



300609

UNIVERSIDAD LA SALLE

13
2oj

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

" LA INEFICACIA JURIDICA DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE
EN LA EJECUCION DE SUS LAUDOS "

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S P R O F E S I O N A L
Que para obtener el Título de :
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P r e s e n t a :
OCTAVIO MANUEL CARVAJAL TRILLO

DIRECTOR DE TESIS :
LIC. JAIME A. VELA DEL RIO

México, D.F.

1992



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 está 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.

I N D I C E.

INTRODUCCION

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

I.1.LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

I.2.LA CONSTITUCION DE 1857.

I.3.EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

I.4.LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

I.5.EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

I.6.LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

CAPITULO II. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

II.I.ESTRUCTURA ORGANICA.

II.I.1.EL TRIPARTISMO EN EL TRIBUNAL.

II.I.2.LA NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL.

II.II.PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.

II.II.1.LAS ACCIONES Y SUS EFECTOS.

II.II.2.APLICACION SUPLETORIA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

II.II.3.LA SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO.

II.II.4.EL RECURSO DE REVISION.

CAPITULO III. LA RESOLUCION DEL JUICIO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

III.I.PROCEDIMIENTO DE RESOLUCION.

III.I.1.VALORACION DE PRUEBAS.

III.I.2.FORMALIDADES EN LA RESOLUCION.

III.II.EJECUCION DE LAUDOS.

III.II.1.NATURALEZA JURIDICA DEL LAUDO.

III.II.2.FORMAS CONVENCIONALES DE EJECUCION.

III.II.3.LA EJECUCION EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

III.II.4.EL PROBLEMA DE LA EJECUCION.

CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

INTRODUCCION.

El presente trabajo no sólo pretende hacer un estudio de las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sino, a partir de las fuentes históricas, legales y jurisprudenciales del Tribunal, expresar la preocupación de lo que nos ha parecido la ineficacia jurídica de la Institución. Para efecto de cumplir con el propósito administrativo y social que le ha sido encomendado, de dirimir controversias de carácter laboral estatal y de poder hacer efectivas las resoluciones que como resultado de su tarea, se obtengan.

Se ha pretendido iniciar el estudio desde ordenamientos jurídicos aplicados en nuestro país en los que se encuentran destacadas aportaciones a lo que más tarde sería el sistema legal de regulación del Trabajo del Servicio Público.

Con especial énfasis encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, una serie de ideas en cuanto a la estructura administrativa y política del Estado y de las Colonias españolas de aquella época, así como la proyección legislativa que se pudo obtener por la gran visión de Maximiliano en la época de la intervención francesa, llegando así a recordar también factores importantes, productos de la lucha de Independencia como lo fueron las aportaciones de José María Morelos Y Pavón.

La Revolución mexicana es el punto de arranque de la lucha social de estandartes tan importantes como lo fueron el campo y el trabajo. Como producto de esa lucha, nuestro país se hace de una Constitución moderna, democrática y reivindicadora de los Derechos Humanos a partir de 1917 y sirve ésta de base para hacer un recordatorio del desarrollo de la legislación burocrática laboral hasta nuestros tiempos.

El movimiento revolucionario trajo como consecuencia la proliferación de pensamientos de corte social que exigieron el tratamiento igual a los trabajadores estatales que a los destinados al servicio particular.

Una vez reconocido en diversos ordenamientos jurídicos este carácter de Trabajador al Servicio del Estado, fue necesario se estableciera una reglamentación adecuada a sus derechos y obligaciones, y como consecuencia de ello, necesariamente habría de contarse con un órgano jurisdiccional que pudiera decidir sobre la aplicación de las normas objetivas de este nuevo Derecho Laboral burocrático.

El Tribunal, sin embargo, no alcanzó toda la fuerza necesaria en cuanto a la efectividad de sus acciones, ya que si bien es cierto que se pretendió investirlo de imperium suficiente para como autoridad, imponer sus resoluciones, también

es cierto que ello sólo fue a través de disposiciones legales poco efectivas, imprecisas e inadecuadas, por ello, en este trabajo se plantea la imperiosa necesidad de reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su parte sustantiva, con el propósito de, por una parte, dar un sistema procesal adecuado y acorde a la naturaleza del trabajo burocrático y de las instituciones públicas regidas por esta sistematización jurídica, y por otra, investir al Tribunal de los medios de apremio necesarios para que coercitivamente si es necesario, puedan cumplir cabalmente con la tarea jurisdiccional que no se limita a decidir una controversia sino a que, decidiéndola pueda imponer su resolución.

Las propuestas de reformas surgidas de las conclusiones a que se llegan en el estudio del funcionamiento del Tribunal, tienen como propósito eliminar la aplicación supletoria como sistema para dejarla exclusivamente como un apoyo, partiendo de la base de que se trata de derecho social el que se ventila en el seno del Tribunal. Con ello queremos decir que se propone una legislación propia como se ha mencionado, atendiendo a la naturaleza misma del Trabajo en el ámbito burocrático.

Lo substancial de la propuesta radica en que se plantea un sistema para el cobro de los laudos condenatorios sobre un fondo revolvente, constituido por aportaciones de las instituciones públicas involucradas, a partir del número de trabajadores que tengan y con un cálculo basándose en los salarios que pagan. Esto, en nuestro criterio, evitaría una carga administrativa y económica al tribunal y un desgaste innecesario a los órganos estatales.

Hoy por hoy la nación busca la creación de instituciones jurídicas y sociales que coincidan con el desarrollo y proyección, como se nos ha presentado en los últimos años.

La actividad jurisdiccional se hace necesaria en la medida del crecimiento demográfico y el desarrollo socio-político del país. Esta actividad debe estar vinculada al espíritu de la presencia de un orden jurídico dentro del Estado y que es precisamente, el poder regular y vigilar la convivencia humana dentro de la comunidad a los distintos niveles de interrelación que el hombre va creando en su ámbito geográfico de desarrollo.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El tratar de introducirnos en el tiempo al estudio historico del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, obliga sin duda al análisis de la evolución del trabajo burocrático en nuestro País.

El Estado, como un ente jurídico, como una sociedad humana establecida en determinado territorio, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público, formando una institución con personalidad jurídica, puede adoptar diversas formas políticas para su desarrollo.¹ México, actualmente y por voluntad soberana plasmada en el artículo 40 constitucional, es una "República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos (Entidades Federativas es lo correcto pues un Estado, en sentido estricto, no puede conformarse de "estados". El Estado es único.) en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación...".

Así, al Estado ejercita un poder que es la soberanía y que en nuestro sistema reside en el pueblo por ser democrático, y se une mediante un pacto federal que lo hace único.

Nuestro Estado Federal ha dividido ese poder político en los tradicionales, poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, que no es más que uno solo, limitado en tal división y en contorno al mismo poder.

En consecuencia, el Estado a través de su poder dividido, ejerce todas sus funciones políticas y de gobierno que le permiten proyectarse hacia sus fines.

Estas funciones, que a la luz de la teoría parecen abstractas, en realidad constituyen el quehacer de los funcionarios públicos que por diversas vías ocupan puestos y realizan actividades estatales, supeditadas y subordinadas al ente jurídico Estado.

Así, el Estado, en su actividad propia, ya administrativa, legislativa o judicial, se convierte en patrón con relación a aquellos servidores que ejecutan físicamente los actos, funciones o servicios que debe realizar o proporcionar.

La burocracia no es el Estado, sino el cuerpo laboral que se le subordina al efecto de ejecutar sus funciones y satisfacer sus necesidades para hacerlo óptimamente.

¹ Definición analítica previa del Estado. Porrúa Pérez Francisco. TEORÍA DEL ESTADO. Edit. Porrúa, 18va. Edición. México 1989. P.22.

Esta es pues, la esfera del Trabajador del Estado.

Llegar a esta sencilla conclusión, en estos tiempos pareciera elemental, sin embargo, a lo largo del devenir histórico, dicha conclusión trae consigo años de luchas y conflictos sociales y políticos, que trataremos de revisar.

La idea de Estado como persona moral, resultante de una ficción de Derecho, se complica al tratar de entenderlo como patrón.

El llegar a reconocer al empleado estatal como trabajador, no constituye el problema mayor pues con el surgimiento del artículo 123 en la Constitución de 1917 que, aunque lo excluyó en un principio de su ámbito de aplicación, en la interpretación más estricta y gramatical de aquella norma, se conceptualizó el término "trabajo" y relación de trabajo en forma presuntiva como que se daría entre aquel que prestara un servicio y quien lo recibiera, sino que lo verdaderamente complejo fue, desde la creación de un ordenamiento jurídico que expresamente lo reconociera y regulara, hasta el elevar la tutela laboral estatal al régimen constitucional.

Adicionalmente, para el caso de controversias o interpretaciones de los derechos y obligaciones que se llegaran a establecer, se exigiría la existencia de un órgano jurisdiccional.

De esta secuencia histórica trata este capítulo.

Debemos tener en cuenta que la función del Estado o Función Pública, se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones en general que surgen entre el Estado propiamente, ejecutados por sus Servidores.

Este principio es fundamental para la comprensión del problema jurídico que encierra el Trabajo al servicio de los Poderes del Estado, pues no toda función pública es considerada "Trabajo" en el sentido estricto del servicio personal, subordinado a un patrón, concluyendo que todo trabajador estatal es un Servidor Público, más no todo Servidor Público es considerado trabajador.

De aquí que, para efectos de estudio, los antecedentes remotos del apartado laboral estatal se encuentren en las disposiciones constituyentes en su parte orgánica, relativas a los servidores públicos, sus prerrogativas y responsabilidades y que resulten poco sustanciales en relación al órgano jurisdiccional laboral, que como creación del Derecho, pueda antojarse sumamente moderno.

También se advierte que entraremos al campo del Derecho Constitucional y del Administrativo, pues en estas ramas es en donde tradicionalmente se había venido ubicando y limitando al servicio estatal.

Pasemos pues al Viaje por la Historia:

I.1. LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.
"CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA
CADIZ, 19 DE MARZO DE 1812."

Esta Constitución española reviste especial importancia para nosotros por el rico acervo jurídico de su contenido que influyó posteriormente en nuestras figuras orgánicas administrativas.

El año en que inicia en México la lucha de Independencia, casi al mismo tiempo, en España se reúnen en Cádiz, las Cortes de la Monarquía, con una especial tendencia liberal en general, inspirada por el enciclopedismo francés de la época y que, aun con la división ideológica de los minoritarios "serviles" que deseaban conservar la monarquía absoluta, se llegó al resultado de una nueva Constitución española en la que se declaró que la soberanía recaía en la Nación y no en el Rey, y la representación de la misma se daba a través del Parlamento reunido en Cortes que tendrían a su cargo el ejercicio del poder supremo en España y sus Colonias.

El alcance de la participación de la Diputación americana en la asamblea constituyente fue notable, pues con ella se logró el reconocimiento de la igualdad de derechos de americanos y españoles, la libertad de cultos y, aunque se insistió mucho en la libertad de comercio, ésta no fue concedida, siendo quizás uno de los fuertes elementos que siguieron impulsando la lucha independentista.

