivan. Méndez y Pidan lo define como la coordinada sucesión de actos jurídicos derivados del ejercicio de una acción procesal y que tiene por objeto obtener una decisión jurisdiccional. Para nosotros, el proceso es el conjunto complejo de actos de las partes interesadas, de terceros ajenos a la relación substancial y del estado propio; actos que tienden a la aplicación de la Ley general a casos concretos controvertidos para solucionarlos y dirimirlos.

Ahora bien, si el derecho procesal es la rama del Derecho que comprende el sistema de normas técnicas que indican cómo debe actuarse para el efecto de lograr la realización de una finalidad jurídica, es un derecho autónomo nacido al amparo de la doctrina, de la práctica de los tribunales y de la legislación positiva, y además, es un derecho independiente que ha consolidado su sistematización jurídica y científica.

No entraremos a profundizar más sobre ésto, pues lo -- que nos interesa es llegar a determinar al derecho procesal -- del trabajo, pues parte de él es el derecho procesal burocráti-- co, tema principal que nos interesa.

Al tratar el Derecho Procesal del Trabajo, Luigi de -- Litala lo define como aquella rama de las ciencias jurídicas - que dicta las normas instrumentales para la actuación del dere-- cho del trabajo, y que regula la actividad del juez y de las - partes, en todos los procedimientos concernientes a la materia del trabajo. Además, nos dice que el procedimiento del traba-- jo es el medio con el cual se actúan las normas del trabajo.³⁵

Rafael de Pina lo define como manifestación del dere-- cho positivo, es el conjunto de normas relativas a la aplica-- ción del derecho del trabajo como rama de la enciclopedia jurí-- dica, es la disciplina que estudia las instituciones procesa-- les con finalidades y métodos científicos.³⁶ Al respecto, Gui-- llermo Cabanellas dice que el Derecho Procesal del Trabajo es-- el conjunto de normas y de principios especialmente destinados a regular los procesos tendientes a dirimir las controversias-- que surgen en las relaciones de trabajo.³⁷

³⁵De Litala, Luigi. Derecho Procesal del Trabajo. Ediciones Ju-- rídicas Europa-América. Buenos Aires, 1949. Tomo I, pág. 25.

³⁶De Pina, Rafael. Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Edi-- ciones Botas, México, 1952, pág. 8.

³⁷Cabanellas, G., ob. cit., pág. 706.

Si el proceso del trabajo es la institución procesal - en virtud de la cual se lleva a cabo la aplicación jurisdiccional del derecho del trabajo, debemos agregar que la intervención del juez no debe ser rígida, sino humana e inspirada en postulados de justicia social, por ser el derecho del trabajo el reivindicador de la humanización del derecho, al impartir justicia social dentro de una política de protección y emancipación.

Al hablar del Derecho Procesal del Trabajo, tenemos que admitir que éste es un derecho autónomo, que se debe considerar como una rama de la jurisprudencia técnica, o especialización que forma un cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado con autonomía científica, estableciendo una superioridad jurídica, que se traduce al compensar la inferioridad jurídica de la clase trabajadora frente a la capitalista.

Muchos son aún los autores que niegan o confunden la autonomía del derecho procesal del trabajo, aunque hay un suficiente número de ellos que la sostiene. Entre los que la niegan, J. Ramiro Podetti, dice que la autonomía de una rama del derecho no implica la desvinculación de las demás, significa que una disciplina jurídica ha llegado a su madurez y se gobierna por sus propias normas y principios. Los principios --

que presiden al derecho procesal laboral podrían también aplicarse al proceso común, por lo que no tiene autonomía el derecho procesal laboral.³⁸

En contraposición de este argumento, Luigi de Litala nos dice que la unidad sistemática del Derecho admite distinciones internas, así, la autonomía de las ciencias jurídicas singulares, las cuales pueden elevarse a la categoría de sistema, esto es, a síntesis particulares, aún siendo partes del sistema general del derecho, es decir, de la síntesis suprema. Una disciplina es autónoma cuando abarca un conjunto de principios y de institutos propios. En tal sentido, el derecho procesal del trabajo constituye una ciencia autónoma, en cuanto es distinta de las otras disciplinas jurídicas, porque en la misma se encuentra un desarrollo autónomo de institutos.

La autonomía de una disciplina jurídica no significa independencia absoluta de las otras disciplinas, en cuanto existen relaciones de coordinación entre una ciencia jurídica y todas las otras, aún cuando tales relaciones sean simplemente las de las partes que se funden en un todo, esto es, en el sistema general del derecho, o bien, relaciones particulares,-

³⁸ Podetti, J. Ramiro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral. Tratado del Proceso Laboral. Tomo I. Buenos Aires, 1949, pág.

de coordinación y de dependencia al mismo tiempo, de ciencias- que, en el mismo campo del derecho, pertenecen, por decir así, a una misma ramificación creada por un proceso de especializa- ción. Así, la ciencia del derecho procesal del trabajo tiene- relaciones de interdependencia con las ciencias particulares - procesales.³⁹

Guillermo Cabanellas dice al respecto que la autonomía del derecho procesal laboral está lograda en la doctrina y en el orden legislativo, por descartarse el procedimiento ordina- rio ante la naturaleza distinta del litigio laboral, donde a - los intereses materiales contrapuestos se suman factores de or- den ético y moral de obligada tutela. La diversidad substan- cial de los juicios impone o, cuando menos, explica la diferen- cia de jurisdicciones. Se alega en pro de la especialidad la- boral adjetiva que lo peculiar del derecho de fondo, ante la - reconocida autonomía del derecho del trabajo, exige jueces y - magistrados a su vez especializados en un ambiente jurídico -- donde los textos legales y reglamentarios se suman normas muy- singulares, como las de los convenios colectivos de trabajo, - los reglamentos de empresa y los usos profesionales. En suma, se trata de proporcionar a los trabajadores un procedimiento - sencillo y rápido que, dejando a salvo la defensa de las par--

³⁹De Litala, Luigi. Ob. cit., págs. 24 y 26.

tes, no abrume con excesivos trámites, plazos dilatorios ni -- formalidades rituarias cuya inobservancia pueda perjudicarles. La autonomía no significa una total independencia o una singularidad sin parentesco o genealogía. Derivados sin duda del -- derecho procesal común, el laboral descansa subsidiariamente -- en él, en lo no regulado, como supletorio.⁴⁰ Idea, esta última, con la que no estamos de acuerdo y más adelante la discutiremos.

También sostienen la autonomía del proceso laboral --- Francesco Carnelutti, Nicolas Jaeger y Cristofolini.

Rocco señala que "para que una ciencia jurídica pueda considerarse autónoma, es suficiente que sea lo bastante amplia para merecer un estudio a propósito y particular; que la misma contenga doctrinas homogéneas, dominadas por conceptos -- generales comunes y distintos de los conceptos generales informadores de otras disciplinas; que posea un método propio, o -- sea, que emplee procedimientos especiales para el conocimiento de las verdades que constituyen el objeto de las investigaciones".⁴¹

El maestro Alberto Trueba Urbina defiende la autonomía

⁴⁰Cabanellas, Guillermo. Ob. cit., pág. 706.

⁴¹Citado por Luigi de Litala. Ob. cit., pág. 24.

del derecho procesal del trabajo, explicando que el derecho -- sustantivo y procesal del trabajo creados constituyen ramas jurídicas autónomas de la más alta jerarquía jurídica, por estar consignadas nada menos que en la Constitución. "El derecho -- procesal del trabajo es autónomo por la especialidad de sus -- instituciones, de sus principios básicos y por su independen-- cia frente a otras disciplinas, aunque ésto no excluye que --- exista relación de las mismas. Estas características fundamen-- tales definen la autonomía científica. Siendo el derecho del- trabajo una rama jurídica autónoma y parte del Derecho Social, asimismo tiene que ser autónoma la disciplina procesal".⁴²

Entre los civilistas priva el criterio de que el dere-- cho procesal del trabajo sólo tiene autonomía puramente acadé-- mica, como nos dice Rafael de Pina: "Los tratadistas que han - dedicado atención particular al derecho procesal del trabajo - defienden ardientemente la autonomía de esta disciplina cientí- fica. Realmente, sin embargo, la autonomía del derecho proce-- sal del trabajo como rama de la ciencia del derecho, es una au- tonomía puramente académica".⁴³

Muy acertadamente el maestro Trueba Urbina dice que el

⁴²Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Editorial Porrúa, México, 1971., págs. 24 y 25.

⁴³De Pina, Rafael. Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Edi-- ciones Botas, México, 1952, pág. 8.

derecho procesal del trabajo es una disciplina de carácter social, que tiene por finalidad la aplicación del derecho del -- trabajo, con el propósito de hacer efectivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y la salvaguarda de sus derechos y de sus conquistas contractuales, así como la reivindicación de sus derechos, que no implica una simple función pública de juzgar a la usanza civil, sino algo más trascendental: impartir justicia social.⁴⁴

Los trabajadores y los patronos, como sabemos, actúan en el desempeño del trabajo y son titulares de derechos garantizados por la ley. Tanto unos como otros son objeto de diversas prevenciones de la ley, cuyo cumplimiento es necesario para mantener una relación armónica entre ellos. Si los trabajadores y patronos cumplieran sus deberes estrictamente, carecería de sentido hablar de tribunales de trabajo y de procedimientos, lo mismo que de resolución de conflictos. Pero, como la realidad nos muestra que sí existen controversias, pues en tanto que una parte sostiene una tesis, la otra sostiene lo -- contrario; una sostiene que la ley le otorga un derecho y, por lo tanto, su contraparte tiene una obligación correlativa, al mismo tiempo ésta niega que exista tal obligación y no acepta el derecho del que se dice titular su contraparte.

⁴⁴Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 28.

En derecho del trabajo, la relación entre trabajadores y patronos debe ser, o debería ser, de carácter eminentemente humano y procurar por la continuidad de esa relación, por lo que se entiende la función de los órganos del Estado que dirimen conflictos del trabajo, ejerciendo la actividad jurisdiccional; mediante el ejercicio de esa función satisfecerá los intereses protegidos o tutelados por el derecho del trabajo.

La jurisdicción del trabajo es especial, no sólo porque deriva de una legislación de clase, sino por haber surgido de la necesidad de substraer los conflictos (que se plantean entre trabajadores y patronos) de los tribunales ordinarios, en donde los juicios son lentos y costosos. Es por lo que los conflictos en materia laboral requieren un procedimiento rápido, hasta cierto punto de privilegio (en que los términos se acorten y los problemas se resuelvan en favor del más débil) y eficaz.

La teoría y los principios de las normas procesales de ducidos del artículo 123 constitucional, tanto del apartado A) como del B), se fundan en la tendencia protectora y reivindicadora de todos los trabajadores, confirmándola tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por esto, llegamos a precisar que el derecho procesal del trabajo burocrático es parte del derecho procesal laboral, pues éste consta de dos ramas: el derecho procesal del trabajo para los trabajadores en general, comprendiendo también a los empleados públicos de los Estados y de los municipios, y el derecho procesal del trabajo para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y Gobiernos del Distrito y Territorios Federales. Comprendiendo respectivamente a los apartados A) y B) en sus normas procesales, reglamentados igualmente por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La teoría del proceso del trabajo es la misma para ambos procesos, aunque difieran en algún aspecto del procedimiento. Así, los trabajadores ejercitan sus derechos antes diversas jurisdicciones pero gobernadas por los mismos principios de la teoría general del proceso social.

Trataremos de explicar la teoría del derecho procesal social expuesta por el maestro Alberto Trueba Urbina, pues parte de ese derecho es el derecho procesal laboral, a quien a su vez, abarca el derecho procesal del trabajo burocrático.