En el terreno orgánico del ordenamiento comentado, es donde encontramos las aportaciones más relevantes relacionadas a nuestro tópico.*2

La Constitución de Cádiz fue conformada por diez Títulos divididos en: I. De la Nación española y de los españoles; II. Del Territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles; III. De las Cortes (Poder Legislativo); IV. Del Rey (Poder Ejecutivo); V. De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal (Poder Judicial); VI. Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De las Contribuciones; VIII. De La Fuerza Militar Nacional; IX. De la

*2. CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA, Cádiz 1812. Publicada por Edit. Aguilar, Madrid 1962.

Instrucción Pública y Modo de Observancia de la Constitución y Modo de Proceder Hacer Variaciones en Ella.

Como se desprende de su solo índice, se trata de una Constitución con una proyección democrática en la limitación del poder por el poder, aun cuando previera una monarquía absoluta, indujo a una monarquía ciertamente moderada.

Lo que llama especialmente nuestra atención está en lo referente a las Cortes. Estas eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación, mismos que, de acuerdo a la propia Constitución, eran elegidos por los ciudadanos.

Para la elección de los diputados se procedía a lo que llamaban Juntas Electorales de Párrquia, Partido o Provincia, con sus reglas específicas en cada caso.

La Constitución exigía en forma rígida, especiales requisitos para poder ser sujeto de elección a Diputado de las Cortes, entre las que contenían las de ser ciudadano libre en el ejercicio de sus derechos, haber nacido en la provincia en cuestión o haber sido vecino de ésta por los últimos siete años, y fuera de estado seglar o eclesiástico secular, y tener renta anual proporcionada por bienes propios.

Por otra parte, también estaban dispuestas situaciones de incompatibilidad para la diputación cortesana al no ciudadano de nacimiento, al funcionario de gobierno o empleado en la Casa Real.

Este controvertido ordenamiento nacido en Cádiz en pro de la democracia impulsada por los vientos de la nueva República francesa, atacada por los británicos y en un principio por el clero, se vio apoyada en la participación del Ayuntamiento de México, sin embargo, dado el momento histórico en que surgió, en que realmente las Cortes no ejercían la soberanía auténtica de la Colonia, esta Constitución tuvo una afimera vida jurídica pero, como hemos señalado, se convierte en un franco eslabón hacia la ideología de independencia y democracia.

Dentro de sus destacadas disposiciones, el Capítulo VI del Título Cuarto: "De los Secretarios De Estado y del Despacho", da a nuestro Derecho, en su regulación sobre las responsabilidades de éstos, el tratamiento de funcionarios públicos formalmente hablando, por primera vez a nivel constitucional.

Este Ordenamiento preveía la existencia de siete Secretarías, a saber: De Estado; De Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes; De Gobernación de Ultramar; de Gracia y Justicia; De Hacienda; De Guerra y De Marina.

Los artículos 222 y 227 señalaban los requisitos y

funciones de los Secretarios y a partir del artículo 109 se previó la imputabilidad de responsabilidades a los Secretarios y que a la letra prescribía: "Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, decretarán ante todas las Cortes que ha lugar a la formación de causa".

Esta disposición bien podríamos asociarla de algún modo con el Juicio Político previsto por nuestra Constitución vigente en sus artículos 109 fracción I y 110. Es decir, que desde la Constitución de Cádiz, las Cortes observaron la necesidad de crear un mecanismo jurídico para sancionar a los funcionarios públicos sometiendo a un sistema jurisdiccional.

Aún más interesante es lo dispuesto por el artículo 222 de la constitución en análisis, que determinaba que una vez dado el decreto para la formación de causa, se le suspendía al Secretario en cuestión, remitiéndose toda la documentación del caso al Tribunal Supremo de Justicia que era la autoridad formal y materialmente jurisdiccional competente para conocer tanto de la formación de la causa en una especie de revisión al procedimiento previo efectuado por las Cortes, como para la substanciación del procedimiento de responsabilidad.

En este caso podemos hablar material y formalmente de un proceso jurisdiccional que no se limitaba al caso de responsabilidad administrativa de los Secretarios, sino que, conforme a los apartados Cuarto y Quinto del artículo 261, el juicio se substanciaba ante esta máxima autoridad judicial sobre las causas criminales de Secretarios, Consejeros de Estado, Magistrados e inclusive conocía de todo asunto penal impulsado en contra de los funcionarios del propio Tribunal.

Para el caso de que se siguiera responsabilidad en contra del "Tribunal", como versaba la Constitución, debiendo entender en concreto, contra los Magistrados, las Cortes tenían que integrar la causa, remitirla al Tribunal y las mismas Cortes nombrarían un Tribunal Especial, compuesto por nueve jueces para resolver el asunto.

Cabe destacar que la Constitución de Cádiz no previó ninguna función materialmente jurisdiccional a ningún órgano o institución distinta de los Tribunales, pues ni las Cortes, ni el Rey podían ejercer tales funciones, por lo tanto, el procedimiento de responsabilidad seguido contra los funcionarios públicos, aún cuando las Cortes tenían que formar causa previamente, esto no constituía labor diversa de una querrela y por ende, tal proceso no tenía carácter político sino eminentemente judicial.

El Rey carecía de la facultad reglamentaria sobre la administración de justicia: todo procedimiento se desarrollaba con arreglo a la ley y se prevía la responsabilidad personal a los jueces que cometieran alguna falta a las leyes procesales civiles o penales.

El Tribunal veía su fundamento constitucional en el artículo 259, siendo facultad de las Cortes el determinar el número de magistrados que lo comprendía, así como las salas en que se distribuía.

Los magistrados y jueces debían ser españoles por nacimiento y tener más de veinticinco años de edad, cosa que nos sorprende atendiendo a que, todavía en aquella época, prevalecían ideas gerocráticas, sin embargo, un español a los veintiséis años ya podía ser magistrado o juez.

Este Tribunal Supremo, tenía entre sus facultades, además de las que hemos comentado relacionadas a juzgar a los Secretarios de Estado y Despacho por responsabilidad en el desempeño de sus cargos, así como a las cuestiones criminales de estos funcionarios, una que no nos permite ocultar nuestro asombro que fue la de "conocer de todas las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados".

Aún cuando no hemos encontrado antecedentes de un caso en concreto basado en esta facultad del Tribunal, y no queriendo aventurarnos en afirmaciones sobre la conceptualización del empleo público y los derechos del empleado en esa época, es obvio e innegable que la disposición correspondiente, advierte la necesidad del dictamen judicial para considerar procedentes las causas de la separación o suspensión. Lo que implica, de alguna manera, que la separación de estos funcionarios no estaba al arbitrio jerárquico de nadie, sino sujeta a un procedimiento, bien a instancia del agraviado o por parte del titular, si se nos permite el concepto. Creemos, atento al momento histórico, que esto se debía a que el espíritu de la ley estaba entorno a un mejor funcionamiento de las instituciones políticas y de Gobierno y no necesariamente al reconocimiento de derechos individuales sobre la permanencia en el empleo público.

Por otra parte, relacionado al empleo judicial, los magistrados y jueces, que podían ser temporales o perpetuos, no podían ser depuestos de sus cargos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, salvo por acusación legalmente intentada. Lo primero nos sugiera un juicio propiamente ya que prevea que la causa de la separación fuere legalmente acreditada, es decir que se debía seguir una acción con posibilidad de defensa, etapa probatoria y el dictamen de una sentencia que es precisamente al hecho de juzgar, de "decir el derecho".

Tal procedimiento jurisdiccional sobre los individuos del Poder Judicial, se substanciaba ante el Supremo Tribunal de Justicia, que, aunque podría implicar la confusión de juez y parte, en realidad no podía pensarse que al Poder Judicial se le sujetara a una instancia en competencia diversa. Parece irreal que en nuestro País se llegó a tramitar un juicio de un empleado judicial contra la Suprema Corte de Justicia y se le dio, cuela, hasta que la propia Corte, vía ejecutoria determino que el "Tribunal Laboral" no podía conocer de estos asuntos ni someter a

la Corte y su jurisdicción por ser jerárquicamente inferior. Este problema, que analizaremos con detenimiento en subsiguientes capítulos, no fue enfrentado por el régimen de la Constitución de Cádiz ya que no previó la facultad de administrar justicia a otro poder que no fuese el adecuado y especial para ello: el Judicial.

He aquí los efectos coyunturales de esta Constitución como antecedente directo del Tribunal constitucionalmente facultado para conocer de la responsabilidad administrativa de los funcionarios estatales, tanto del Poder Ejecutivo - Secretarios de Despacho, como del Judicial Jueces y Magistrados.

En resumen, el Tribunal conocía del juicio seguido contra funcionarios para resolver si era o no procedente la separación o suspensión del empleado público en su puesto y aunque nos resulte atrevido y aventurado, nos invita a reflexionar sobre el esbozo de un derecho a la permanencia en el empleo, ya que, a contrario sensu, la no permanencia sólo podría darse por cause legal comprobada y reconocida por el Tribunal.

Esta disposición jurídica, como hemos dicho, no trascendió tanto en su aplicación directa en México como en su influencia ideológica. Con el movimiento armado de Independencia, la Constitución cayó, las Cortes de Cádiz en España fueron disueltas y en el continente, el gobierno quedó bajo la tutela de juntas y cabildos, reinando el caos y la anarquía.*3

México nacía a una vida independiente, sin embargo, el inicio partió de un retroceso jurídico y que costaría a años de lucha encontrar su cauce adecuado.

1.2. DE 1810 A 1857 MEXICO INDEPENDIENTE.

Dentro de las etapas de Independencia y del "México Independiente", nos topamos inmediatamente con documentos importantísimos, iniciando con los ELEMENTOS CONSTITUCIONALES de Don Ignacio López Rayón, que se da en 1811, tras haber impulsado un movimiento político que intentó establecer un gobierno nacional independiente, a través de la Suprema Junta Nacional Americana, documento que vislumbró una incipiente organización estatal.*4

La mencionada Junta, substancialmente no trajo consigo consecuencias sobresalientes que comentar, sin embargo, como antecedente a nuestro estudio, cabe destacar que López Rayón

*3. Vazconcelos, José. "BREVE HISTORIA DE MEXICO." Edit. Continental, México, p. 239.

*4. Moreno, Daniel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Edit. Periódica de México, 1a. Edición, México 1964, p. 185.

transmitió una preocupación sobre el empleo público y el salario de los trabajadores estatales, ya que en el artículo 13 de sus "Elementos Constitucionales", pretendió establecer que "ningún empleo cuyo honorario se cargara y erogara de los fondos públicos o que elevara al interezado de la clase que vivía a la de más ilustre, podía llamarse de gracia sino de justicia".*5

El alcance social de la disposición es innegurable pues rompe con cualquier base preciosa que pudiera atribuirse al pago por el servicio público, ya que al indicar que es de "justicia" encierra indudablemente la proscripción del trabajo gratuito, conceptualiza el pago como una contraprestación directa y por consecuencia del servicio. Aunque no tuvo vigencia y aplicación, el documento jurídico, en contenido y proyección es sumamente avanzado para su época.