"Tanto el derecho sustantivo como el derecho procesal del trabajo, nacieron en México y para el mundo con el artículo 123 de nuestra Constitución político-social de 1917, como ramas del derecho sustantivo y procesal sociales, establecien-

do frente al principio de igualdad el de desigualdad en función de tutelar y frente a la supuesta imparcialidad el deber de redimir o reivindicar a los trabajadores en el proceso laboral, para compensar la diferenciación de condiciones económicas entre el obrero y el patrón y para reparar las injusticias sociales del régimen de explotación del hombre, originario de los bienes de la producción; ésta es la teoría social del más-joven de los procesos en la jurisdicción social. Por tanto, difiere radicalmente del proceso burgués.....".⁴⁵

Para definir el derecho procesal social, toma en cuenta la definición y contenido del derecho social, disciplina --proteccionista, tutelar y niveladora, definiéndolo de la siguiente manera: "Derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los --económicamente débiles".⁴⁶

El maestro Héctor Fix Zamudio señala que el derecho --procesal social se caracteriza por el predominio del interés --social y, por ello, ocupa un lugar intermedio entre el tipo de proceso individual o dispositivo y el colectivo o inquisitorio, estableciéndose así un equilibrio entre los elementos privados

⁴⁵Trueba Urbina, A., ob. cit., pág. 51.

⁴⁶Trueba Urbina, A., ob. cit., pág. 52.

y públicos dentro del campo procesal. Criticando esta postura el maestro Trueba Urbina establece que así, precisan el derecho procesal social sobre principios tradicionales burgueses y los incluyen dentro de la "teoría general del proceso". En ella destacan los principios de la autonomía de la voluntad e igualdad de los hombres ante la ley y en el proceso; la bilateralidad o paridad de las partes e imparcialidad de los jueces y tribunales; esta teoría comprende los principios esenciales-clásicos de los juicios civiles, penales y administrativos.

Tomando en cuenta que el derecho procesal social, principalmente en nuestros artículos 27 y 123 constitucionales, es incompatible con el derecho procesal burgués, y su autonomía es tal que origina la teoría general del proceso social, agrupando a los procesos sociales (agrario, de trabajo y de la seguridad social). Define al derecho procesal social como: "Conjunto de principios, instituciones y normas que en función protectora, tutelar y reivindicadora realizan o crean derechos en favor de los que viven de su trabajo y de los económicamente débiles".

"En nuestro derecho positivo de la más alta jerarquía-jurídica, en la Constitución, se destacan las dos teorías: En la Constitución política, la Teoría General del Proceso Burgués se consigna en los artículos 14, 16, 17, 20, 94 a 107, --

con principios igualitarios y con sus correspondientes garantías individuales en el proceso civil, penal, administrativo y constitucional; en tanto que en la parte social de nuestra propia Constitución se consagra la Teoría General del Proceso Social, en los artículos 27 y 123. Y la legislación derivada de nuestra ley de leyes, reglamenta dichas jurisdicciones que entrañan dos líneas paralelas que sólo podrían unirse en la revolución proletaria, para la transformación no sólo de las estructuras económicas, sino políticas.

Nuestro Derecho Procesal del Trabajo no sólo es tutelar de los trabajadores, sino reivindicatorio de sus derechos en el proceso o conflicto del trabajo, incluyendo el burocrático, porque ambos integran a aquél".⁴⁷

La función más importante del proceso laboral es la reivindicación de los trabajadores en el juicio laboral ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en los tribunales de la burocracia: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

⁴⁷Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 53.

2. La teoría del Proceso Laboral Burocrático

En el inciso anterior quedó determinado que tanto el proceso laboral regido por la legislación del trabajo, como el proceso burocrático forman parte del derecho procesal del trabajo, por lo que la teoría del proceso del trabajo es la misma para ambos procesos, independientemente de que difieran en algún aspecto, como por ejemplo, la oralidad que destaca de principio a fin en el primero, y en el segundo sólo lo hace en el derecho probatorio. En ambos procesos imperan las mismas normas procesales como la apreciación de las pruebas en conciencia, aplicación del derecho equitativo y la función tutelar y reivindicadora a cargo de sus tribunales y en favor de los trabajadores.

Por lo tanto, son los mismos principios de justicia social, proteccionistas y reivindicadores del proceso de los asalariados, los que sirven de base al proceso laboral burocrático, aunque éste sea un procedimiento especial frente a aquél, pues tiene aplicación preeminente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución, en lo referente al procedimiento.

Al estudiar lo referente al procedimiento en la Ley Fe

deral de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos damos -- cuenta que no es muy completa, quedando partes del proceso no bien determinadas; en su artículo 11°. establece que se aplicará supletoriamente y en su orden en primer lugar la Ley Federal del Trabajo, debiéndose tomar en cuenta que esta ley dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se perseguirá la realización de la justicia social y, en caso de duda, aplicarse la norma más favorable al trabajador - (artículo 18). El artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo - establece que a falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley, o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6°. , se tomarán en consideración -- sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad. Se ve claramente que -- son fuentes de derecho procesal del trabajo las que menciona - el precepto citado por su naturaleza social tendiente a hacer efectiva la tutela y la reivindicación de los trabajadores.

El artículo 11°. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como fuente supletoria después de la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Proce

dimientos Civiles, las leyes del orden común, el uso, la costumbre, los principios generales de derecho y la equidad.

Como ya señalamos anteriormente, el maestro Trueba Urbina es uno de los que más apoyan la autonomía del derecho procesal del trabajo como parte del derecho procesal social y, -- por lo tanto, íntimamente ligado con todas las disciplinas sociales. Por esta razón, el derecho procesal laboral no tiene relaciones con el derecho procesal común, ni éste puede ser su pletorio de aquél. "La diferencia entre el derecho procesal del trabajo y el procesal civil, radica en que el primero, por su naturaleza social, impone el orden jurídico y económico, tutelando y reivindicando a los trabajadores, en tanto que el segundo trata de conservar el orden jurídico entre iguales, en razón de su carácter burgués".⁴⁸

Vemos claramente que en cuanto a la idea de supletoriedad de la norma laboral, sólo el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo sigue el criterio antes expuesto, desde la última reforma a esta ley; en cambio, el artículo 11º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sigue disponiendo la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles y las leyes del orden común, debiéndose hacer la reforma a este respecto, pues los trabajadores al servicio del

⁴⁸Trueba Urbina, A. Ob. cit., pág. 36.

Estado forman parte de la clase trabajadora a la que protege - el derecho del trabajo, como parte del derecho social.

Quedando confirmada esta idea con lo que ya expusimos-- referente a que la teoría social del proceso del trabajo es -- aplicable al proceso laboral burocrático, que siendo parte del primero también integra la teoría general del proceso social,- ya que los burócratas tienen los mismos derechos de redención-- frente al Estado, quien ha reconocido sus obligaciones frente- a ellos.

En consecuencia, como afirma el maestro Trueba Urbina,⁴⁹ son aplicables supletoriamente todos los principios de tute la procesal de los asalariados, ya que es función del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema- Corte de Justicia de la Nación, como órganos que ejercen la ju risdicción social burocrática, la suprema potestad de adminis- trar justicia laboral entre el Estado y sus trabajadores, pro- curar la tutela de la parte débil en el proceso, que es el bu- rócrata, estando facultados, además, para suplir las deficien- cias de las quejas laborales con apoyo en los principios jurí- dicos escritos en la fracción II del artículo 107 de la Consti- tución de la República, en favor de la parte obrera, asalaria- dos o burócratas y trabajadores en general.

⁴⁹ Trueba Urbina, A. Ob. cit., pág. 618.

El proceso laboral burocrático y el de los trabajado--
res en general -termina diciendo el maestro- con idénticos ---
principios sociales y cuyas normas fundamentales se consignan-
en el artículo 123, inclusive su actividad procesal creadora,-
forman la teoría integral del derecho procesal del trabajo.

3. Los conflictos del trabajo burocrático

A partir de 1960, con la división jurisdiccional del -
artículo 123 constitucional, los conflictos laborales se pue--
den apreciar en dos sentidos, uno en cuanto al apartado A) y -
el otro en cuanto al apartado B) del mismo artículo, teniendo-
cada uno su propia jurisdicción. Por lo que se refiere a los-
conflictos laborales de los trabajadores al servicio del Esta-
do, la fracción XII del apartado B), señala: "Los conflictos -
individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a -
un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrados se-
gún lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federa---
ción y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Supre
ma Corte de Justicia de la Nación".

Claramente está señalando como tribunales burocráticos
al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y al Pleno de-

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando actúa en estos casos; asimismo considera a los conflictos como individuales, colectivos e intersindicales.

Para establecer cuáles son los conflictos del trabajo-burocrático analizaremos primero qué son conflictos laborales y sus clasificaciones para poder encuadrar a los que nos interesan.

Pasaremos a señalar varias definiciones de diferentes autores. Pérez Botija⁵⁰ nos da una definición muy general: "Con el nombre de conflictos laborales se alude a toda la serie de ficciones susceptibles de producirse en las relaciones de trabajo".

El maestro Mario de la Cueva⁵¹ los define como "las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patrones, solamente entre aquéllos o únicamente entre éstos, en ocasión o -- con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo".

Al referirse a ellos, Guillermo Cabanellas⁵² dice que sirven "para indicar la existencia de una dificultad de intrin

⁵⁰Citado por Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo II; pág. 728. Editorial Porrúa, S. A., 1969.

⁵¹De la Cueva, Mario. Ob. cit., pág. 729.

⁵²Cabanellas, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. III. - Buenos Aires, 1949, pág. 548.

cada solución de cualquier clase que sea, entre el patrono y los trabajadores a su servicio, uno, varios, o la totalidad -- siempre que se origine en el trabajo".

Ernesto Krotoschin⁵³ los define diciendo: "Por conflictos de trabajo, en sentido amplio, se entienden las controversias de cualquier clase que nacen de una relación del derecho-laboral, o sea que esta relación se haya establecido entre un- empleador y un trabajador individual (contrato individual de - trabajo) o entre grupos de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo); pero también cuando la relación perti-- nente al derecho laboral existe entre un empleador o un traba- jador y el Estado".

Entre otros, Juan Balella⁵⁴ estima como sinónimos "con- troversias" y "conflictos" al decir: "La competencia de la ma- gistratura del trabajo comprende tanto las controversias jurí- dicas cuanto las controversias o conflictos económicos, esto - es, tanto las que conciernen a la aplicación de los contratos- colectivos y de otras normas existentes cuanto las que se re- fieren a las peticiones de nuevas condiciones de trabajo".

⁵³Krotoschin, Ernesto. Instituciones del Derecho del Trabajo, - t. II, Buenos Aires, 1947, pág. 35.

⁵⁴Balella, Juan. Lecciones de Legislación de Trabajo. Madrid, - 1933, pág. 387.

El eminente maestro Trueba Urbina⁵⁵ nos dice que los conflictos o diferencias entre los trabajadores y patronos son expresión de pugnas, dificultades, choques, litigios, controversias, necesidades, etc., que se relacionan con el trabajo, y cuando aquéllos no pueden avenirse, entonces se requiere de la intervención de un tercero que se encargue de solucionar esos conflictos, llámese árbitros o tribunales y entre nosotros Juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos de la Jurisdicción social.

"...No formulamos ninguna definición concreta de conflictos o diferencias del trabajo, sino que nos conformamos con expresar una idea de éstos en el sentido de que se trata de pleitos o pugnas o malos entendimientos entre trabajadores y patronos, sólo entre éstos o sólo entre aquéllos, en relación con la lucha de clases, cuestiones legales-laborales o económicas que requieren la intervención de un tercero o de la autoridad para resolverlos, todo lo cual proviene del régimen de explotación del hombre por el hombre.

Los conflictos del trabajo se manifiestan a través del proceso social del trabajo, conforme a la terminología más moderna del derecho procesal social, pues en el artículo 123 ---

⁵⁵Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., págs. 177 y ss.

constitucional, se emplea el concepto de conflicto como sinónimo de litigio o juicio, y en su expresión más genuina se identifica con el proceso social del trabajo, en el campo de la -- producción económica, en la prestación de cualquier servicio y en las relaciones burocráticas".⁵⁶

Existen varias clasificaciones de los conflictos laborales, según se atienda a los sujetos que intervienen en ellos, al objeto, a su naturaleza, a la legislación, a la doctrina o a la jurisprudencia.

Atendiendo a los sujetos que intervienen en el conflicto y fundamentalmente por su objeto, se dividen en dos clases:

- a) Individuales. Los que surgen entre un trabajador y un patrón a propósito del contrato de trabajo.
- b) Colectivos. Los originados entre un grupo o sindicato obrero y uno o varios patrones, sobre cuestiones de orden profesional general.

En cuanto a su naturaleza, pueden ser:

- a) De naturaleza jurídica. Los que se refieren a la interpretación o aplicación de una norma de derecho. Para García Oviedo son los que se suscitan con moti

⁵⁶Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 179.

vo de la interpretación o aplicación del contrato - de trabajo o con motivo de la Ley, y en cuyos conflictos las Juntas de Conciliación y Arbitraje ejercen una función eminentemente jurisdiccional.

- b) De naturaleza económica. Los que se refieren a algunos aspectos del funcionamiento económico de la empresa.⁵⁷

Para García Oviedo, son aquellos que se suscitan con motivo del establecimiento de nuevas condiciones de trabajo o la modificación de las ya existentes, y en cuyo caso, las Juntas más que ejercer una función jurisdiccional, crean la norma que va a regir la relación obrero patronal.⁵⁸

También nuestra doctrina jurisprudencial los divide en jurídicos y económicos, como lo podemos apreciar en varias ejecutorias, como por ejemplo en la siguiente: "Conflictos de carácter jurídico son los suscitados con motivo de la interpretación y la aplicación de las leyes o contratos de trabajo, a -- propósito de los cuales las Juntas desempeñan una verdadera -- función jurisdiccional, y conflictos de naturaleza económica, los que tienden a la creación o modificación de las condicio--

⁵⁷ Dávalos Morales, José. Apuntes de Derecho del Trabajo. México, 1970, pág. 37.

⁵⁸ García Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social, Madrid, 1957, pág. 296.

nes generales de prestación del servicio, en cuyo caso, las -- Juntas más que aplicar el derecho, crean la norma que ha de regir las relaciones obrero-patronales".⁵⁹

"Precisamente conforme a la doctrina, a la ley y a la jurisprudencia invocadas, podemos dividir los conflictos contentiosos entre el capital y el trabajo en cinco grupos, a saber:

- a) Obrero-patronales: individuales jurídicos;
- b) Obrero-patronales: colectivos jurídicos;
- c) Obrero-patronales: colectivos económicos;
- d) Interobreros: individuales y colectivos;
- e) Interpatronales: individuales y colectivos.

Las diferencias entre una misma clase social, ya sean interobreras o interpatronales, pueden ser, como se ha dicho, individuales y colectivas, pero únicamente de carácter jurídico".⁶⁰

En relación a los conflictos del trabajo burocrático, se ha hecho la división fundamental de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional en su apartado B), fracción XII, en que se establecen dos jurisdicciones especiales de carácter social para resolver las controversias que se susciten-

⁵⁹ Citado por Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 182.

⁶⁰ Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit., pág. 184.

entre el Estado y sus servidores:

a) El Tribunal de Conciliación y Arbitraje para las diferencias o conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus trabajadores, y

b) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para las diferencias o conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Así vemos cómo los trabajadores al servicio del Estado, como parte de la clase trabajadora, tienen también sus tribunales especiales dependiendo del poder al que sirvan.

De acuerdo con el artículo 124, fracciones III y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los tribunales burocráticos ejercerán funciones administrativas -- cuando se trate de conceder el registro de los sindicatos y de efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.- En lo referente a la cancelación del registro del sindicato, -- cuando hay controversia, no es acto administrativo sino materia de un juicio contencioso que se resuelve en ejercicio de -- la función jurisdiccional.

Estos conflictos que se originan por las diferencias -- que existen surgidas por la relación jurídica de trabajo entre los poderes públicos legislativo, ejecutivo y judicial y sus --

trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ella, se pueden clasificar en cuatro clases de acuerdo con las fracciones I, II y IV del artículo 124 de la Ley Federal de los --
Trabajadores al Servicio del Estado:

1. Conflictos individuales. Los que se suscitan entre titulares de una dependencia y sus trabajadores.
2. Conflictos colectivos. Los que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
3. Conflictos sindicales. Entre los trabajadores y -- sus organizaciones.
4. Conflictos intersindicales. Entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Estos conflictos se producen con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su ser vicio, como reza el artículo 2º. de la ley respectiva, o por - hechos íntimamente relacionados con la relación laboral.

Los conflictos sindicales e intersindicales son provocados también por la relación jurídica de trabajo, pero suponen lógicamente divergencias en torno de derechos escalafonarios o preferentes o de carácter profesional entre los miem--

bros de un sindicato, o entre dos o más sindicatos por motivos que atañen directamente a las asociaciones profesionales.

Todos estos conflictos entre los trabajadores y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se tramitan con sujeción a las mismas normas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

El maestro Trueba Urbina,⁶¹ al referirse a los conflictos entre el Estado y sus servidores, expone:

"El Estado moderno en nuestra Constitución de 1917 se desdobra en dos entes:

Un Estado político organizado jurídicamente con las garantías individuales y los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial; constituyéndose el Estado federal por éstos y por los Estados miembros que adoptan la misma forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, en los términos del artículo 115.

Un Estado de derecho social, que comprende las garan--

⁶¹Trueba Urbina, A., ob. cit., págs. 187 y 188.

tías sociales y su jurisdicción especial, que integra uno de los capítulos de la Constitución social, pero subordinado a los poderes políticos.

Así, el Estado viene a ser un ente, como Jano, una realidad jurídica que es representada por el órgano denominado gobierno, compuesto por individuos y por instituciones. El Jefe del Estado, en países como el nuestro, es el Presidente de la República, con el summun de facultades y poderes que se le confieren por la Ley fundamental. En sus actividades, el Estado-político y sus funcionarios son los que tienen la representación del pueblo y actúan a nombre de éste. En su organización democrática representan el poder capitalista. El Estado democrático-capitalista simboliza a la clase explotadora, por lo que es admisible la existencia del Estado patrón, cuya alma es esencialmente burguesa y sus relaciones sociales con sus servidores o trabajadores se originan conflictos laborales que deben ser dirimidos por la jurisdicción especial del Trabajo. La otra cara el Estado y derecho social en el que se desarrolla la lucha de clases.

Los conflictos entre el Estado, poderes federales, locales y municipales, y sus trabajadores, se originaron con motivo de la declaración de derechos sociales en favor de éstos en el artículo 123 de la Constitución de 1917; desde entonces-

comenzó su lucha social, mediatizada por la fuerza del poder público, pero los conflictos entre los jefes de las unidades burocráticas y sus servidores tuvieron como escenarios las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje; posteriormente, a partir de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al -- Servicio de los Poderes de la Unión en 1938, tuvieron expre--- sión de realidad en las Juntas Arbitrales y en el Tribunal de Arbitraje, hasta el año de 1960, en que se adicionó el artículo 123 con el apartado B), con nueva declaración de derechos sociales específica para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, y con el establecimiento de los tribunales burocráticos encargados de dirimir los conflictos: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Jus ticia".

C A P I T U L O I I I

EL LAUDO

1. Concepto

Antes de precisar el concepto del laudo, pasaremos a explicar, sin ahondar en el asunto, las causas que le dan origen y el procedimiento para llegar al momento en que se dicta.

Fundamentalmente, podemos decir que el origen de un -- laudo puede ser la infracción o el incumplimiento del derecho laboral, consagrado en el derecho positivo y principalmente en los dos apartados del artículo 123 constitucional (aunque éste no se refiera a los casos en que los tribunales laborales ejercen funciones administrativas).

El artículo 685 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, - nos da la pauta para el inicio del proceso en donde no se exi-

ge forma determinada en las comparecencias, escritos, promocio-
nes y alegatos, por lo tanto, al presentarse la demanda ini-
cial lo que es más importante precisar son los puntos petito-
rios y los fundamentos legales.

Una vez presentada la demanda ante la Junta competente,
se fija la audiencia de conciliación, demanda y excepciones. -
Siempre se trata que las partes lleguen a un convenio en la fa-
se conciliatoria, si sucede ésto se da por terminado el con-
flicto laboral, y el convenio aprobado por la Junta produce to-
dos los efectos jurídicos de un laudo.

Si no acontece lo anterior, se pasa a la fase de deman-
da y excepciones; cuando es ante la Junta de Conciliación y Ar-
bitraje se abre propiamente el arbitraje en donde se fija la -
litis, teniendo las partes la facultad de replicar y contrarre-
plicar, asimismo, reconvenir, para lo cual se debe abrir un pe-
ríodo de conciliación y, no llegándose a un arreglo, puede la-
contraparte contestar la reconvencción en ese acto o solicitar-
nuevo día y hora para la audiencia de demanda y excepciones.

Una vez llevada a cabo la audiencia de Conciliación, -
Demanda y Excepciones, la Junta señala fecha para la audiencia
de ofrecimiento de pruebas, debiendo efectuarse dentro de los-
diez días siguientes. Aceptándose todos los medios de prueba-

que puedan servir al juzgador, aportándose los elementos necesarios para su recepción.

Se pasa a la etapa de desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, señalando la ley una sola audiencia para tal efecto, aquí se ve la voluntad del legislador de querer -- que el juicio sea expedito.

Deshogadas las pruebas, se da un término para alegar -- de cuarenta y ocho horas común para ambas partes, siendo los -- alegatos por escrito y, transcurrido el lapso, el auxiliar cierra la fase del conocimiento.

Ya agotadas las etapas de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y alegatos, el auxiliar de la Junta declarará cerrada la instrucción, o sea, la etapa en que las partes -- allegaron a la Junta elementos para probar y fundar sus respectivas posiciones, en este momento se principia la última fase del procedimiento ordinario, la audiencia de resolución.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que -- el auxiliar declaró cerrada la instrucción, deberá elaborar su dictamen, que viene a ser una opinión o proyecto del laudo, -- que posteriormente será resuelto en una audiencia, en la que -- cualquiera de los miembros de la Junta, puede solicitar la --- práctica de alguna diligencia para llegar al conocimiento de --

la verdad, siempre que estén relacionados con las pruebas rendidas por las partes o no desahogadas; cuando la parte que la ofreció no tenga culpa por esta omisión.

Se concede al auxiliar de la Junta la facultad de formular ese dictamen, atendiendo al principio procesal de inmediatez, ya que él es la persona encargada de conducir el proceso. El dictamen deberá contener un extracto de la demanda y la contestación; el señalamiento de las cuestiones de hecho -- que estén controvertidas y de las que hayan sido aceptadas por las partes; una enumeración de las pruebas rendidas y, en su caso, de las que haya recibido de la Junta de Conciliación, si ante ella se inició el procedimiento; la apreciación en conciencia de las mismas pruebas, precisando los hechos que deben tenerse por demostrados; un extracto de los alegatos, y las -- conclusiones obtenidas de lo alegado y lo probado.