Morelos no fue partidario de la Junta ni del proyecto de Rayón, sino que se avocó a preparar la organización de otro aparato gubernativo.

El Cura Morelos y Pavón, figura ciertamente controvertida en lo humano y en lo militar - basta leer el capítulo correspondiente en la obra "Breve Historia de México" de Don José Vasconcelos para iniciar la polémica - nos lega como documento que analizar a "Los Sentimientos de la Nación". *6.

A este instrumento ideológico-jurídico se le atribuye como móvil de su creación el declarar libre a la "América" de España y de Fernando VII, confirmando las razones a su oposición contra la Junta Suprema y los Elementos Constitucionales de Rayón.

A través de los "Sentimientos de la Nación", el "Siervo de la Nación", como se ha tenido a bien identificar a Morelos y Pavón, concebía una forma de gobierno basada en la soberanía residente en el pueblo y proyectada a través de la división de poderes.

Morelos prevé toda una estructura orgánica del gobierno. Encontramos un incipiente concepto del funcionario público en cuanto a los "vocales" que menciona en los puntos 5, 7 a 10, en donde se pretende exigir calidades y cualidades, aunque un tanto subjetivas, ideales para un servidor público, v.g. "5...deben ser sujetos sabios y de probidad." Es decir, que para Morelos, sería servidor público aquel natural de la región, electo por el pueblo, sabio y probo, que atendiera una vocalía de entre los poderes de la soberanía. Si pudiéramos poner en voz del Cura Morelos una definición de servidor público, quizás no diferiría demasiado de ésta: sin embargo, esto no debe ser lo que capte nuestra atención total.

*6. Vasconcelos, José. ob. cit.

Ya en materia de nuestro estudio debemos comentar la preocupación del autor en cuanto a la retribución suficiente a los vocales, que en aquel entonces se estableció en ocho mil pesos anuales, y desde luego que este pago habría de efectuarlo el Poder Soberano para el cual el servidor público prestara su trabajo. Aunque no con ello quisiéramos pensar en Morelos como un reivindicador de derechos sociales a los empleados públicos, si se destaca la idea del pago adecuado al servicio como un principio elemental de justicia social para un correcto funcionamiento del aparato gubernativo, mismo que debía buscar que la actividad intelectual de quienes lo formarían, fuera retribuida y no se entendiera ésta altruista o gratuita. *7.

Morelos, adicionalmente preveía la permanencia limitada y rotativa en los cargos públicos, aunque ni en este aspecto, ni en cuanto al pago por el servicio, propuso aspecto jurisdiccional alguno, es decir, no previó la controversia.

La idea de la promulgación de una Constitución radicaba en la creación de un ordenamiento jurídico provisional, pero que decididamente marcara la Independencia y propusiera una propia y democrática fórmula gubernativa. La Constitución de Chilpancingo, no paso de ser un proyecto y aquella declaración de independencia no vio sus efectos en la Constitución de Apatzingán que tuvo escasa vigencia.

Esta última constitución, ya estuvo compuesta de una parte dogmática y otra orgánica y fue promulgada el 22 de octubre de 1814, a través del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Desde sus inicios la Constitución estaba destinada a una vigencia temporal y así se señaló en su propio cuerpo en el que, inclusive se anticipaba una convocatoria para Asamblea Representativa a efecto de preparar un documento definitivo, que finalmente no se dio. *8

Aunque este documento indica una evolución constitucional, no aporta mayores datos sobre los derechos de los servidores públicos. Nuestra Nación era joven aún y no integraba esas ideas.

En si, el siglo pasado nos marca en la Historia una época llena de contradicciones sociales y políticas. Cabe señalar, sin embargo que en 1824, México ve surgir su primera Constitución de corte federal, a la que se le ha criticado de inconclusa e ilegítima, pues no contenía enumeración de los derechos del

*7. Morelos y Pavón, José María. "LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION". Publicados en la obra "México, sus Hérces y sus Hombres". Edit Aguilar.

*8. Moreno, Daniel. ob. cit. p.75.

individuo por una parte y por la otra, por tratarse de una imitación a la norteamericana. Al margen de lo anterior, la verdad es que representa una nueva era en la vida jurídica del país y una seria autodeterminación orgánica de México como República independiente, autónoma y libre, pues se promulgó por mexicanos y para los mexicanos.

Toda la documentación anteriormente comentada es relevante desde el punto de vista histórico y resultan interesantes algunos detalles jurídicos que hemos citado como antecedentes a nuestro Derecho Laboral burocrático en general.

Afirma el Maestro Lenz Duret que el Derecho Constitucional Mexicano comenzó con la Constitución de 1824, que no hay necesidad de retroceder, como lo hemos intentado,⁹ pero creemos de fundamental importancia para este estudio haber incluido estos pasajes histórico-jurídicos, guiados por el surgimiento de disposiciones y órganos gubernamentales que nos reflejan la conciencia socio-política que ha vivido el país a lo largo de estos años.

A partir de 1824 es cuando podemos hablar de "México Independiente", sin embargo no con ello cesan los problemas de organización política, por el contrario, se inicia una penosa trayectoria de abusos en manos de Santa Anna, a quien el Maestro Vasconcelos calificó como el más cínico de los usurpadores.¹⁰ y en la que el federalismo y el centralismo se afirmaban y cancelaban con variación vertiginosa. Los problemas económicos se acentuaban y los vientos divisionistas soplaban con agresiva intensidad.

La Constitución de 1824 rigió hasta 1835, en que el centralismo cobra fuerza bajo el régimen de Anastasio Bustamante.

Se iba a vivir en México una de las páginas más vergonzosas de nuestra historia, la etapa del "Santanismo", en la que se experimentaría la pérdida de más de la mitad del Territorio Nacional, la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y, gracias al despotismo de Santa Anna, hasta la guerra llamada "De los Pasteles". El poder era detentado y abandonado constantemente por Santa Anna, quien, en consecuencia de las batallas de El Alamo y San Jacinto, quedó a merced de los intereses norteamericanos. México sufría un retroceso jurídico. Todo régimen constitucionalista era nulo en manos del dictador; las ideas separatistas se agudizaban principalmente en Yucatán y Campeche.

Después de los Tratados de Guadalupe y como consecuencia de éstos se dio la llamada Guerra de castas, en la que la comunidad autóctona yucateca, buscó delegar la soberanía.¹¹ a ese

⁹ Lenz Duret, Miguel, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Edit. Cece, 3a. Edición, México, 1959, p. 64.

¹⁰ Vasconcelos, José, Ob. Cit. p. 270.

estado a los Estados Unidos, Inglaterra o España, en sí a quien fuere, con tal de no estar bajo el yugo de la tiranía militar.

Con el Plan de Ayutla, termina el gobierno de Antonio López de Santa Anna e inicia una nueva revolución política en México. Era el año de 1854.

El Plan citado tenía como declaratorias principales, el cese en el poder de Santa Anna y al Convocatoria a los Estados y Territorios para nombrar Presidente interino, el que asumiría el compromiso de convocar a su vez, a un Congreso Extraordinario para reorganizar la República. *11

Hacia el 11 de marzo de 1854, el Plan sería revisado realizándose modificaciones en Acapulco, por conducto de Ignacio Comonfort, proyectando la tendencia de la lucha hacia un federalismo moderado.

Finalmente Santa Anna abandona el poder en agosto de 1855.

Don Andrés Molina Enríquez, revolucionario, autor de "Los Grandes Problemas Nacionales", ideólogo y visionario adelantado a su tiempo, dice: "Del Plan de Ayutla derivamos la legitimidad de nuestros gobiernos, los méritos de nuestra existencia social y los títulos de nuestra civilización".*12.

Debemos analizar los sucesos enmarcados por el Plan de Ayutla a la luz del principio que enuncia el propio Molina Enríquez en su obra recién invocada y que reza: Las causas concomitantes y no siempre aparentes que por su acción combinada determinan los sucesos históricos".

Es claro que este movimiento revolucionario en sí y a simple vista no nos ofrece una perspectiva mayor al derrocamiento de un dictador, pero realmente, las causas concomitantes que le dan origen, independientemente del despotismo reinante, es a nuestro parecer, las impostergables primeras consecuencias de una conciencia nacionalista surgidas en el momento en que México ve superados atavismos étnicos, sociales e inclusive de castes; había florecido una generación híbrida, producto de la fusión de culturas que en su cohabitación geográfica y política arroja, expulsa a una Nación que no podría más dividirse o segregarse y que confirma, en una forma inalienable, su bien ganada categoría de República Libre y Soberana.

*11. Moreno, Daniel. Ob.Cit. p.154.

*12. Molina Enríquez, Daniel. "JUAREZ Y LA REFORMA". Edit. Libro-Mex Editores. México 1956. EDICION POSTUMA. p.22.

Juan Alvarez e Ignacio Comonfort, principales protagonistas del movimiento, coincidieron en ocupar la Presidencia de la Nación, ambos por el Partido Liberal, sin embargo, se dividieron marcando dos vertientes en el mismo Partido. Una, los Puros, encabezados por Alvarez y otra, Moderados, siguiendo al General Comonfort.

A Don Juan Alvarez le corresponde. Hacia 1855, promulgar la primera ley reformista, conocida como Ley Juárez, hija directa de la Revolución de Ayutla, con un alto contenido democrático y jurídico, pues impulsaba la supresión del fuero militar y eclesiástico en materia civil. Renace a la eficacia jurídica en la República la Suprema Corte de Justicia y se establece el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Cabe recordar que ya la Constitución de 1824 había depositado el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, tomando el modelo consignado en la Ley de Organización Judicial, expedida en los Estados Unidos de Norteamérica en 1798. Dicha Corte funcionó como Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hasta la promulgación de la Ley Juárez, que por cierto, al Maestro Héctor Fix Zamudio la refiere como "Ley Comonfort", contradicciones caprichosas de la historia.*13

Qué pasa en el terreno laboral en estos tiempos trepidantes. La época de la Reforma que va desde el Plan de Ayutla, pasando por los regímenes de Alvarez, Comonfort y Arista, para culminar con Juárez, va a traer consigo la creación de instituciones y movimientos político-sociales importantísimos.

Ya en particular, en el trabajo burocrático, cabe destacar que en 1852, siendo Presidente de la Nación Don Mariano Arista, se propuso la inamovilidad de los empleados de la Federación; la Ley de Lares de 1853 previó la distribución y remuneración de los empleados públicos y, finalmente, cierra esta importante etapa la creación de un Tribunal de Justicia, encontrando que se trata de un antecedente remoto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hacia 1855, México había experimentado una evolución política-social que exigía la adecuación de su orden jurídico y lo proyectaría con la restauración de la República a través de la Constitución de 1857.

*13.CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Comentarios al artículo 94, por el Doctor Héctor Fix Zamudio. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1985. p.220.