Una vez hecho el dictamen, se anexará a los autos y se entregará copia a cada uno de los representantes de los trabajadores y de los patrones, respectivamente. El secretario de la Junta, por ser fedatario procesal, asentará en el expediente razón del día y hora en que se entregaron las copias a los representantes, o de su negativa a recibirlas.

Pasados diez días de la entrega de las copias del dic-

tamen a los representantes, el Presidente de la Junta citará - para la celebración de la audiencia de discusión y votación.

El artículo 774 de la Ley Federal del Trabajo establece la manera en que se llevará a cabo esta audiencia: a) se dará lectura al dictamen; b) la Junta, a petición de cualquiera de sus miembros, podrá acordar que se practiquen las diligencias que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad, siempre que se relacionen con las pruebas rendidas por las partes. Las diligencias se llevarán a cabo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 776 y siguientes (referentes a la recepción de las pruebas). Podrá también ordenar, señalando día y hora, el desahogo de aquellas pruebas que no se llevaron a cabo por causa no imputable al oferente; c) el Presidente pondrá a discusión el negocio y el resultado de las diligencias practicadas de conformidad con lo dispuesto en la fracción anterior, y d) terminada la discusión, se procederá a la votación y el Presidente declarará el resultado.

Respecto a las Juntas Especiales y a la Junta en Pleno, esta audiencia de resolución sigue el mismo procedimiento.

En la Ley Federal del Trabajo está estipulado que dentro de los seis días siguientes a la fecha en que haya concluido la audiencia de discusión y votación, el secretario engrosa

rá el laudo, hecho lo cual el mismo secretario recabará las --
firmas de los miembros de la Junta que intervinieron en la vo-
tación del negocio.

Así pues, la resolución laboral de más alta jerarquía -
es el laudo. El procedimiento de trabajo puede llegar a su fin
de diferentes maneras, pero su culminación normal es el laudo,-
por medio del cual se resuelven las cuestiones que las partes -
han planteado. Su importancia radica en que a través de él se-
deciden en forma definitiva los problemas presentados ante las-
Juntas por las partes, sin que en su contra proceda recurso al-
guno, según lo preceptúa el artículo 816 de la Ley Federal del-
Trabajo en vigor, por lo que sólo podrá ser combatible por me--
dio del juicio de amparo. El maestro Trueba Urbina comenta al-
respecto que la interposición de recursos ordinarios originaría
el rompimiento de la celeridad del proceso laboral. Por ello,-
se declara categóricamente que contra la resolución de las Jun-
tas no procede ningún recurso, pudiendo combatirla únicamente a
través del juicio de amparo directo en el caso del laudo.⁶²

Con el objeto de determinar lo mejor posible la ubica-
ción del laudo, analizaremos cuáles son las diferentes formas-
de concluir el proceso laboral.

⁶²Trueba Urbina, A. y Trueba Barrera Jorge. Nueva Ley Federal-
del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A., México, 1970, pág. 365.

El proceso jurisdiccional puede concluir, según Eduardo Pallares,⁶³ de manera normal por sentencia o en forma anormal por conciliación, por transacción, por allanamiento, por caducidad, por desistimiento del actor y por convenio judicial.

Armando Porras López⁶⁴ dice que la forma normal de terminación del proceso es también la sentencia, y las llamadas -anormales o extraordinarias que genéricamente se han denominado formas autocompositivas son la renuncia o el desistimiento, el reconocimiento o allanamiento, la transacción, la conciliación, el compromiso, la caducidad, la prescripción y quizá la resolución.

De acuerdo con Trueba Urbina,⁶⁵ el proceso puede terminar por desistimiento expreso o tácito de la acción, cuando se declara la caducidad de la instancia o por convenio entre las partes; por último, terminan mediante laudo jurídico poniendo fin al conflicto de trabajo.

Explicaremos brevemente las más importantes formas de concluir el proceso, con el objeto de entender mejor cada una de ellas y apreciar mejor la importancia del laudo.

⁶³Pallares, E. Derecho Procesal Civil. México, 1965, pág. 119.

⁶⁴Porras López, A. Derecho Procesal del Trabajo. Puebla, 1956, pág. 117.

⁶⁵Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. México, 1971, pág. 391.

CONCILIACION. Es un procedimiento en el cual un tercero interviene en un conflicto de trabajo, con el fin de que -- las partes celebren un convenio, por lo cual lo den por terminado de la manera más justa para ambos. A través de ella, se busca una solución justa o equitativa de los conflictos de trabajo y al mismo tiempo se evita el trámite de un litigio largo en muchas ocasiones, que implica para las partes y para las -- Juntas esfuerzos intelectuales, pérdida de tiempo y, sobre todo, gastos que bien pudieran dedicarse a actividades más pro--ductivas.

La conciliación ocupa el primer término en las etapas del procedimiento, como ya hemos señalado, pues se considera -- que en ese momento las partes están en mejor disposición de recapacitar respecto a sus actitudes, e incluso tratar de solu-- cionar un problema que, transcurrido el tiempo, puede ser de -- trascendencia.

Hay otras ocasiones en que la Ley Federal del Trabajo -- previene la posibilidad de la conciliación; una es cuando de -- acuerdo con el artículo 753, fracción IV, en la etapa de demanda y excepciones el actor ejercita nuevas o distintas acciones de las que expuso en su escrito inicial; otra se da de acuerdo con el artículo 753, fracción VII, cuando el inicio de la etapa de demanda y excepciones se opone reconvención, pues en tal

caso se buscará nuevamente la conciliación, en virtud de que - si antes no los había, en ese momento puede haber elementos a favor de que se concilien.

El procedimiento conciliatorio puede tener lugar tanto en las Juntas Federales o Locales de Conciliación, Permanentes o Accidentales, como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje también Federales o Locales. Igualmente, puede tener lugar en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando actúa como tribunal burocrático (cuando se trata de resolver un conflicto colectivo o sindical).

Dada la importancia de la conciliación en los conflictos de trabajo, nos atrevemos a decir que las Juntas deberían cumplir estrictamente las normas que regulan tal procedimiento para que desapareciera la actual tendencia a desvirtuar los fi nes de la conciliación.

DESISTIMIENTO. Se puede definir como la manifestación expresa que hace el pretensor, respecto a un posible derecho a su favor, al procedimiento que ha intentado o a la realización de algunos trámites procesales a que, según la ley, tiene dere cho. Este desistimiento debe ser expreso para ser procesal, o sea, para desistir del procedimiento; pues si fuera tácito se-

entendería desistir de la acción procesal y esto es la caducidad, que más adelante explicaremos.

El desistimiento procesal traerá como consecuencia la pérdida de los efectos producidos por la presentación de la demanda, dejando a salvo el derecho de quién desiste, quien podrá hacerlo valer en un nuevo procedimiento.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje exigen al actor trabajador que personalmente ratifique el desistimiento, para evitar que sean burlados sus derechos por entes de mala fe.

DESISTIMIENTO TACITO DE LA ACCION PROCESAL O CADUCIDAD.
La morosidad o falta de interés de las partes en el proceso es sancionada con el desistimiento que previene la Ley. Se entiende por caducidad, el desistimiento de la acción procesal (no del derecho) por falta de promoción de las partes.

El artículo 726 de la Ley Federal del Trabajo establece que tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de seis meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. No se tendrá por transcurrido dicho término si está pendiente de dictarse resolución sobre alguna promoción de las partes, o la práctica de alguna diligencia, o la recepción de informes o copias que se hubiesen solicitado.

En el mismo artículo se señalan los casos en que por ningún motivo operará el desistimiento tácito de la acción procesal. Dado el texto de la Ley, se interrumpe el término para declarar la caducidad si antes de los seis meses se presenta la promoción necesaria e indispensable.

El artículo 727 del mismo ordenamiento, regula el trámite de una audiencia previa a la resolución respectiva del desistimiento tácito de la acción procesal.

La caducidad no opera de pleno derecho pues, en virtud del contenido del artículo antes citado, deberá ser objeto de una solicitud y una resolución incidental que la Junta respectiva pronunciará, una vez que ha oído a las partes y recibido las pruebas que ofrezcan referentes a la procedencia o improcedencia de la caducidad. Por esta razón, podemos afirmar que la causa de terminación de un proceso es la caducidad, pero el acto formal que lo concluye es la resolución incidental que la declara procedente.

CONVENIO. Es un acuerdo de voluntades expresado por las partes y ratificado ante la Junta respectiva, que soluciona un conflicto ya en proceso, previa aprobación que del mismo haga la propia Junta. Acto bilateral que puede tener lugar en cualquier etapa del procedimiento de trabajo, ante las Juntas-

de Conciliación o ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales o Federales.

El convenio puede ser producido en la etapa de conciliación y, una vez aprobado, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo. Si se produce ante una Junta de Conciliación, será ejecutado por su Presidente si es Permanente, o de Conciliación y Arbitraje más cercana, si se celebra ante una Junta de Conciliación y Arbitraje evidentemente ello lo ejecutará.

Para que tenga validez el convenio debe ser aprobado por las Juntas de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 753, fracción II, de la Ley Federal del trabajo, que dice: "Si las partes llegan a un convenio, se dará por terminado el conflicto. El convenio, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo".

Una vez que no se pudo lograr la conciliación entre las partes, después de que el actor formula su demanda, el demandado opone sus excepciones, que la Junta queda debidamente instruída por las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas y de que se presentan los alegatos, entonces se tienen los elementos suficientes para emitir el laudo.

Para elaborar el laudo se requiere, de acuerdo con las disposiciones legales, la intervención directa de:

a) El personal jurídico de las Juntas Federales o Locales, tanto de Conciliación como de Conciliación y Arbitraje. - En concreto, el auxiliar que declarará cerrada la instrucción y dentro de los diez días siguientes, emitirá su dictamen; el secretario de la Junta Especial correspondiente, quien acentará en autos razón del día y hora en que entregó a los representantes copia del dictamen antes señalado y, en su oportunidad, engrosará el laudo y recabará las firmas de los miembros de la Junta que intervinieron en la votación del negocio; el presidente de la Junta Especial que citará, dentro de los diez días siguientes a la entrega de las copias del dictamen, a los representantes, para que tenga lugar la audiencia de discusión y votación, después de lo cual declarará el resultado de la audiencia.

b) Los representantes de los trabajadores y de los patronos en las Juntas. A ellos tocará recibir copia del dictamen, discutir y votar en la audiencia que para el efecto se celebre y, una vez engrosado el laudo, firmarlo.

Las partes, o sólo la actora, en su caso, también participan en forma indirecta en la elaboración del laudo, pues a

través de sus acciones, excepciones, pruebas y alegatos, han puesto en movimiento la actividad jurisdiccional de las Juntas y han aportado los elementos suficientes para que se dicte el laudo.

Toda vez que hemos expuesto las formas más importantes de terminar el proceso laboral, podemos reiterar que el laudo es la principal, pues toda la actividad realizada por las partes y por las Juntas tiende a lograr una resolución con la que se da por terminado el conflicto de trabajo de que se trate; por lo que el laudo es la culminación de la actividad jurisdiccional de los tribunales de trabajo.

Los laudos laborales han sido identificados con las -- sentencias dictadas en procesos relativos a materias diferentes de las de trabajo, pero aunque existe similitud entre ambas resoluciones y ambas resuelven las cuestiones definitivas de un conflicto jurídico, actualmente en nuestra legislación -- el laudo ha adquirido especiales y distintas características -- que lo hacen un tanto diferente y permiten definirlo, sin necesidad de recurrir a conceptos que son acertados en otras ramas del derecho, pero en materia laboral, no lo son totalmente.

A este respecto, Trueba Urbina nos dice: "La resolución que pone fin a un conflicto de trabajo jurídico o económi

co se denomina laudo, cuya diferencia frente a las sentencias-judiciales se precisa la Ley del Trabajo, que ordena que los laudos se dicten 'a verdad sabida', esto es, no impera la verdad jurídica, debiéndose analizar las pruebas en conciencia, -cuyos principios se derivan del artículo 775 de la nueva ley -laboral. Y, por consiguiente, es el documento en que se expresa la actividad creadora de los tribunales de trabajo".⁶⁶

El artículo 775 de la Ley Federal del Trabajo dice que "los laudos se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la Junta lo crean debido -en conciencia". Es interesante el comentario que hace Trueba-Urbina a este artículo, señalando la diferencia del laudo con la sentencia, al decir que los principios en que se fundamentan los laudos son la verdad sabida y la apreciación en conciencia de las pruebas. La verdad es sabida, es la verdad hallada en el proceso, sin formalismos, frente a la verdad legal o técnica. La apreciación de las pruebas debe ser lógica y humana, tomando en cuenta que las Juntas son tribunales de equidad o de derecho social.

Etimológicamente, la palabra laudo proviene del latín-

⁶⁶Trueba Urbina, A., ob. cit., pág. 323.

laudare, que significa alabar; es un término forense con que se designa a la "decisión o fallo que dictan los árbitros o -- amigables compondores".⁶⁷

Existen varias definiciones del laudo:

"Es una voz anticuada que significa convenio, juicio o sentencia".⁶⁸

"Es la resolución dictada por los tribunales de trabajo por medio de la que se decide definitivamente la controversia que les fue planteada".⁶⁹

"Sentencia o laudo es el acto jurisdiccional por virtud del cual el juez aplica la norma al caso concreto, a fin de resolver sobre incertidumbre del derecho".⁷⁰

"Es el acto por el cual el órgano jurisdiccional resuelve un conflicto jurídico, apropiándose y realizando el interés jurídico no satisfecho".⁷¹

"El laudo es la resolución ipso iure pronunciada por -

⁶⁷ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. - España, 1964, pág. 790.

⁶⁸ Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, España, 1875, Tomo III, pág. 840.

⁶⁹ Octavio M. Trigo. Curso de Derecho Procesal Mexicano del Trabajo, México, 1939, pág. 182.

⁷⁰ Porras López, A. Ob. cit., pág. 117.

⁷¹ Valenzuela, Arturo. Derecho Procesal del Trabajo. México, -- 1959, pág. 124.

las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje en el proceso que decide definitivamente el fondo de los conflictos del trabajo, ya sean jurídicos o económicos".⁷²

Se ha dicho por nuestro más alto Tribunal de la República que se entiende por laudo la resolución definitiva que dictan las Juntas de Conciliación y Arbitraje para poner fin a un conflicto de trabajo, ya sea jurídico o económico, en la que se decide la controversia de lo principal, después de que se ha agotado el procedimiento señalado por la Ley Federal del Trabajo para la substanciación del juicio.

De la fracción XX del apartado A) del artículo 123 --- constitucional se deduce que el laudo es la decisión de una -- Junta de Conciliación y Arbitraje que resuelve las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo.

Tenemos ya una idea más clara de lo que es el laudo, - al ver las definiciones variadas de diferentes épocas, dando - un concepto demasiado amplio en algunas, pudiendo aplicarse a cualquier sentencia, o señalando únicamente a las Juntas de -- Conciliación y Arbitraje como a las autoridades que pueden emi tir laudos, ya que en materia de trabajo también se consideran laudos a las resoluciones finales del Tribunal Federal de Con-

⁷²Trueba Urbina, A., Ob. cit., pág. 392.

ciliación y Arbitraje y a las del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando actúa como tribunal burocrático.

Por esta razón, de acuerdo con nuestra legislación, -- los elementos y las características del laudo, podemos decir -- que laudo es la resolución definitiva emitida por los órganos-jurisdiccionales del trabajo legalmente facultados para ello -- que, a través del estudio de las acciones, excepciones o defen- sas hechas valer y probadas, resuelve la situación planteada -- por las partes, dando fin a un procedimiento previsto en la -- ley laboral.

Decimos que es pronunciado por los órganos jurisdiccio- nales del trabajo, legalmente facultados para ello, en virtud- de que, como ya lo hemos expresado, según la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, únicamente pueden dictarlo las Juntas de Conciliación Permanentes o Accidentales y las Juntas de Con- ciliación y Arbitraje ya sean Locales o Federales; además de -- los tribunales burocráticos ya señalados.

Como ya dijimos, los laudos resuelven una situación -- planteada por las partes a través del estudio de las acciones, excepciones o defensas hechas valer por las mismas. Las cues- tiones que actor y demandado sometan a decisión pueden ser --- principales o secundarias (cuestiones incidentales que a jui--

cio de la Junta debe resolverse en unión de lo principal, o -- no). Las partes pueden presentar una situación controvertida, o bien, puede no haber controversia, como en el caso del allanamiento a la demanda. Además, la resolución se dicta de ---- acuerdo con las acciones, excepciones o defensas que legalmente hicieron valer y probaron las partes, diferenciándose con ello de otras resoluciones que pueden dar fin al asunto, pero sin analizar esas cuestiones. La misma ley establece que los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el negocio (artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo).

El laudo es la más importante de las actividades juris dictionales de los tribunales del trabajo, ya que todo el trámite seguido por las partes ante ellos y previsto por la Ley, está encaminado a obtener ese resultado con el cual se concluye en forma definitiva el procedimiento instaurado que puede ser ordinario o especial.

2. Naturaleza jurídica

Para la configuración del laudo, deben seguirse determinadas reglas, es por lo que encontramos siempre elementos -- esenciales y constantes. Todo laudo debe:

- Ser pronunciado por los órganos jurisdiccionales legalmente facultados para ello.
- Ser una resolución definitiva.
- Ser la culminación del procedimiento previsto por la ley.
- Dar fin a un conflicto laboral a través del estudio de las acciones, excepciones o defensas hechas valer y probadas por las partes.

En la legislación se encuentran expresamente señalados requisitos internos o de fondo y requisitos externos o de forma que para la emisión del laudo se deben cubrir.

Requisitos internos o de fondo. a) Deben ser dictados a verdad sabida. b) Deben estimar las pruebas sin sujetarse a ninguna regla, apreciándolas en conciencia lo mismo que a los hechos, y aplicando el derecho. c) Deben ser claros y precisos en su contenido. d) Deben ser congruentes con la demanda y la contestación, lo mismo que con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el negocio. e) Deben contener la decisión de los puntos litigiosos, mediante declaración, condena o absolución.

Requisitos internos o de forma (que se refieren más bien a la formación documental de los laudos). a) La expre---

sión en el laudo, de lugar, fecha y Junta que lo pronuncia; -- los nombres, domicilio y ocupación de las partes contendientes y el carácter con que litigan, los nombres de sus abogados y - procuradores y el objeto del pleito, consignándose con clari-- dad las pretensiones de las partes. b) Que se expresen las -- apreciaciones de hechos y pruebas y la aplicación del derecho, consignándose todas las razones y fundamentos legales, doctri-- narios o de equidad, así como la función creadora, con sus conclusiones resolutorias.

El profesor Héctor Fix Zamudio⁷³ dice que los laudos - "deben contener los tres aspectos de la sentencia: resultandos (hechos y pretensiones), considerandos (razones y fundamentos- de equidad citando leyes y doctrinas aplicables) y puntos reso- lutivos".

Con el fin de llegar a comprender mejor la naturaleza- del laudo, debemos considerar que: éste pertenece a la esfera- del derecho; deben tender, como todas las normas del Derecho - Laboral Mexicano, a proteger y tutelar a la clase trabajadora; debe necesariamente contener los elementos esenciales del mis- mo; debe satisfacer los requisitos internos y externos exigi-- dos por la ley; es una resolución de carácter jurisdiccional.

⁷³Fix Zamudio, H. Panoramas de los Derechos Procesal del Traba- jo y Procesal Burocrático, en el Ordenamiento Mexicano. Revis ta Mexicana del Trabajo, junio, 1965, pág. 19.

La naturaleza jurídica de los laudos no se encuentra - determinada en la Ley en forma expresa. En lo que se refiere - a la jurisprudencia, encontramos que se ha ocupado de ésto en - varias ejecutorias, aunque no siempre siguiendo un mismo crite - rio. Primeramente, sostuvo que los laudos eran resoluciones - administrativas, y más tarde sostuvo que eran resoluciones ju - diciales. Posteriormente, la jurisprudencia sostiene el crite - rio de que los laudos tienen el carácter de resoluciones juris - dccionales y fuerza decisoria.

Notando que la Suprema Corte no se ha puesto de acuer - do en seguir un solo criterio, recurrimos a la doctrina encon - trando la explicación más acertada, a nuestro parecer, en la - idea expuesta al respecto por el maestro Alberto Trueba Urbina, que nos dice: "Creemos, pues, que la naturaleza del laudo se - caracteriza por la función que ejerce el tribunal u órgano del Estado que lo pronuncia, y no por la calidad del órgano. Por - que sucedería entonces que el órgano establecería la función, - lo cual es absurdo, es decir, si para la Corte las Juntas son - autoridades administrativas, el laudo es administrativo y, si - son judiciales, el laudo es un acto judicial; pero cualquiera - que sea la calidad del órgano, su sentencia es jurisdiccional - si tiene por objeto declarar y aplicar el derecho, inclusive - crearlo a falta de ley. En atención a la función de las Jun--

tas, identificada con la naturaleza de los laudos, éstos tienen la categoría de resoluciones jurisdiccionales de naturaleza social. Precisamente en los laudos es donde debe redimirse a los trabajadores, conforme a lo expresado por el constituyente Macías".⁷⁴

3. Clasificación

Los laudos se han clasificado según se tome en cuenta el procedimiento que da por terminado el conflicto; al conflicto que resuelven; a la autoridad de que emanan; a los efectos que proceden, y a la cuestión que resuelven.

A. Atendiendo al procedimiento. Tomando en cuenta que en la ley vigente se tratan dos clases de procedimiento, el ordinario y el especial. En el título catorce de la Ley Federal del Trabajo, se regulan por separado el procedimiento ordinario, los procedimientos especiales y el procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos colectivos de naturaleza económica. Esta clasificación ha sido aceptada por la Suprema Corte y por la doctrina.

El procedimiento ordinario está comprendido del artículo

⁷⁴ Trueba Urbina, A. Ob. cit., pág. 394.

lo 751 al 781; el procedimiento especial comprende del artículo 782 al 788 (con el título de procedimientos especiales), y del 789 al 815 de la mencionada ley.

Cada uno de los procedimientos precisados tiene particular trámite para la obtención del laudo. El primer procedimiento tiene como resultado el pronunciamiento de los laudos ordinarios, y el segundo el pronunciamiento de los laudos especiales.

La existencia de procedimientos especiales se justifica en el apartado LX de la Exposición de Motivos de la Ley, -- que dice: "Todos los conflictos de trabajo deben resolverse en un período breve de tiempo, pero hay algunos cuya resolución es particularmente urgente, bien por su menor cuantía, que generalmente significará una necesidad apremiante para el trabajador, bien porque las causas que los originan afectan la estabilidad o subsistencia de las empresas. Tal es la razón de -- los procedimientos especiales que se consignan en los artículos 782 a 788".

Otro de los procedimientos especiales de gran importancia es el que se lleva a cabo para la solución de conflictos colectivos de naturaleza económica que concluye con la llamada sentencia colectiva, que en nuestro medio es conocida también--

como laudo colectivo. El apartado LXI de la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo se refiere a los conflictos colectivos de naturaleza económica, diciendo que "no pueden resolverse por el procedimiento ordinario, ya que éste está destinado al conocimiento y decisión de problemas jurídicos. La separación de los dos procedimientos fue introducida desde el año de 1931 en la legislación vigente".