I.2.LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857 no va a darnos un marcado avance en el desarrollo juridico-laboral, por el contrario. Los legisladores de 1857 se muestran conservadores al respecto, pues no se reconoce más que en términos generales, la libertad de profesión como Garantía en su artículo 40, y la Garantía de trabajo libre y remunerado en el artículo 50. No reconoce el derecho a la libre asociación de trabajadores, y en materia burocrática, sólo prevea disposiciones sobre responsabilidades de servidores públicos con los procedimientos de desafuero y juicio político, empero, ya Arceve, dentro de las facultades del Presidente de la Republica: Artículo 35 fracción II: "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuvieran determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes".*14.

Esto deja entreabierto la puerta hacia la posibilidad de un nombramiento previsto en forma diversa a la discrecionalidad del titular del Ejecutivo. El texto se conservó hasta nuestros días.

En los debates del Congreso Constituyente, fue de especial remembranza el provocado por Don Ignacio Ramírez "El Nigromante", quien enérgicamente protestó y exigió mayor protección a los derechos laborales; postura contrapuesta por uno de los juristas más connotados de la Historia de nuestro país Don Ignacio Luis Vallarta, quien aseveraba como materialmente imposible de preverse un régimen de protección obrera sin la consecuencia natural de la ruina de la todavía incipiente industria nacional.*15.

Posturas ambas extremistas son ejemplo de las corrientes ideológicas de la época.

Fuera de lo antes comentado, la Constitución de 1857 en sí no nos proporciona mayor acervo histórico-jurídico en materia laboral y menos aún burocrática, sin embargo, a partir de ésta se van a derivar disposiciones, instituciones y sucesos de relevante importancia.

Auna cuando existía actividad laboral, no se contemplaba un Derecho Laboral propiamente, ello porque aún no se registraba problemática obrera significativa ya que apenas se incorporaba México a la era del industrialismo o del maquinismo.

*14."CONSTITUCION MEXICANA DE 1857".LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, Edit. Periodística e Impresora de Puebla. S.A., México 1964.

*15.Davalos, José. "CONSTITUCION Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".Edit. Porrúa, 1a. Edición, México 1988. P.32

Cabe resaltar que la Constitución que ahora nos ocupa, prevé en su artículo noveno el Derecho de Asociación y en un principio el de Huelga. Dice el maestro Don Miguel Cantón: "podía huelgar, pero no impedir el trabajo de los no huelguistas, pues se consideraba como un ataque a su libertad de trabajo y a la del empresario".¹⁶ Esto estaba previsto en el Código Penal como un delito.

La vigencia de la Constitución y la vida de la República tendría que afrontar varios vaivenes. La Reforma y las agitaciones impulsadas por el clero, la Intervención francesa, que a propósito tuvo como origen un acuerdo tomado por la Asamblea de Londres, en torno a la monarquía en que México había incurrido respecto de su deuda externa con Inglaterra, España y Francia. Esta última, impuso el Imperio de Habsburgo como interventor, con Fernando Maximiliano, a quien debe reconocerse la aportación a la cronología jurídica de nuestra Nación, a través de su "Estatuto Provisional"-que jamás desembocó en una Constitución- mediante el cual se establecieron: Tribunales de Justicia, un Tribunal de Cuentas, Comisarios Imperiales y Visitadores, que entre otras funciones realizaban algún tipo de fiscalización y supervisión sobre los servidores del gobierno.¹⁷

Maximiliano, en su Estatuto Provisional del Imperio, prohibió el trabajo forzado y gratuito, apoyo a la libre y temporal obligación a prestar servicios. En materia de trabajo de menores, instituyó el principio de autorización expresa y previa de los padres o tutores para trabajar.

También promulgó una ley conocida como "Ley del Trabajo del Imperio", en que principalmente se pretendió tutelar el trabajo en el campo.

hacia 1867 fue fusilado en Querétaro Maximiliano, concluyendo así la última monarquía en tierra mexicana, restableciéndose la República con Juárez a la cabeza y abriendo brecha hacia las reformas a la Constitución de 1857, lo que da inicio precisamente a la época llamada De La Reforma. Las Leyes de Reforma se vendrían promulgando hasta 1874 en que se modifica la organización del Poder Legislativo, para instituirse el bicameralismo con un Congreso dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, habiéndose expedido también su reglamentación respectiva.

¹⁶ Cantón Moeller, Miguel. "DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO". Edit. PAC. 4a Edición. México, 1988. p.71.

¹⁷ Moreno Daniel. ob. cit. p.219.

El aspecto laboral ve en 1875 sus primeros brotes orgánicos con la creación de la primera Mutualidad de Empleados Públicos que buscó la protección social de sus agremiados, sin olvidar, desde luego, que el Código Civil de 1870 desincorporó del capítulo relativo al arrendamiento al trabajo, ya que la prestación de servicios personales, no podía seguir considerándose como una renta de un hombre o de su trabajo. Se estableció un capítulo en que se preveían las actividades del hombre dentro de Ejercicio de Profesiones y Contratos de Trabajo. *18.

Se registran hechos que serían detonantes para la transformación del país.

En este año (1870), se plantea ante el gobierno de Juárez un conflicto en el Distrito Federal por virtud del cual un grupo de empresarios buscó abaratar su mano de obra, provocando un paro empresarial para que aumentaran las necesidades de los trabajadores y regresaran a laborar con el salario que quisiera pagar el patrón. Al conflicto no intervino el gobierno y los empresarios terminaron contratando nuevo personal, bajo distintas condiciones de pago, con salarios más bajos que antes del conflicto.

Este problema dio origen y fuerza a un movimiento obrero que sumó esfuerzos para constituir "El Gran Círculo de Obreros", al que se le atribuye la redacción del proyecto de "Reglamento Sobre El Orden de Trabajo en Las Fábricas del Valle de México".

De lo anterior iba a iniciarse un capítulo violento en las páginas de la historia del movimiento laboral: En 1875 se registra la Huelga de los Sombreros, el conflicto y grezca de Pinos Altos en Chihuahua, y más adelante, las huelgas de Cananea y Río Blanco, que no es necesario revivir para concluir su trascendencia para nuestro Derecho del Trabajo.

En 1896, ya en épocas de Don Porfirio Díaz, se promulga la Ley de Pensiones, Montepios y Retiros para Civiles y Militares, estableciéndose por primera vez, derechos a los empleados y sus familiares en caso de muerte.*19.

Con el fin de la centuria se iría un capítulo fundamental en la Historia de México y daría base para el nacimiento de una época de vertiginosos cambios y avances sociales.

*19. Cantón Moeller, Miguel. ob. cit. p. 71.

I.3. EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

El inicio del siglo XX marca para la mayoría de los autores y tratadistas del Derecho Laboral, el inicio de sus análisis históricos sobre la materia.

Nosotros no pretendemos atravesar en forma detallada por esta etapa.

Después de la Revolución Mexicana viene como conquista de la incumbencia, la convocatoria a un Congreso para revisar y reformar la Constitución, sin embargo, el resultado fue la promulgación de la Constitución de 1917 que, aun con sus reformas y adiciones, nos sigue rigiendo.

Esta Constitución bien ha podido ser fuente formal e histórica para el orden jurídico de otros Estados, básicamente por su alto contenido social.

Los principales estandartes revolucionarios, independientemente del inspirador del Plan de San Luis, con Francisco I. Madero, sobre la no reelección del titular del Ejecutivo Federal, son de carácter social, con el Plan de Ayala de Emiliano Zapata y su reparto de la tierra; y toda esta culminación de la gesta laboral, que desde "El Nigromante" ya se estaba manifestando.

El artículo 123 abriría la puerta hacia una modernización de la Instituciones del Estado, pues no sólo estarían contemplados por la Ley Suprema los más elementales Derechos del Hombre como ente particular, sino que se reconocería un derecho genérico a una clase social que lo venía demandando, buscando crear una nueva conciencia patronal y gubernamental en la Nación.

Posterior al Plan de Guadalupe en que inicia la etapa constitucionalista de este siglo en nuestro país al ser derrocado Huerta, toma auge el movimiento obrero, pues ya en Entidades como Jalisco (1914), Veracruz (1914), Yucatán (1915), e inclusive Coahuila en 1916, van nacer en sus respectivos ámbitos, leyes de trabajo en las que, principios como jornada de ocho horas de trabajo, abolición de tiendas de raya, cancelación de deudas de los trabajadores, descanso dominical, prohibición de trabajo de menores y otras, ya se incluían.

Era menester inaplazable dar rango constitucional a estas bases sociales.

Finalmente, hacia 1916-1917 se da este movimiento intelectual que según el Doctor Néstor de Buen, fue accidental. Pues Carranza no tenía la intención de crear una nueva Constitución, sino, como se ha comentado, actualizar la entonces vigente de 1857.²⁰

En septiembre de 1916, Carranza convocó a elecciones para formar un Congreso Constituyente que se encargaría de modificar la Constitución. Después de las elecciones, el Colegio Electoral las aprobó y el 10. de diciembre de 1916, se inició, con la lectura de las reformas a la Constitución por parte del Presidente, su periodo de sesiones en el Teatro Iturbida²¹ en la Ciudad de Querétaro.

Aparentemente el "Proyecto Carranza" decepcionó en un principio, lo que llevó a la consecuencia de hacer una revisión más profunda de las reformas, derivándose a la idea de confeccionar una nueva Ley Suprema.

En materia de Trabajo se dieron nutridos y largos debates sobre la revisión de los artículos 40 y 50 de la Constitución de 1857.

Carranza aporta como idea la facultad exclusiva al Congreso Federal para legislar sobre Trabajo, aunque inicialmente, no fue acogida formalmente.²¹

Los protagonistas de estos debates estaban divididos ideológicamente en radicales y conservadores. Cuando las discusiones iban en aumento al grado de apasionamiento, se llegó a un punto de algidez al externarse, por un grupo de diputados radicales, la propuesta de suspender los análisis del precepto, 50, de la Constitución anterior. Ello sirvió de base para que aflorara la inquietud "colectivizante" entre el grupo de crear un capítulo especial dedicado a las relaciones obrero-patronales.²²

Posterior a ello se dio un gran común denominador que fue pretender regular el trabajo en una forma especial y específica.

*20. De Buen, Néstor. "DERECHO DEL TRABAJO". Tomo I. Edit. Porrúa, México, 1976, p. 285.

*21. Carpizo, Jorge. "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917". Edit. Porrúa, 6a edición, México, 1983, p. 21.

*22. Moreno, Daniel. "EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917". Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. Edición, México, 1967, p. 38.

Consideramos un deber histórico nombrar a los principales promotores del Artículo 123: FERNANDO LIZARDI; CAJETANO ANDRADE; ELISEO MARTI; HERIBERTO SARA; HECTOR VICTORIA; DIONISIO ZAVALA; JORGE ZON VERSEN; FROYLAN MANJARREC; DAVID PASTRANA; JOSEFAT MARQUEZ; PORFIRIO DEL CASTILLO; LUIS FERNANDO MARTINEZ; CARLOS GRACIDA; ALFONSO CRAVIOTO; LUIS MONROY; MODESTO GONZALEZ; JOSE MACIAS; FRANCISCO MUGICA; y especialmente a PASTOR RUAIX. El maestro Trueba Urbina hace una interesante relación de intervenciones y aportaciones de ellos que es recomendable revisar alguna vez. *23

Los debates fueron progresando y prácticamente las bases y principios del Trabajo se alcanzaron sin incomodar tanto a los conservadores como con el hecho de introducir a una Constitución, disposiciones de carácter reglamentario.