El procedimiento se compone, igual que el ordinario, de una parte conciliatoria y otra de arbitraje. El artículo 790 recalca el principio de que las Juntas deben procurar en estos conflictos, ante todo, una solución conciliatoria.

Tenemos, pues, laudos ordinarios y laudos especiales.

B. Atendiendo al conflicto laboral a que dan fin, los podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Laudos pronunciados con motivo de un conflicto individual de naturaleza jurídica, por ejemplo, en el caso de que un trabajador ejercite la acción de cumplimiento de un contrato.

b) Laudos que dan fin a un conflicto individual de naturaleza económica, como en el caso de que un trabajador solicite la modificación de las condiciones de trabajo cuando --

concurran circunstancias económicas que lo justifiquen.

c) Laudos que dan por terminado el conflicto colectivo de naturaleza jurídica, por ejemplo, en el caso de que un sindicato demande al patrón en relación al cumplimiento del -- contrato colectivo que rige sus relaciones.

d) Laudos tendientes a resolver un conflicto colectivo de naturaleza económica.

C. Atendiendo a la autoridad que los pronuncia. Para hacer esta clasificación tenemos que recurrir a la Ley, siendo ella quien faculta a los órganos jurisdiccionales para emitir esa clase de resoluciones, tomando en cuenta únicamente el artículo 123 constitucional en su apartado A), fracción XX, y algunas disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo.

a) Laudos emitidos por las Juntas Locales de Conciliación, Accidentales o Permanentes.

b) Laudos pronunciados por las Juntas Federales de Conciliación, Accidentales o Permanentes.

c) Laudos dictados por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. Estas resoluciones pueden ser dictadas -- por la Junta funcionando en Pleno o por las Juntas Especiales.

d) Laudos dictados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Al igual que los anteriores, esta clase de laudos pueden ser emitidos por el Pleno de la Junta, o bien, - pueden ser pronunciados por las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

D. Atendiendo a los efectos que producen, podrán ser:

a) De condena. Esta clase de laudos se da cuando - ha prosperado la acción hecha valer por el actor y se condena al demandado a cumplir con una obligación o a efectuar una --- prestación.

b) Absolutorios. Se dan cuando el actor no comprueba la procedencia de la acción que ha intentado y se absuelve al demandado; a este tipo de laudos también se les llama desegtimatorios.

c) Declaratorios. Tienen lugar cuando el Tribunal de Trabajo declara la existencia o la inexistencia de un derecho.

d) Constitutivos. Cuando el laudo crea, modifica o extingue una situación de derecho y crea un nuevo estado también de derecho.

En algunas ocasiones, un mismo laudo puede ubicarse en más de una de las diferentes clases anteriormente citadas.

E. Atendiendo a la cuestión que resuelven, se pueden dividir en:

a) Laudos que resuelven en definitiva la cuestión principal planteada por las partes y en este caso se les llama laudos totales o definitivos.

b) Laudos que resuelven una cuestión incidental, en cuyo caso la doctrina los llama laudos interlocutorios, aunque en la Ley se les designa como resoluciones y nunca se les da el nombre particular de laudos.

c) Laudos que resuelven al mismo tiempo la cuestión principal y alguna o algunas cuestiones incidentales planteadas por las partes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 725 de la Ley Federal del Trabajo.

Para nosotros, al hacer la clasificación de los laudos, creemos se debe seguir un criterio congruente con la naturaleza del conflicto laboral. De esta manera, los laudos que en el fondo son verdaderas sentencias, pueden ser declarativos, de condena y constitutivos.

Los laudos que reconocen la existencia o inexistencia-

de un derecho o de una relación laboral, son declarativos; los que condenan al cumplimiento de una obligación o al pago de determinadas prestaciones, son condenatorios; los que introducen una nueva condición en una situación jurídica, económica o contractual existente, o modifican éstas, son constitutivos. --- Cuando el laudo resuelve un conflicto colectivo jurídico, en atención a la naturaleza del conflicto, se le denomina laudo colectivo jurídico, y cuando resuelve un conflicto de naturaleza económica, se le da la denominación de laudo colectivo económico.

4. Ejecución

Hemos visto que al obtenerse un laudo se logra la declaración por parte del Estado sobre la legitimidad o ilegitimidad de la pretensión de una de las partes.

Si no hubiera forma de ejecutar estos laudos, las declaraciones jurisdiccionales carecerían de valor práctico y no cumplirían la finalidad de la norma jurídica. Una vez dictado un laudo definitivo, la autoridad tiene la obligación de ejecutarlo y las partes el derecho de pedir que se realice esa ejecución.

Como ya vimos, en materia laboral no hay segunda ins--

tancia, por lo que el fallo es ejecutorio y únicamente puede -
impugnarse por medio del juicio de amparo.

Por lo general, con el laudo estimatorio de la preten-
sión, no se consigue plenamente el fin procesal. La mayor par-
te de las veces el demandado es condenado a realizar una pres-
tación y el demandante no queda enteramente conforme con que -
simplemente se pronuncie que tiene derecho a la prestación que
reclama.

Como bien sabemos, una de las características de la --
norma jurídica es la coercibilidad, o sea, la fuerza que tiene
el Estado utilizándola para hacerla cumplir. Y si el juicio -
laboral tiene por objeto lograr la declaración o resolución de
la autoridad sobre la obligación que tiene el demandado de sa-
tisfacer el derecho de que es titular el actor, y se cumple --
realmente cuando se ejecuta ese fallo, consiguiendo de esta ma-
nera su cumplimiento, eso quiere decir que el laudo es coerci-
ble.

Puede suceder que el demandado cumpla voluntariamente-
el laudo, concluyendo así con una ejecución voluntaria. Pero-
en la mayoría de los casos no cumple voluntariamente ese laudo
que le ordena dar alguna cosa, hacer o no hacer algo. Cuando-
sucede así, la forma por la cual se hace efectivo el laudo, pa

ra ver satisfechos los pedimentos del vencedor aún en contra - de la voluntad del obligado, es la llamada ejecución forzosa.

Por ésto, el complemento de todo juicio laboral es la ejecución del laudo, acto importantísimo que debe subordinarse a reglas precisas.

El vocablo ejecución tiene diversos significados. Car nelutti lo define como el conjunto de actos necesarios para la efectuación del mandato, o sea, para determinar una situación-jurídica conforme al mandato mismo.⁷⁵

Se ha dicho también que la ejecución no viene a ser -- más que un conjunto de actos jurisdiccionales que hacen efectivo un mandato judicial, siendo este conjunto de actos jurisdiccionales parte del juicio que tuvo principio con la demanda, - viniendo a constituir su fin último la ejecución del laudo.

Definiendo la ejecución en materia laboral, podemos deucir que es el conjunto de actos dirigidos a asegurar la eficacia práctica del laudo jurídico o económico o de cualquiera -- otra resolución de las Juntas de Conciliación o de Conciliaución y Arbitraje.⁷⁶ La finalidad de los procedimientos ejecuc

⁷⁵ Citado por Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, pág. 275.

⁷⁶ Trueba Urbina, A. Ob. cit., págs. 568 y ss.

tivos consiste en lograr el cumplimiento efectivo de la resolución jurisdiccional de carácter definitivo y firme.

De esta manera, vemos que existe un procedimiento por el cual se da satisfacción al vencedor aún contra la voluntad del obligado. Este procedimiento es precisamente el de ejecución forzosa, pudiéndosele considerar como un procedimiento jurídico regulado, en el cual los órganos competentes del Estado dan efectividad a los derechos del actor o del demandado, según el caso, conforme a sus peticiones mediante el empleo de medios coercitivos contra el obligado.

El Estado interviene para hacer efectiva la ejecución, garantizando al obligado no exigirle más de lo necesario para dar cumplimiento a la satisfacción a que está obligado.

La ejecución procesal, como fin, dice Chiovenda,⁷⁷ es lograr la actuación práctica de la voluntad de la Ley que resulte de una declaración del órgano jurisdiccional.

La ejecución procesal tiende a restablecer y a satisfacer a costa del responsable, el derecho que ha sido lesionado (casi siempre el del trabajador) por la inobservancia de las obligaciones del vencido. Es por esto que se vale de medios

⁷⁷Citado por Eduardo Pallares. Ob. cit., pág. 275.

directos o indirectos con respecto a la persona del obligado;-
consistiendo los primeros, en procedimientos de apremio o de -
coacción que se emplean dentro de los límites de la Constitu--
ción para presionar la voluntad del obligado, y los segundos,-
prescindiendo de su participación o de su anuencia, tienden a-
la aprehensión de bienes muebles o inmuebles del deudor, para-
convertirlos en dinero a fin de satisfacer sus obligaciones.

Implica, pues, la realización de todos los actos que -
sean necesarios para la restitución o el resarcimiento del in-
terés del agraviado, sin o contra la voluntad del obligado. -
Constituye el fin último del proceso y puede llegar a consti--
tuir su parte más importante, porque mediante ella se logra la
eficacia del derecho.

El fallo emitido en el procedimiento de conocimiento,-
constituye el título legal que funda el procedimiento de ejecu-
ción. El período de conocimiento está constituido por la se--
rie de actos procesales que se llevan a cabo en las audiencias
de conciliación, de demanda y excepciones y de pruebas y alega-
tos, culminando con el laudo; en tanto el procedimiento de eje-
cución está encaminado a hacer efectivo prácticamente el laudo.
Distinción de suma importancia, pues revela la transformación-
de la actividad jurisdiccional social de teórica en práctica.-
El complemento de todo juicio, sin duda, es la ejecución del -

fallo.

En nuestro sistema legal estos actos de ejecución son-
actos jurisdiccionales.

La ejecución es un procedimiento de tipo administrati-
vo, por lo cual se encomienda en el artículo 837 a la Ley Fede-
ral del Trabajo a los Presidentes de las Juntas la ejecución -
de los laudos, a cuyo fin dictará las medidas necesarias para-
que la ejecución sea pronta y expedita. Se nota la insisten-
cia en la ley por el sistema conciliatorio, pues en el artícu-
lo 842 se estipula que las partes pueden convenir en las moda-
lidades del cumplimiento de los laudos, lo cual se deberá lo-
grar para que dentro de las setenta y dos horas siguientes que
den ejecutados. En el caso de que la parte que fue condenada-
a hacer o a dar algo se allane al cumplimiento del laudo, no -
habrá mayor problema; pero si hay renuencia o rebeldía de su -
parte, la autoridad tiene a su alcance los medios necesarios -
para hacer que se ejecute el laudo.

En forma general, se ha hecho la división de las obli-
gaciones por los tratadistas, en obligaciones de dar y obliga-
ciones de hacer. Tratándose de estas últimas, o bien, la re-
beldía del condenado se traduce en un pago de daños y perjui-
cios o, si fuere factible en que a costa del propio obligado,-

otra persona ejecute el acto materia de la condena. La obligación de dar consiste precisamente en pagar el objeto debido al acreedor.

Con la finalidad de lograrlo, los presidentes de las Juntas tienen la facultad de ordenar el embargo de bienes del deudor y, en su caso, venderlos en subasta pagando así con --- ellos la deuda al acreedor.

El artículo 844 de la ley mencionada y siguientes, disponen la manera de proceder al requerimiento de pago, al embargo de bienes y a su depósito, llegándose de esta manera al remate cuando en ninguna de las etapas anteriores se ha podido -- lograr que pague el obligado.

Si el contenido del laudo implicara la obligación para el obligado de no hacer alguna cosa, el desobedecimiento a ese mandato dará derecho al acreedor para pedir que se repongan -- las cosas al estado en que se encontraban, si fuere posible, y a costa del deudor, o bien, que se le indemnice por daños y -- perjuicios.