Finalmente y pese a un atentado contra la técnica jurídica, se optó por dejar plasmado en el artículo 5o de la nueva Constitución, la garantía de libertad profesional y de trabajo remunerado en forma general, y crear un capítulo con un solo artículo en el que se regularían los principios reglamentarios básicos del Trabajo.

La comisión redactora del artículo 123 estuvo encabezada por el Licenciado Pastor Ruaix y apoyada por el entonces Jefe de la Dirección del Trabajo y Secretaría de Fomento, Don José Iriarte Lugo. *24

Afirma el autor Alberto Trueba Urbina que la Constitución de 1917 superó a la de 1857, sin despojarse de la tradición constitucional en su estructura y que el artículo 123 "sirvió de justos reclamos y de Constituyentes profanos de la Ciencia Jurídica, pero con claro concepto de la Revolución y de la vida". *25

Se prefirió pues la imperante exigencia social a la técnica jurídica y así el día 13 de enero de 1917, fue aprobado e incorporado a nuestra Constitución el Artículo 123, creándose el Título VI del Trabajo y la Previsión Social.

A ello el maestro Don Mario De La Cueva comentó: "Lo importante del artículo radica en que las insubornables leyes de la economía, dejarían de jugar libremente sin considerar el trabajo y la dignidad del trabajador". *26

*23,24 y 25. Trueba Urbina, Alberto. "EL NUEVO ARTICULO 123". Edit. Porrúa. 1a. Edición. México. 1962. p.37,40 y 44.

*26. De La Cueva, Mario. "SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO". Edit. Porrúa. 1a. Edición. México. 1965. p.27.

A continuación, la gran interrogante que constituye la problemática de este artículo y que es el tema central de este apartado: ¿Que había respecto a los trabajadores al servicio del Estado? ¿Estaban o no tutelados por la Constitución?

Ya en 1911 se tenían datos de un proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, pero no llegó a cobrar vida jurídica.

Se dan opiniones encontradas entre autores, respecto de que si el trabajador del Estado se regía por el Artículo 123 de la Constitución.

Alberto Trueba Urbina afirma que por el simple hecho de ser trabajadores, los empleados estatales se encontraban bajo el amparo del artículo 123 ex profeso.

El maestro José Dávalos Morales se contrapone a esa idea. *27 Se basa el autor y toma como válida la exclusión jurisprudencial que hiciera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el artículo 123 había sido creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no convergen en las relaciones entre el Estado y sus empleados. *28

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó expresamente de su aplicación a los empleados estatales al indicar en su artículo 2o. "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

El trabajo burocrático, excluido del ámbito legal y constitucional, encontró indirectamente su único aparente resguardo jurídico en el Derecho Administrativo y en el Constitucional, en tanto que el Titular del Ejecutivo mantenía constitucionalmente la facultad de designar a sus colaboradores, sin embargo sus derechos laborales no existían y dicho resguardo sólo podía entenderse a título de particular frente a actos del Estado como autoridad.

Podemos entender históricamente hablando el por qué de la exclusión del trabajo burocrático en un principio. Ello obedeció a que, el logro o conquista revolucionaria iba encaminada a la reivindicación de derechos naturales a una clase desprotegida por antonomasia. El buscar la nivelación de los factores de la producción radicaba en un problema socio-económico emergido en las fábricas, entre los obreros que no podía empatarse con otro empleado y menos aún con el burócrata, quien pertenecía a otra clase social, naciendo el principio de un Derecho de Clase, que *27. Dávalos Morales, José. "LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS. Edit. Porrúa. México, 1993. p.1, *28. Semanario Judicial de la Federación, Tomo CCV, p. 318.

sería calcadamente conservado para definirse de esa manera, en donde nada distinto a este universo tendría cabida.

A ello habría que agregar que si es difícil conceptualizar y figurarse al Estado como un ente jurídico socialmente vivo, con facultades, obligaciones, personalidad y demás atributos, más difícil era entenderlo como patrón. Tan es así que el mismo autor Miguel Acosta Romero, sobre los trabajadores estatales, a contrario sensu, identifica a los trabajadores del hoy Apartado "A" del artículo 123 constitucional como trabajadores "normales", lo que consideramos erróneo pues no se trata de trabajadores normales o anormales, sino de servidores que por su vínculo jurídico al Estado, su patrón que si es especial, sui generis ya que su tarea son precisamente los menesteres propios de la actividad gubernativa y por ende, el servicio de sus empleados se desempeña en condiciones distintas de las del resto de la población activa, más no bajo condiciones anormales. *29

La respuesta a esta cuestión se ve más alejada con el comentado artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, pues nos remite a las leyes del Servicio Civil que se llegaren a expedir. Las relaciones laborales entre Estado y sus servidores se quedaron en la nada jurídica, ni siquiera en una vacatio legis, pues al momento de la expedición de la Ley laboral no había una ley del Servicio Civil vigente y de hecho, ésta nunca se promulgó antes de los Estatutos que adelante analizamos.

*29. Acosta Romero, Miguel y De La Garza Campos, Laura E. "Derecho Laboral Bancario". Edit. Porrúa. 1a. Edición. México, 1988. p.10.

3.4. LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Aún cuando en 1929 la fracción X del artículo 73 Constitucional, según idea original de Carranza, se vio adicionada para versar así:

"Artículo 73: El Congreso tiene facultad...
X: Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única en los términos del Artículo 29 de esta Constitución y para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123 de la -- de la propia Constitución."

Siendo Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1934, expidió un acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, que si partimos de la reforma anteriormente citada, fue inconstitucional puesto que si la emisión de este acuerdo presidencial constituyó un acto formalmente administrativo, también fue, por su naturaleza, un acto materialmente legislativo y esta facultad, en materia de Trabajo, ya entonces le era reservada al Congreso. *30

No obstante que han habido apologías sobre la constitucionalidad del acuerdo en torno a que la actividad, burocrática no se consideraba formalmente laboral, sino preponderantemente administrativa y se pretendió vincular a la facultad presidencial consignada en las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución de 1917 en el texto original sobre el libre nombramiento y remisión de funcionarios, creemos que es válida la afirmación sobre la inconstitucionalidad del documento, pues éste de entrada, se autocalifica de índole o naturaleza laboral al versar en su inicio como sigue:

"Uno de los propósitos fundamentales de nuestro movimiento revolucionario atento a necesidades palpables del país, fue el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras oprimidas y explotadas".

El acuerdo excluyó específicamente de su ámbito de aplicación a los funcionarios señalados en las citadas fracciones II y III del artículo 89 constitucional.

*30. D.O. 12 de abril de 1934. 3.1.1.

No pretendamos encerrarnos en una infructuosa insistencia sobre la constitucionalidad del documento, en si vale la pena analizarlo, pues aunque su cuestionada vigencia fue efimera y su aplicación tan endeble que casi pasó desapercibido en el Derecho Positivo Mexicano, contiene conceptos y bases interesantes que reflexionar.

Pretende ser un instrumento hasta cierto punto reivindicador hacia una clase reconocida como trabajadora estatal, pues invoca en su exposición de motivos, al artículo 123 y sus modernas garantías viables y vigentes entre todos los trabajadores.

Su contenido tiene bases administrativas y civiles, pero con un enfoque hacia la justicia como elemento nivelador de fuerzas.

El Documento se divide en ocho capítulos, más siete artículos de Disposiciones Complementarias y dos Transitorias.

El primer capítulo sobre el Servicio Civil indica su ámbito personal de aplicación señalando que comprende a "todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar".

Expresamente excluyó a aquellos funcionarios cuyo nombramiento o remoción era facultad discrecional del titular del Ejecutivo Federal y sus suplentes, así como aquellos otros funcionarios cuyo nombramiento o remoción estuviera determinada por disposiciones especiales, tales como los notarios (recuérdese que éstos eran considerados funcionarios públicos), empleados de los Poderes Judicial y Legislativo, así como a los supernumerarios y los empleados particulares de los funcionarios públicos, tales como secretarías, ayudantes, asesores, choferes, servidumbre y en general personal confidencial, si así lo pudiéramos llamar, al servicio de estos funcionarios.

Sin embargo, el Acuerdo pretendió ampliar su ámbito de aplicación a todo empleado o funcionario estatal en materias como vacaciones, licencias y permisos, al señalar en su artículo 32: "Los funcionarios y empleados que de conformidad con los preceptos de este Acuerdo no estén comprendidos dentro del Servicio Civil, quedarán sin embargo, sujetos de una manera general a las disposiciones de este capítulo". (Capítulo IV).

El Capítulo II del Acuerdo prevee la creación de Comisiones del Servicio Civil para encargarse de la aplicación del mismo.

Las comisiones habrían de establecerse en cada dependencia y se conformarían por un representante del jefe de la misma que fungiría como Presidente, dos vocales que habrían de ser Directores, Jefes de Departamento, Oficinas o Servicio y dos representantes de los empleados.

El Presidente y Vocales adscritos a las dependencias serían nombrados libremente y la permanencia en su cargo sería ilimitada, mientras que los representantes de los empleados federales, sólo durarían un año en funciones y habrían de ser electos.

El Acuerdo no estableció la forma, mecanismos o condiciones para llevar al cabo tales procedimientos.

La confirmación preveía un tripartismo sui generis puesto que podría interpretarse que en realidad se trataba de un bipartismo con doble representación de la entidad estatal, en el cual una de las partes tendría el voto unanímico que le correspondía como tal y además otro de calidad.

Empero, estas comisiones sólo tendrían facultades administrativas, de apoyo y estadística, llamándonos la atención aquella facultad concedida por el artículo Svo. en su fracción IX, para conocer de las quejas presentadas por el empleado que considerara violados que le concedía el acuerdo.

El Acuerdo, al señalar la facultad a las Comisiones para conocer de las quejas presentadas por los empleados, no previó un procedimiento de carácter jurisdiccional materialmente hablando, aunque jurídicamente entendemos la palabra "conocimiento", como: "uno de los atributos de la jurisdicción" y a éste como "el acto de tramitar y resolver un proceso determinado". *31 en realidad no podemos afirmar que existía un mecanismo procesal para dirimir controversias laborales, además de que esto abundaría la inconstitucionalidad del Acuerdo, pues se trataría de órganos jurisdiccionales especiales para cada entidad o dependencia pública, que daría pie a la inseguridad y la incongruencia jurídica.

La intención del Licenciado Abelardo Rodríguez era, sin duda, más de expedir un documento político que una obra jurídica, por lo que, además de inconstitucional, el documento fue una norma imperfecta al no haber sido dotado de elementos para su aplicación efectiva.

*31. Pallares, Eduardo. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL". Edit. Porrúa. 2a. Edición. México, 1956. p. 144.

Sin embargo, no podemos desdeñar al documento y a las Condiciones previstas por aquél como un antecedente al tribunal materia de este estudio.

El Acuerdo tuvo una fugaz vida jurídica pues en su texto se demarcó su periodo de vigencia entre el 12 de abril y el 30 de noviembre de 1934, dejando la impostergable necesidad de la expedición de una normatividad dirigida al Servicio Civil, ya demandada desde la promulgación de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, pero antes, habría de atravesarse por la vigencia de dos estatutos igualmente controvertidos.

En 1937 se dio el proyecto de una Ley del Servicio Civil y también en ese año el proyecto de un segundo Acuerdo, pero no fue sino hasta el 5 de diciembre de 1938 que el General Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, en un año de decisiones de efectos trepidantes, expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. *32

El Estatuto *32 define por primera vez el concepto de Trabajador al Servicio del Estado como aquel que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El documento estableció dos grandes rubros en cuanto a la calidad del empleado estatal en de base y de confianza, limitando su aplicación exclusivamente a los empleados de base, razón por la que afirmábamos desde un principio que no todo funcionario ha sido considerado empleado o trabajador público, pero que todo empleado ha sido considerado funcionario, especialmente para efectos de la Ley de los Servidores Públicos, confirmandose el criterio al conservar la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la clasificación o división comentada y la restricción de la aplicación de sus preceptos en algunas partes para los empleados de confianza.

El Estatuto-ley que fue sometido al Congreso de la Unión adolece de fallas de origen y a nuestro juicio, es inconstitucional.

Dicho ordenamiento pretendió ser una ley reglamentaria, pero para ello debía existir una norma dispositiva y genérica que reglamentar.

*32. Acosta Romero, Miguel y De La Garza, Laura. ob. cit. p.9.

*33. D.O. del 5 de diciembre de 1938. 1.11.2.

La materia laboral burocrática no estaba concebida en la Constitución, por lo tanto, la reglamentación de lo no previsto constitucionalmente, no puede existir.

A mayor abundamiento y como un suceso que encontramos reiteradamente en nuestro país, se da primero la ley reglamentaria y después la adecuación constitucional, lo que es jurídicamente, inadmisibles.

Ya hemos dicho que vía jurisprudencia, los empleados públicos quedaron excluidos de la tutela jurídica constitucional que amparaba a los demás trabajadores en el artículo 123.

De estricta técnica jurídica, aunque la política en México pareciera ser contraria a ella, debió buscarse en primera instancia la reforma o la adición constitucional y posteriormente, la promulgación legal y reglamentaria o administrativa, sin embargo, el procedimiento fue todo lo contrario.

El Estatuto tuvo a bien establecer de entrada un órgano jurisdiccional para la interpretación y solución de controversias suscitadas por la aplicación del mismo, lo que en apariencia podría estimarse de total efectividad.

El Título Sexto "Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante el Propio tribunal y Juntas", se apoyó incuestionablemente en la Ley Federal del Trabajo.

Se siguió la integración tripartita prevista por la Ley y por el Acuerdo antecesor, sin embargo, en sus características intrínsecas difirieron en cuanto a método y esencia en la integración.

El Tribunal fue colegiado y se conformó por un representante del Gobierno Federal, designado por los tres Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer árbitro, nombrado por los otros dos representantes.

Las Juntas Arbitrales se establecieron para funcionar en cada unidad gubernamental, también colegiadas y cuya integración siguió las mismas bases que el Tribunal, sólo que sería: por un representante de la unidad gubernamental, otro del sindicato y un tercero nombrado por los dos anteriores.

Estas Juntas tenían como función y competencia la de conocer de los conflictos individuales suscitados entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, así como de los conflictos intersindicales de la misma unidad. Volvemos al

problema de la interpretación del concepto "conocer" como parte de la función de decidir una controversia. Sin embargo, de las funciones del Tribunal se desprende que dichas Juntas si resolvían en primera instancia los conflictos, dado que el Tribunal fue creado como Tribunal de alzada, siendo sus resoluciones inapelables. *34

Esta jurisdicción en segunda instancia la tenía respecto de los conflictos llamados individuales, pues respecto de los colectivos, conocía de los conflictos surgidos entre la organización y el Estado y los conflictos intersindicales-sindicales de la Organización, además de tener la facultad administrativa del registro o cancelación de éste a los sindicatos de los Trabajadores el Servicio del Estado.

El maestro Andrés Sela Torres, en su obra ya citada, comenta la gran actividad que tuvieron las Juntas de Arbitraje ante las cuales se presentaron numerosas quejas que fueron resueltas en su mayoría en la vía conciliatoria y por la intervención de los integrantes de éstas. Dicha actividad conciliatoria ha quedado prácticamente en desuso en el actual Tribunal.

El Tribunal de Arbitraje registró poca actividad durante su vida como órgano revisor y podemos afirmar que la estructura orgánica de este sistema jurisdiccional no fue del todo equivocada.

El procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y de las Juntas se concretaba a la presentación de la demanda o queja respectiva, que debía formularse por escrito o verbalmente a través de comparecencia, contestación a la misma, también en forma escrita o verbal y una sola audiencia para presentación de pruebas, alegatos y resolución, salvo en casos, cuando a juicio del propio Tribunal o Juntas, se requiera de llevar al cabo diligencias posteriores para mejor proveer y una vez efectuadas, se dictaba la resolución. Sobre estas se determinó que las emitidas por el Tribunal serían inapelables; no así, como hemos comentado, las dictadas por las Juntas ya que admitían revisión en segunda instancia a cargo de aquél Tribunal.

En materia de aplicación y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal se designó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y atender a su fiel cumplimiento y observancia, cuando condenaban al pago de sueldos, indemnizaciones u otras prestaciones que derivaran de laudos, es decir,

*34. Sela Torres, Andrés. "DERECHO FEDERAL MEXICANO (EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE)". Edit. Porrúa. 1a. Edición. México, 1984. p.148.

actuando como autoridad ejecutora principal, pudiéndose valer de órganos auxiliares de ejecución en casos necesarios, con autoridades civiles y militares.

El Título Séptimo del Estatuto en análisis estableció sanciones por incumplimiento, destacando a las resoluciones del Tribunal sobre las de las Juntas, que comprendían desde multas máximas de un mil pesos, hasta la destitución del empleo al titular, sin responsabilidad para el Estado.

En tratándose de la eficacia de las medidas tendientes a la ejecución de las resoluciones del órgano jurisdiccional principal, concebido por el Estatuto-Ley, hay que destacar lo previsto por éste dentro de los capítulos en que se consagraba el derecho de huelga, cuyo procedimiento vale la pena comentar.

El órgano jurídico en estudio observó dos clases de huelgas, a saber: Las generales y las parciales (artículo 68). Las primeras se enderezarían en contra de todos los funcionarios del poder y entre sus causas debemos mencionar la necesidad de que el Tribunal calificara las respuestas para hacer procedente el ejercicio de tal derecho dentro de un objetivo y efectivo procedimiento.

Además de que la huelga tuviera origen en alguna de las causales previstas por los artículos 69 y 70 de este Estatuto, ya general o parcial, y que se atendiera a los requisitos de mayoría absoluta en forma preliminar, se debía dirigir un escrito al titular de la dependencia "patrón", con copia al Tribunal de Arbitraje, único órgano jurisdiccional competente, acorde al Estatuto, para conocer de asuntos huelguistas, en el que se formulara el pliego de peticiones, fijándose el día y la hora en que comenzaría la suspensión de labores.

El Tribunal debía resolver sobre la ilegalidad de la huelga intentada, dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que recibiera la copia del escrito.

Esta calificación de legalidad no era más que analizar si existían las causales y objetos de la huelga, es decir, que antes de que pudiera estallar el movimiento, el Tribunal ejercitaba una función salvaguardadora de las garantías de legalidad y audiencia de los trabajadores, sin perjudicar a los órganos estatales. Era una especie de análisis de oficio previo, sobre la existencia o inexistencia legal de la huelga.

Hoy día, en la Ley Federal del Trabajo, sólo se refiere la ilegalidad de la huelga a casos en que los huelguistas realicen actos violentos y se incurra en el absurdo de que primero se estalla la huelga, como un derecho casi incontrollable, dejando de ser un derecho para convertirse en un instrumento de

y después, causándose el perjuicio del paro de labores al patrón y a los mismos trabajadores, se analiza si la huelga es o no procedente via las causas de imputabilidad.

El Tribunal, una vez que calificaba de legal a la pretendida huelga, abría un periodo conciliatorio de diez días, transcurridos los cuales, sin haber alcanzado el consenso, los trabajadores podían iniciar el paro de labores.

Lo que más resalta y es de subrayar dentro de estos comentarios es que el artículo 70 previene expresamente como causa de huelga parcial la "desobediencia" por parte de los titulares, a las resoluciones del mismo Tribunal.

Qué más revolucionario concepto podemos encontrar en cualquier ordenamiento jurídico contemporáneo al comentado que el habilitar a los propios trabajadores para completar la eficacia jurisdiccional de una resolución que a través del ponderado Derecho de Huelga.

Sobre el Estatuto sentimos que hay mucho más digno de alabanza que de crítica, sin embargo la crítica que se hace al mismo, y no con menos razón, es contundente y auténtica desde un punto de vista estrictamente jurídico. El Estatuto fue inconstitucional.

Cabe enfatizar lo afirmado por el querido maestro Antonio Luna Arroyo en su estudio sobre el Estatuto de los Trabajadores del Estado, que más que un análisis jurídico, se antoja una apología política al Presidente Cárdenas, de quien fuera colaborador, diciendo: "Cuando el Señor Presidente Cárdenas prometió en su gira el Estatuto jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, cumplía con un deber político de alta trascendencia revolucionaria, puesto que comenzaba por no hacer distinciones entre los trabajadores privados y públicos que formaban una clase social". Y más adelante cita: "...el Ciudadano Presidente tenía la facultad de nombrar y promover libremente a los empleados mientras no existiera el estatuto jurídico." Y finalmente se remitía al artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931. *35

Creemos que en este caso, los argumentos del tratadista, aunque no fuera de un sentido social y revolucionario, se apartan de los principios jurídicos y constitucionales más elementales.

*35. Luna Arroyo, Antonio. "EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION (ESTUDIO CONSTITUCIONAL)". Edit. Derecho Nuevo, México, 1940. p.5.

Si la intención real del Presidente Cárdenas era una cierta reivindicación con el sector burocrático, aunque éste fuera más que de justicia, de estrategia política, debió ser determinante y antes de dictar el Estatuto hubiera sido más auténtico y desde luego más técnico el reconocimiento constitucional a través de una disposición genérica sujeta a ser reglamentada, como sucedió en el caso del artículo 122 original.

Las bases ideológicas de la Revolución, sentimos que no se originaron en el sector burocrático, pues ésta era incompatible con el sector obrero o campesino que sí eran los motores revolucionarios, por tanto, esta derivación del enfoque social hacia el reconocimiento de una sola clase trabajadora, no es ni puede ser históricamente auténtico y mucho menos por ello afirmar la constitucionalidad de un ordenamiento que a todas luces, careció de ésta.