Cuando el laudo imponga una obligación de hacer, consistente en firmar una escritura o un convenio, se le fijará un -- plazo al obligado para que lo haga y en caso de no hacerlo el presidente de la Junta procederá a firmar el convenio o a otor

gar la escritura correspondiente en rebeldía del obligado.

C A P I T U L O I V

EL LAUDO BUROCRATICO Y SU EJECUCION

1. La emisión de laudos por los Tribunales Burocráticos

Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, la -- Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen dos tribunales de distinta jerarquía como órganos de la jurisdicción laboral burocrática, que son: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El primero dirime los conflictos entre el Poder Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y el segundo dirime los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores, creando la nueva ley una comisión - substanciadora encargada de substanciar e instruir los expe--- dientes y emitir un dictamen, siendo de mucha importancia, --- .

pues constituye un órgano tripartito de carácter laboral (artículo 153 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es colegiado y se integra por un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente.

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es un típico Tribunal Social del Trabajo, por cuanto que somete al poder administrativo a la jurisdicción y, consiguientemente, a someterle los conflictos que tenga con sus servidores, cuyas relaciones son de carácter social laboral reguladas por el apartado B) del artículo 123 constitucional y por su respectiva ley reglamentaria".⁷⁸

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está compuesto por veintiun ministros.

La comisión substanciadora se integra por un represen-

⁷⁸ Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México, 1971, pág. 53.

tante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado - por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores - del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos.

Las normas procesales que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se aplican en los conflictos entre el Estado y sus servidores, siendo únicamente -- distintos los órganos jurisdiccionales encargados de tramitarlos y dirimirlos (Tribunales Burocráticos).

Brevemente hablaremos del procedimiento para resolver estos conflictos, con el fin de llegar a situar debidamente el laudo emitido por los Tribunales Burocráticos.

En el capítulo III del Título Séptimo, artículo 127 de la Ley Burocrática se establece el procedimiento laboral burocrático. Aunque este artículo se refiere a las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el artículo 158 establece que la Comisión Substanciadora se su jetará para la tramitación de los expedientes a las disposicio nes del capítulo del título a que nos hemos referido.

Así, el procedimiento laboral burocrático se resume de la siguiente manera: "A la presentación de la demanda respecti va que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de -

comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y -- alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo --- cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a ca bo y, una vez desahogadas, se dictará laudo".

En lo no previsto por esta ley o disposiciones especia les, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Fede-- ral del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles,-- las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los princi--- pios generales de derecho y la equidad (artículo 11 de la ley burocrática).

En el proceso burocrático se consagra el principio de irrenunciabilidad de derechos sustanciales y procesales en fa vor de los empleados públicos. Es norma esencial la aplica--- ción de los principios de justicia social y la prevalencia de la interpretación más favorable al burócrata en caso de duda.- Destaca la prohibición de recusar a los miembros del Tribunal y de cobrar costas.

La audiencia de conciliación en el proceso laboral bu rocrático tiene lugar únicamente en los conflictos colectivos- o sindicales (artículo 125 de la ley burocrática). No hay con

ciliación en los conflictos individuales, sino el cumplimiento estricto de la ley.

En el caso de los conflictos entre el Poder Judicial - de la Federación y sus servidores, las partes pueden llegar a un convenio que la Comisión deberá aprobar y sancionar, dándole todos los efectos jurídicos de un laudo ejecutoriado, por lo que se remitirá al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su ejecución.

El proceso burocrático es predominantemente escrito, y la única parte oral del proceso es la audiencia de pruebas.

"En el tribunal de la burocracia como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el problema de la justicia en cuanto a las dilaciones es parecido, mas no se le acusa de venalidad, sino de condescendencia y falta de autoridad frente a los titulares de las unidades burocráticas, de donde resulta que nuestra justicia siempre es relativa..... Por una cosa u otra, la falta de justicia es evidente y al correr del tiempo propicia la revolución proletaria".⁷⁹

Una vez desahogadas las pruebas, las partes tienen derecho a alegar, al igual que en el proceso del trabajo de los asalariados; y con los alegatos se clausura propiamente el trá

⁷⁹ Trueba Urbina, A. Ob. cit., pág. 630.

mite del negocio, llegando a pronunciarse la resolución a menos que a juicio del propio Tribunal o de la Comisión Substanciadora se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer o para el esclarecimiento de la verdad, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo; una vez terminado, se dictará el laudo.

La ley burocrática es omisa en lo referente al plazo para emitir la resolución tanto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como por la Comisión Substanciadora y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Debiéndose cumplir en todo caso los plazos señalados por la Ley Federal del Trabajo aplicándola supletoriamente.

Ahora bien, el artículo 127 expresa que, una vez desahogadas las pruebas, deberá dictarse el fallo. Esta disposición puede interpretarse en el sentido de que se trata de las pruebas ofrecidas por las partes en que los representantes no hicieron uso del derecho de solicitar mayor instrucción para mejor proveer de acuerdo con lo que sobre el particular expresa el artículo 138. Pero no hay que olvidar que las partes -- tienen derecho de alegar por escrito sobre las pruebas, en cuyo caso debe señalarse el término de cuarenta y ocho horas para alegar por escrito conforme al segundo párrafo del artículo 770 de la Ley Federal del Trabajo. Acto continuo, debe citar-

se a las partes para oír resolución, la cual procede dictarse dentro de los quince días siguientes, aplicando supletoriamente el artículo 773 de la misma Ley Federal del Trabajo. Si -- los tribunales cumplieren con los plazos que señalan las leyes procesales, la justicia sería realmente expedita, pero la verdad es que nunca los cumplen.⁸⁰

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que ponen fin al litigio, se denominan laudos; las dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, igualmente se les denomina y tienen el carácter de laudo por ser el término jurídico aplicable conforme a la ley que rige el acto jurisdiccional, sea cual sea la naturaleza y categoría de la autoridad que lo pronuncia (cabe señalar que difiere de las ejecutorias de amparo y de otras -- sentencias del propio Pleno). La más alta jurisdicción federal, al ejercer atribuciones específicas de naturaleza laboral, como ocurre en la jurisdicción de amparo, debe utilizar la terminología de la jurisdicción que ejerce, sin que ésto constituya menoscabo de su dignidad y de su elevado ministerio, pues -- de esta manera se identifican los conceptos jurídicos en las -- diversas jurisdicciones, ya que es absurdo que en análogos con flictos de trabajo, en unos casos la resolución se denomine --

⁸⁰ Trueba Urbina, A. Ob. cit., pág. 634.

laudo y en otros no. Tan laudo es la resolución definitiva -- que pronuncia el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como la resolución definitiva, que también pronuncie en cumplimiento del artículo 161 de la Ley Laboral Burocrática, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque no podrá despojarse de su naturaleza eminentemente curialesca, como órgano supremo de la jurisdicción burguesa que regula la Constitución política.

Para la emisión del laudo, debe seguirse la regla procesal que establece el artículo 137 de la Ley Laboral Burocrática:

"El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión".

El dictamen que debe emitir la Comisión Substanciadora a que se refiere el artículo 153, es un proyecto del laudo, en el cual aparece la apreciación de pruebas en conciencia, sin ritualismos jurídicos, debiendo postergar la verdad legal para resolver a verdad sabida y buena fe guardada, principio fundamental en la jurisdicción del trabajo. Este dictamen pasará -

al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución, discusión y votación. Si fuere aprobado, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en el caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Podemos llegar a concluir que la resolución dictada -- por un tribunal burocrático (ya sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que pone fin a los conflictos del trabajo burocrático se denomina laudo. Tanto la estructura como el concepto del laudo, burocrático, son idénticos a los del laudo -- que pone fin al proceso de los asalariados. Por lo tanto, debe ser congruente con la demanda y contestación, sin estar sujeto a reglas fijas en cuanto a la estimación de las pruebas que se deben apreciar en conciencia, resolviendo los conflictos a verdad sabida y buena fe guardada, expresándose en el -- propio laudo las consideraciones en que se funda la decisión -- de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el proceso laboral burocrático es básico el sistema de apreciación de pruebas en conciencia. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está obligado en concordancia con la naturaleza y -- fuero del mismo, a resolver conforme a la verdad sabida y bue-

na fe guardada, de la misma manera que el Pleno de la Suprema-Corte de Justicia de la Nación, cuya alta investidura no es -- incompatible con la obligación que tiene de cumplir en la espe- cie con la Constitución y Leyes Federales apartándose de sus - funciones burguesas, para ejercer la jurisdicción social.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de - Conciliación y Arbitraje, serán inapelables y deberán ser cum- plidas puntualmente. Una vez pronunciado el laudo, el Tribu-- nal lo notificará a las partes. Para hacer respetar estas re- soluciones, las autoridades civiles y militares están obliga-- das a prestar auxilio al Tribunal, en caso necesario (artícu-- los 146 y 147 de la Ley Burocrática). Los laudos emitidos por este Tribunal son impugnables a través del juicio constitucio- nal de amparo.

Las resoluciones emitidas por el Pleno de la Suprema - Corte de Justicia en el proceso burocrático son, además de la- alta jerarquía del Tribunal, por mayoría de razones y en los - términos de los artículos antes mencionados, inapelables. Los laudos del Pleno revisten indiscutible firmeza, teniendo una - autoridad superior a la del Tribunal y aún cuando proviene de- una misma función jurisdiccional de carácter laboral, no son - impugnables a través del juicio constitucional de amparo (ar-- tículo 73, fracción I de la Ley de Amparo).

Las resoluciones de la Comisión Substanciadora también son inapelables, aunque pueden ser impugnadas a través del juicio constitucional de amparo.

Como hemos podido apreciar al estudiar la Ley que regula los procedimientos del trabajo burocrático, es sumamente pobre rebeladora de falta de método y técnica, pudiendo haber servido para reglamentar con tino este procedimiento la experiencia de la Ley Federal del Trabajo, de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de las prácticas del Tribunal de Arbitraje.

2. Ejecución de laudos burocráticos

Una vez pronunciado el laudo en un Tribunal Burocrático, se ha obtenido el resultado hacia el cual iba encaminado todo el procedimiento, siendo la forma más importante determinar el proceso laboral burocrático. Lograda la declaración por parte del Estado sobre la legitimidad o ilegitimidad de la pretensión de una de las partes, hay que hacer efectivo ese laudo. La autoridad que dirimió el conflicto es la obligada de ejecutarlo. La Ley Burocrática establece la obligación para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como para el Presidente de la Suprema Corte, de proveer la eficaz

e inmediata ejecución de los laudos.

Con la ejecución del laudo se busca la efectividad del derecho o su cumplimiento, o sea, cuando el derecho ejercitado a través de la acción se hace efectivo. La Constitución no sólo consagra principios tendientes a lograr un sistema más justo en donde no exista la explotación del hombre por el hombre, sino que establece los medios idóneos para su cumplimiento y así llevarlos a sus últimas consecuencias.

La naturaleza social de nuestro derecho del trabajo como norma proteccionista y reivindicatoria del trabajador se ve realizada, o se debería ver realizada al ejecutar el laudo.

El procedimiento de ejecución, como ya dijimos, es el conjunto de actos dirigidos a asegurar la eficacia práctica -- del laudo y el principio fundamental es la definitividad o ejecutoriedad del mismo.

El laudo burocrático cumple exactamente con esto, pues es una resolución firme que no puede ser apelable y únicamente puede ser impugnado por el juicio constitucional de amparo en el caso de ser dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La ejecución implica la realización por parte de los -

Tribunales Burocráticos de todos los actos que sean necesarios para la restitución o el resarcimiento del interés del agraviado, aún sin o contra la voluntad del obligado, que en este caso es casi siempre el propio Estado considerado como patrón en la relación de trabajo con sus servidores.