Si se habla de un Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, no puede inferirse que éste fuera reglamentario de la fracción II del artículo 89 (original) de nuestra Carta Magna de 1917, ya que tal disposición atañe en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal en cuanto a la designación y remoción de sus colaboradores, no a una situación de índole laboral y mucho menos relacionada con todos los Poderes de la Unión.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 efectivamente en su artículo 2o. indica: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan". De ella no podemos deducir una ley reglamentaria, del mencionado artículo 2o. en una especie de "a contrario sensu", pues aunque el Congreso cometió tal extralimitación legislativa, ello no puede llevarnos a ver con indiferencia que se expidió un Estatuto-Ley que pretendió reglamentar algo no previsto por la norma general suprema que es la Constitución.

Basta para confirmar lo anterior avocarnos a la clasificación que propone de las leyes el Padre Villoro Toranzo, atento a los Grados del Orden Jerárquico Normativo, refiriéndose a las leyes secundarias, "secundum quid", es decir, aquellas que aprueba el Congreso de la Unión con base en su facultad expresa contenida en el artículo 73 constitucional, siendo de naturaleza orgánica, reglamentaria o complementaria, teniendo como base y consecuencia al desarrollo del texto genérico constitucional. *36

El legislador no puede emitir una ley secundaria sobre una materia no prevista y reconocida previamente y en forma abstracta y general por la Constitución, de allí que rea-

*36. Villoro Toranzo, Miguel. 'INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO'. Edit. Porrúa. Sa. Edición. México, 1982. p.304-305.

firmemos nuestro concepto en el sentido de que el Estatuto en concreto, tuvo un origen inconstitucional.

El 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado que, aunque abrogaba el de 1938, conservó casi su totalidad de contenido, con algunas modificaciones y adiciones en materia de Trabajadores de Base. Lo substancial en este nuevo Estatuto es en materia procesal y en cuanto a su órgano jurisdiccional, ya que desaparecen las Juntas de Arbitraje y crea un nuevo Tribunal, al que se le dio competencia para conocer de conflictos individuales entre empleados de una unidad burocrática y sus trabajadores, además de los intersindicales y colectivos, conservándose el texto del Estatuto anterior en lo tocante al procedimiento e integración del Tribunal. *37

*37. D.O. del 17 de abril de 1941.

I.5. EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

En el año de 1960, las "garantías" laborales contenidas en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, son incorporadas y elevadas a rango constitucional, a través de las reformas y adiciones publicadas en el mes de diciembre de ese año. *38

En la iniciativa de ampliación, aunque se menciona que ésta tendría como objeto el reconocimiento y tutela constitucional de la labor burócrata, con base en principios "revolucionarios", se reconoce la realidad ineludible de la diferencia de condiciones entre el servicio en la iniciativa privada, que busca naturalmente la creación lucrativa de riqueza, y el servicio público que descansa sobre el principio del bien común como objeto de la función pública.

La Cámara de Senadores fungió como cámara de origen y la de Diputados revisora en esta particular reforma al artículo 123 constitucional que trajo como resultado la adición del Apartado "B".

Dentro de dicho apartado, la fracción XII proyectó la jurisdicción sobre conflictos laborales individuales, colectivos o interindustriales, a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que la convertía obviamente, a partir de la promulgación de la reforma, en un tribunal constitucional.

De suma importancia y trascendencia resulta lo enunciado en el segundo párrafo de dicha fracción XII en el sentido de que, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serían resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello obedece a un respeto jerárquico a la supremacía del órgano que bajo ninguna circunstancia podría estar supeditada a la jurisdicción de un tribunal secundario. No obstante, ello no quiere decir que el Poder Judicial esté exento o no tenga obligación de respetar y cumplir con lo dispuesto en el Apartado "B" del multicitado artículo 123 y su ley reglamentaria aplicable.

Estos tópicos relacionados con el poder judicial serán materia a profundizar en los subsiguientes capítulos.

La integración y funcionamiento del Tribunal se remitió, de acuerdo con el precepto constitucional, a la ley reglamentaria.

*38. D.O. del 5 de diciembre de 1960.

I.6. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial el día siguiente. *39

Es inquestionable que ésta transcribió casi en su totalidad el contenido del viejo Estatuto burocrático, aunque en materia del órgano juzgador, se observaron sustanciales cambios.

Dice el autor Andrés Sela Torres por ejemplo, que se cambió el nombre del Tribunal de Arbitraje por el del: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, atento a la disposición constitucional y a que se le dieron facultades conciliadoras expresamente al Presidente del tribunal en los conflictos colectivos e intersindicales.*40

Cabe recordar sobre este punto que aunque el Estatuto no indicó expresamente la facultad conciliadora a determinado funcionario del Tribunal, si estableció una etapa o periodo dentro del procedimiento de huelga para la conciliación de las partes, de diez días, antes de autorizarse el paro de labores.

Básicamente el ejercicio de la conciliación como parte integrante de un procedimiento legal en los juicios individuales fue lo que persiguió al legislador entre sus aportaciones modernas que, mezcladas con los conceptos previstos por los estatutos precedentes, configuran en su esencia a la nueva Ley.

Como otro punto importante a destacar en cuanto a las disposiciones que regulan las funciones del Presidente del Tribunal, a partir de la Ley en análisis, se estableció que dicha designación, anteriormente a cargo de los tres Poderes de la unión, quedaría a cargo del Gobierno Federal, dicho de manera más clara, a cargo del titular del Ejecutivo Federal, lo que podría pensarse congruente con las fracciones XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, aunque pensamos que la designación prevista originalmente era democráticamente más adecuada.

Otros aspectos relevantes que modificaron o adicionaron a las originales disposiciones estatutarias fueron:

La mencionada facultad centralista del tribunal para conocer en forma uninstancial de los conflictos individuales entre titulares y trabajadores, a lo que por ahora comentaremos que nos parece el principio del rezago interminable que ha venido afrontando hasta estos días dicho órgano jurisdiccional.

*39. D.O. del 28 de diciembre de 1963.

*40. Sela Torres, Andrés. ob. cit. p.150-151.

En un principio se amplió de tres a cinco días para que la parte demandada, titular o trabajador, formulara su contestación. Posteriormente, a partir de 1975 se le concedió al trabajador demandado, cuando se daban por terminados los efectos de su nombramiento sin responsabilidad para el Estado, un término de nueve días para contestar la demanda.

Entre las disposiciones procesales de los Estatutos, se encontraban aquellas que sancionaban la rebeldía del demandado al no exponer su contestación. La de tener por acreditada la acción intentada, es decir, en plantear una presunción "Juris Et de Jure" o sea, de derecho y por derecho; en cambio, la nueva Ley sancionaría tal rebeldía con una presunción de la procedencia de las acciones intentadas "Juris Tantum", al indicar que se tendría por contestada en sentido afirmativo la demanda, salvo prueba en contrario.

La Ley observó la integración del tribunal con Salas, en principio en número de tres, facultando al Pleno para incrementar el número a futuro, acorde a las necesidades del propio Tribunal.

Finalmente, la evolución histórica de nuestra sociedad, que es día con día más dinámica y envolvente, nos lleva en un corto lapso a dar diferentes enfoques a la relación de trabajo entre empleado burocrático y estado patrón.

CAPITULO I.I.
II. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

II.I. SU ESTRUCTURA ORGANICA.

II.I.1. EL TRIPARTISMO EN EL TRIBUNAL.

hablar del tripartismo como principio de composición de las instituciones laborales nos obliga impostergablemente a referirnos a la OIT. La Organización Internacional Del Trabajo, pues de ésta toma la legislación del Trabajo nacional sus bases para la organización de sus tribunales.

La Organización Internacional del Trabajo, en esencia es eminentemente técnica. *41 En ella no se encuentran representados países, sino "Empleados, Empleadores y Gobiernos",*42 con la finalidad de llevar al cabo el Programa Permanente expresado en el preámbulo de su documento constitutivo, mismo que se deriva de la declaración sobre fines y objetivos de la Organización, signada en Filadelfia el 10 de mayo de 1944.
*43

En consecuencia de lo anterior, el tripartismo en que se finca la Organización, señalando una línea orgánica de vanguardia, lo podemos entender hoy como natural. *44 Es decir, al reunirse en las relaciones laborales los factores de la producción: Trabajo y Capital o Capital y Trabajo, además del gobierno en cualesquiera niveles de intervención, la representación de estos sectores en las instituciones administrativas y especialmente en las jurisdiccionales, al estar en juego intereses de dichos factores, podríamos pensarlo como imprescindible, aunque no hay que olvidar que son muchos los países, sobre todo en Latinoamérica, donde tal esquema organizacional aún no ha sido adoptado, v.g. El caso de Argentina es marcadamente interesante pues siendo sus principios de Derecho Laboral semejantes a los nuestros, su aparato jurisdiccional sobre la materia se equipara a nuestros tribunales del Fuero Común.

El autor argentino Ernesto Krotoschin señala los beneficios y conveniencias de un sistema de tribunales "mixtos" o

*41. De La Cueva, Mario. "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO". Edit. Porrúa. 2a. Edición. México. 1954. p.34.

*42. Terminología que utiliza la propia Constitución de OIT.

*43. Art. 1o. Constitución de OIT.

*44. Barroso Figueroa, José. "DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO" Edit. Porrúa. 1a. Edición. México. 1987. p.72.

tripartitos. Comenta que la adopción de tal sistema en las Naciones, se vincula al grado de evolución de cada país, afirmando: "parece difícil negar el valor altamente evolutivo que puede significar la convocación de representantes de las mismas partes para que juzguen los conflictos de sus compañeros". #45

La breve referencia al caso argentino sirva en este análisis para detenernos en la reflexión sobre lo que nosotros apuntábamos sobre esta composición tripartita de los Tribunales del Trabajo como "natural", mientras que en otras latitudes, juristas tan eminentes como el invocados, aspiran a tal sistema como índice de civismo y consecuencia de desarrollo educativo, profesional y cultural. Sin embargo, hay que ser muy cautelosos. El que en nuestro contexto tengamos al tripartismo como sinónimo de las instituciones rectoras del trabajo, esto no nos transporta a ningún paraíso terrenal, por el contrario, debemos volver a detenernos en el estudio para encontrarlos con la alarmante realidad del desvirtuamiento del sistema dentro de nuestras Juntas de Conciliación y Arbitraje, dado que la misma Ley, al no enfatizar ni ser más rigorista en los requisitos y responsabilidades para los integrantes de las Juntas, coadyuva a fomentar el poco celo y seriedad en la designación por los sectores de algunos de sus representantes a integrar dichas Juntas.

Creemos que por el bien de la sociedad, que toda persona dedicada a la actividad de decidir controversias, de "Juris Dichea". (decir el derecho), no sólo debe conocer la materia, sino ser expertos juristas con Título de Licenciados en Derecho, y aunque esto pudiera antojarse elitista o discriminatorio a un sector o clase supuestamente débil, sería una medida que tendería a mejor proteger al trabajo en sí, como base y plataforma socio-económica del país, buscando tener instancias jurídicas y no políticas, como se ha venido desarrollando, pues el que representa al trabajo siempre votará en favor del trabajador y el del capital por el patrón, sin mayor análisis de la resolución, lo que desemboca a una misma situación que el caso argentino en que un representante del gobierno, investido de facultad de juzgador, resuelve la controversia, sólo que en nuestro país, con un a carga burocrática y económica más voluminosa.