Si la ejecución procesal tiende a restablecer y satisfacer el derecho que ha sido lesionado por la inobservancia de las obligaciones por parte del obligado, debe hacerse a costa de éste responsable y si éste es el Estado (por la relación de trabajo con sus servidores), debería tenerse más seguridad en que se llevaría a cabo la ejecución del laudo burocrático, o sea, lograr la eficacia del derecho del trabajador al servicio del Estado.

3. Medios de ejecución

En cuanto a las disposiciones procesales para la ejecución de laudos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es también sumamente deficiente en su sistemática. Se establecen dos medios de ejecución para el cumplimiento del laudo que son multas y medidas coercitivas.

El Título Octavo de la Ley se refiere a los medios de apremio y a la ejecución de los laudos. El Capítulo I estable

ce las multas y el Capítulo II se refiere a las medidas coerci
tivas.

El artículo 148 establece que para hacer cumplir sus -
determinaciones el tribunal podrá imponer multas hasta de mil-
pesos.

Las multas se harán efectivas por la Tesorería General
de la Federación, para lo cual el Tribunal girará oficio co---
rrespondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber he
cho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acre-
diten su cobro (artículo 149).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá
la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de-
los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesaa-
rias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes -
(artículo 150).

Al solicitarse la ejecución de un laudo, el Tribunal -
despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para-
que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domi
cilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolu-
ción, apercibiéndola que, de no hacerla, procederá conforme a-
lo dispuesto en el capítulo que se refiere a las multas (ar---
tículo 151).

"La ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores, o sea, de los titulares de las dependencias, pues independientemente de la falta de disposiciones adecuadas el Tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere, aplicando las leyes supletorias, o sea, la Ley Federal del Trabajo".⁸¹

Como se puede notar, el único medio de que dispone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, prácticamente, es la imposición de multas constantes a los titulares; pues se establece que se requerirá al obligado para cumplir la resolución (artículo 151) apercibiéndolo que, de no hacerlo, se procederá de acuerdo con el capítulo que se refiere a la imposición de multas (artículos 148 y 149).

Ahora bien, inmediatamente pensamos que lo adecuado sería aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, como lo establece el artículo 11 de la propia ley burocrática, pues en este caso la ley es insuficiente. Pero poniéndonos en la realidad, esto no sucede y muy acertadamente el maestro Trueba Urbina dice: "...si el Tribunal fuera realmente un órgano jurisdiccional independiente, podría aplicar supletoriamente todas las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para obtener la ejecución de los laudos. Pero es tal la condescenden-

⁸¹Trueba Urbina, A. y Trueba Barrera, J. Ob. cit., pág. 60.

cia de este órgano para con los titulares de las dependencias-burocráticas, que él mismo insinúa en ocasiones la forma de -- dar cumplimiento aparente a los laudos".⁸²

4. La desigualdad del trabajador al servicio del Estado frente al Estado patrón

Es notoria y sabida la desigualdad tan enorme que existe entre un trabajador y un patrón, por eso, el carácter pro--teccionista y reivindicatorio de la clase trabajadora de nuestras leyes laborales. Motivo de muchas polémicas ha sido la - desigualdad entre un trabajador y un empresario que la mayoría de las veces no es sólo cultural, sino política y económica -- también, y no bastando ésto, los órganos encargados de hacer - desaparecer esta desigualdad, al cumplir con las normas consti--tucionales consagradas en favor de los trabajadores o procurar la restitución de sus derechos violados, los igualan ante la - ley y siempre el vencedor será quien tenga más fuerza política y económica en detrimento del más débil. Siempre procurando - que la clase explotada siga sobreviviendo y pueda generar más-riquezas en favor de los propietarios de los medios de produc--ción, puesto que esa riqueza no produce nada por sí sola, nece--sita de la fuerza de trabajo que posee aquella clase.

⁸² Trueba Urbina, A., ob. cit., pág. 646.

Es por ésto que la Ley busca el equilibrio y la justicia social entre las dos clases, es decir, explotados y explotadores o, en otras palabras, se trata de atenuar la explotación de la clase en el poder que tiene en sus manos también el poder económico.

De la misma manera en que hemos visto la diferencia -- tan grande entre trabajadores y empresarios, la podemos ver en cualquier relación de trabajo, ya sea más notoria o menos notoria pero siempre existente.

En el caso que nos interesa, el trabajador al servicio del Estado, como ya lo hemos visto en el capítulo primero de este trabajo, cuenta con su fuerza de trabajo que pone al servicio del mismo Estado para que éste cumpla con sus funciones. A través de los años, hemos visto cómo esta clase trabajadora ha adquirido el reconocimiento de sus derechos y garantías hasta ser consignados en la Constitución y en la respectiva ley reglamentaria. A simple vista resalta la desigualdad existente entre esta clase de trabajadores y el Estado (representado por sus titulares), tanto cultural, política como económica.

Es patente el poder absoluto de que gozan los titulares de las unidades burocráticas frente a los trabajadores. - Esto resalta aún más en el momento de acatar y cumplir las re-

soluciones de los órganos encargados de dirimir sus conflictos con los trabajadores, es decir, a la hora de cumplir un laudo. Aquí es donde vemos la necesidad tan grande de que los titulares sean respetuosos con esas resoluciones, pues la impotencia del trabajador que obtuvo un fallo a su favor es muy grande.

Claro es el caso de los laudos que condenan al pago de salarios caídos en que los trabajadores nunca o con mucha dilación obtienen ese pago, a menos que el monto sea muy poco y el Estado lo paga haciendo alarde de su cumplimiento. La mayoría de los créditos de los trabajadores pasan a la Deuda Pública - para ser pagados anualmente. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje nunca decreta providencias de embargo en contra del Estado, invocando lo dispuesto en el artículo 4º. del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece:

"Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquiera forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán --- exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimen
tadas por las autoridades correspondientes, dentro de los lími
tes de sus atribuciones".

Es necesario, pues, que se evolucione con sentido es--
trictamente democrático protegiendo efectivamente a los traba--
jadores al servicio del Estado, aplicando la justicia social.-
Para ésto, es tiempo ya de procurar reformas para hacer posi--
ble el real cumplimiento de los laudos burocráticos y no tener
que recurrir al juicio constitucional de amparo contra los ac--
tos del titular que no cumple con la resolución última en un -
proceso burocrático. Creemos necesario se elabore y expida --
una nueva Ley Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 -
Constitucional que supere a la existente.

CONCLUSIONES

1. En el apartado B) del artículo 123 constitucional y en su respectiva ley reglamentaria, están contenidos los derechos y las garantías sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión del Estado Federal, Distrito y Territorios Federales únicamente, debiendo abarcar también a los empleados públicos de los Estados y de los municipios que hasta ahora han sido regidos por el apartado A) del mismo artículo 123 y por la Ley Federal del Trabajo.

2. Queda perfectamente determinado que la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores es de Derecho del Trabajo. Es el trabajo como fenómeno social el que identifica a toda la clase trabajadora cuya única fuente de ingresos es su fuerza de trabajo. Todo trabajador al servicio del Estado pertenece a la clase trabajadora, por ésto, no considero haya razón para darles protección a unos y negársela

a otros.

3. Los empleados de confianza gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, quedando excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al igual que los que señala en su artículo 8°.

4. El Derecho Procesal Laboral es autónomo, sin que esto signifique que no existe relación con las demás disciplinas del Derecho. Basándome en todo el contenido del artículo 123-constitucional, puedo afirmar que el Derecho Procesal Laboral consta de dos ramas, el derecho procesal laboral que se deduce del contenido del apartado A), y el derecho procesal laboral -burocrático contenido en el apartado B) del mencionado artículo.

Ambos procesos son gobernados por los principios de la teoría del proceso del trabajo, que a su vez se funda en la teoría general del proceso social.

5. Considero que debe reformarse el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, referente a la supletoriedad de la norma laboral burocrática, desechando la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles y las leyes del orden común, y agregando además de los

principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 y la Jurisprudencia. Tengamos fe que en tanto se logre esta reforma los tribunales burocráticos se vean influenciados por la Ley Federal -- del Trabajo y, tomando en cuenta el contenido del artículo 17- de esta ley, vayan eliminando la aplicación de leyes supletorias que no van de acuerdo con los principios de justicia social.

6. Tratando de lograr una definición lo más acertada - posible, opino que el laudo es la resolución definitiva que, - a través del estudio de las acciones, excepciones o defensas - hechas valer por las partes, es dictada por los órganos jurisdiccionales de trabajo facultados legalmente para ello, poniendo fin al procedimiento previsto por la ley laboral. Es una - resolución jurisdiccional de naturaleza social, con la cual se logra la declaración sobre la legitimidad o ilegitimidad de la pretensión de una de las partes.

7. De esta manera, tanto las resoluciones definitivas- emitidas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como las- emitidas por los Tribunales Burocráticos (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte) son - laudos.

8. Considero muy acertado el hecho de exigir a los tribunales burocráticos la apreciación de las pruebas en conciencia sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y resolver los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, pues se cumple con este principio fundamental de la jurisdicción de trabajo.

9. La ejecución en materia laboral es el conjunto de actos dirigidos a asegurar la eficacia práctica del laudo, logrando el cumplimiento efectivo de esta resolución jurisdiccional de carácter definitivo y firme. Es aquí cuando debe verse realizada la naturaleza social de nuestro Derecho del Trabajo como norma proteccionista y reivindicatoria del trabajador.

10. Opino que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo que se refiere a las normas procesales para la ejecución de laudos, es sumamente deficiente, lo cual, en muchos casos, no es posible llevar a cabo la ejecución. -- Considero que es de suma urgencia una reforma en este sentido, pues si se cumpliera con lo que establece el artículo 150 de la ley burocrática en el sentido de que la autoridad deberá -- proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dictando todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, no sería necesaria siendo que dicha autoridad aplicaría supletoriamente las normas respectivas

de la Ley Federal del Trabajo.

11. La autoridad que va a ejecutar el laudo burocrático, ya sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o el Pleno de la Suprema Corte, debe aplicar los principios básicos proteccionista y reivindicatorio, inclusive supliendo las deficiencias con plena conciencia de la desigualdad existente entre el trabajador y el patrón.

12. Como última y definitiva conclusión, propongo que debe elaborarse y expedirse una nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, superando en todo lo que es necesario a la que actualmente se encuentra en vigor, especialmente en el hacer posible el cumplimiento o ejecución de los laudos burocráticos.

B I B L I O G R A F I A

BALELLA, JUAN

Lecciones de Legislación del Trabajo, Madrid, ---
1933.

BIELSA, RAFAEL

Derecho Administrativo, Tomos I y II, Buenos Ai--
res, 1955.

CABANELLAS, GUILLERMO

Compendio de Derecho Laboral, Tomo II, Buenos Ai--
res, Argentina, 1968.

CASTORENA J., JESUS

Tratado de Derecho Obrero, México, 1942.

DAVALOS MORALES, JOSE

Apuntes de Derecho del Trabajo, México, 1970.

DE LA CUEVA, MARIO

Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1969.

DE LITALA, LUIGUI

Derecho Procesal del Trabajo, Buenos Aires, Argen--
tina, 1949.

DE PINA, RAFAEL

Curso de Derecho Procesal del Trabajo, México, --
1952.

TRUEBA URBINA, ALBERTO

Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, México, 1971.

TRUEBA URBINA, A. y TRUEBA BARRERA, J.

Nueva Ley Federal del Trabajo, México, 1970.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, México, 1971.

VALENZUELA, ARTURO

Derecho Procesal del Trabajo, México, 1959.

BIBLIOTECA CENTRAL

B. N. A. U.