En el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podríamos afirmar que contamos con un sistema tripartito, en contraposición con el de las Juntas que indicábamos "natural", "artificial".

#45. Krotoschin, Ernesto. "TRATADO PRACTICO DEL DERECHO DEL TRABAJO". Volumen I. Edit. Ediciones Palma. 4a. Edición. Buenos Aires. 1987. p. 632.

Cabe comentar a este punto, que el tripartismo en las autoridades laborales de jurisdicción del apartado "A" del artículo 123, son de carácter constitucional, pues en el precepto de referencia, fracción XX, se determina que "las controversias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno", en tanto que la fracción XIII del apartado "B" del mismo artículo 123 constitucional, a la letra dispone: "los conflictos individuales, colectivos o interindustriales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria".

Como vemos, la Constitución le otorga facultad al legislador permanente para que, con la ley reglamentaria, elija la forma orgánica para conformar al tribunal y así, el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contiene la declaración de conformación del Tribunal e indica en primer término: "será colegiado". Este vocablo colegiado, de acuerdo con el Diccionario de Derecho Procesal Civil del maestro Eduardo Pallares, un tribunal colegiado es el que está formado de varios jueces o magistrados.

Más adelante la Ley señala que el Tribunal funcionará en Pleno y en Salas. Continúa: "cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado, Tercer Arbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala". Por otra parte, "El Pleno", continúe versando el mismo artículo 118, "se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal".

La configuración de las Salas, siguiendo el modelo tripartita, y al estar involucrados en estos conflictos únicamente dos partes, Estado y trabajadores, es necesario, de una forma artificial, llamar a otro, que ha de ser designado por los dos representantes de las partes- un verdadero Tribunal Arbitral- Sin embargo, ni la Ley, ni el Reglamento Interior del tribunal prevén la forma en que debe ser designado el Presidente de cada Sala, es decir, únicamente se prevé la designación por conducto de los magistrados designados por gobierno y trabajadores, pero no la forma en que debe operar dicha designación. Sentimos que ello implica una laguna reglamentaria y que debe precisarse el modo, el "como" se debe realizar ese nombramiento por tratarse de un acto administrativo de autoridad que conforme al principio de legalidad, debe estar previsto por escrito y en forma clara y concisa en algún ordenamiento jurídico.

Por otra parte, encontramos en la disposición en comento un aspecto que podría antojarse violatorio de la libertad de asociación prevista por la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional ya que, en términos del precepto legal, sólo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado puede designar magistrados para integrar las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en consecuencia, ningún sindicato que no estuviera afiliado a la FETSE, si lo hubiera, aunque representara los intereses de los trabajadores de una o varias unidades burocráticas, podría aspirar a enviar un representante al Tribunal.

Para concluir, retomemos la idea con que iniciamos el capítulo, en cuanto a que el tripartismo en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es artificial al no estar involucrado otro sector que Gobierno y Trabajo pero que, las bases del tripartismo en nuestro país son óptimas y debe preservarse en las instancias laborales esta configuración orgánica, sin embargo, debe esclarecerse la forma de designación y atenderse con celo la designación misma de los encargados de ejercer la función jurisdiccional por ser de gran importancia y trascendencia social en el desarrollo de la justicia en México.

II.1.2. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL Y ESQUEMA LEGAL.

TRIBUNAL, indica el multitudinado Diccionario de Derecho Procesal Civil del maestro Eduardo Pallares, es "la institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios, auxiliares y empleados que como Organó del Estado, tiene la función de administrar justicia".

En nuestro sistema político, como sabemos, el Poder Estatal se divide y autolimita en los tres Poderes: Judicial, Ejecutivo y Legislativo, así lo prescribe la Constitución en sus artículos 41 y 49.

Por su parte, el artículo 94 de nuestra Carta Magna enmarca al Poder Judicial Federal señalando que su ejercicio lo deposita en una Suprema Corte de justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito.

Son estos Organos a nivel federal, los constitucionalmente y naturalmente investidos de jurisdicción, es decir, formal y materialmente jurisdiccionales.

Por exclusión, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es un órgano formalmente jurisdiccional.

Ya veíamos que el Tribunal en estudio existe con base constitucional aunque su composición tiene origen legal por orden de la misma Constitución.

Ahora bien, está claro que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es un órgano de jurisdicción formal. Sabemos que en el sentido material, la función estatal no se define por el órgano que la realiza ya que órganos formalmente legislativos pueden ejecutar funciones materialmente administrativas y así sucesivamente, es decir, materialmente la clasificación del órgano no atiende a su ubicación en el esquema jurídico sino a la naturaleza misma de la función, en consecuencia y en principio afirmaríamos que el Tribunal no es un órgano estatal formalmente jurisdiccional, aunque materialmente si lo es.

A manera que nos adentremos en este análisis nos acercamos al punto de interrogación sobre qué significa el concepto de jurisdicción.

Etimológicamente, la palabra jurisdicción proviene de dos vocablos latinos a saber: "ius", que significa "derecho" y "dicere" que indica "decir". Jurisdicción, etimológicamente hablando quiere decir: "decir el derecho". 445.

Definir este concepto es tan complejo como definir justicia. Lo más adecuado será revisar algunas de las principales teorías en torno a la jurisdicción para recoger una semblanza doctrinal que nos ayude a ubicarnos en este espacio conceptual.

El autor Dorantes Tamayo clasifica las teorías que pretenden explicar la jurisdicción en: a) Formales y Orgánicas; b) Materiales o Finalistas; c) Subjetivistas y e) Mixtas.

Cita, dentro de las primeras, a Raymond Carrá de Melberg, quien indica que para determinar el acto jurisdiccional hay que seguir un criterio orgánico y otro de procedimiento, pero lo esencial de su teoría se plasma en que, para el autor, conforme al criterio orgánico, "el acto jurisdiccional es realizado por órganos especializados, jerarquizados, independientes y autónomos".

Gastón Jáze es más agresivo y propone una definición al concepto como "la constatación hecha por el juez con fuerza de verdad legal".

En el rubro de los materiales o finalistas predomina la teoría de León Duguit circunscribiendo a la actividad del juez a la constatación de violaciones de derechos y decidir sus consecuencias. Indica que los elementos de la jurisdicción son: una pretensión, una constatación y una decisión. Coincidimos con el autor Dorantes Tamayo, quien criticando los conceptos de Duguit, asevera que "solo la constatación caracteriza al acto jurisdiccional", aunque sentimos en todas estas teorías y las que adelante comentaremos la ausencia del elemento perfeccionador de la acción juzgadora del Estado, con excepción de la siguiente.

No es menos interesante que la anterior la posición de Chiovenda dentro de las postuladas "Finalistas" en torno a la aplicación teórica de la jurisdicción. Este jurista sostiene que el concepto se refiere a la "función del Estado cuya finalidad es la actuación de la voluntad concreta de la Ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos ya sea para afirmar la existencia de la voluntad de la Ley o para hacerla prácticamente efectiva".

*45. Dorantes Tamayo, Luis. "ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO". Edit. Porrúa. 3a. Edición, México, 1990, p.117.

Destacamos de las ideas de Piovene la que implica la facultad de imperio del órgano juzgador, necesaria para hacer efectiva la voluntad de la Ley, punto que trataremos más en detalle. Con respeto y concordancia con el autor Donatés Tamayo, rechazamos esta teoría de la sustitución, pues la naturaleza de la actividad jurisdiccional deviene de la soberanía de un Estado que por voluntad constituyente, faculta a órganos especializados para dirimir controversias y aplicar la Ley sin sustituir voluntad particular alguna, sino por consecuencia de la excitación del órgano jurídico, por un actor en contra de un demandado y con base a la facultad de imperio que el propio Estado confiere.

Inmersos en la Teoría General del Proceso, pasamos al comentario de las teorías clasificadas como "objetivistas", de las que sobrepasan la llamada Teoría General, de Enrico Tullio principalmente, que refiere a la jurisdicción como "la actividad estatal dirigida a la realización del derecho objetivo, mediante la aplicación de la norma al caso concreto". Sentimos que esta base teórica es escueta, ya que la actividad jurisdiccional no puede limitarse, ni se limita a la aplicación de la norma pues existen resoluciones aplicadas con base en otras fuentes del derecho legalmente previstas y determinantes para la consecución de tal función.

La Teoría de la Garantía del Derecho, procreada por Piero Calamandrei, identifica a la jurisdicción como la "garantía de observancia de la norma" y como una actividad complementaria del legislador, es decir, que al intervenir el Estado en las relaciones jurídicas de los particulares, lo hace para declarar en forma oficial alguno de los preceptos dirigidos a los ciudadanos. Esto no puede ser aceptable ya que, si bien el órgano jurisdiccional debe aplicar la norma jurídica, ello no proviene de un principio garantizador de la misma norma, sino de una acción también jurídicamente prevista para hacer efectiva a la norma y constituye a su vez, un elemento de una garantía que en el caso mexicano, se consigna en los artículos 14 y 16 constitucionales y se identifica como "debido proceso legal". #47

Tocante a las Teorías Subjetivistas, enunciaremos la propuesta por su principal defensor Wilhem Kisch, sugiriendo que la jurisdicción es la actividad estatal "dirigida a la tutela del derecho subjetivo, a la reintegración del derecho amenazado o violado".

#47. Calamandrei, Piero, "LA GENESIS LOGICA DE LA SENTENCIA". Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961, p.318.

Sobre lo anterior solo diremos que la jurisdicción no se limita a las eventualidades previstas por esta teoría, en consecuencia, no nos parece acertada.

Las Teorías Mixtas o Eclécticas, abarcan varios de los puntos antes invocados, sin embargo son de relevante importancia las de Paul Guché, Maurice Hauriou y Carnelutti. Pues para definir su postura se remiten a un criterio teleológico basado en la finalidad jurisdiccional y ésta es la de resolver controversias como justa composición de la litis. *48

Por nuestra parte, pensamos que la jurisdicción es una actividad estatal por antonomasia, cuya finalidad es resolver una controversia constituyendo una constatación, es decir, un manifiesto en que, partiendo de la verdad legal del caso, se aplica la norma jurídica legal, reglamentaria, etc., o las fuentes de Derecho que el sistema jurídico prevea o permita, pero tal actividad o facultad estatal, como los señala Eduardo Pallares, debe ir acompañada de "imperio", o sea, la facultad de mandar y usar la coacción pública para hacer cumplir sus resoluciones. Cabe aclarar nuestra postura en cuanto a que esta facultad de imponer el resultado de un procedimiento jurisdiccional no es en sí la jurisdicción, sino un elemento propio de tal función, sin el cual carece de eficacia esta actividad estatal. Sería infructuosa la tarea de un juzgador que no contara con este imperio para ejecutar sus mandatos dejando al arbitrio de las partes el adoptar o no la resolución.

Diversos autores procesalistas alegan la existencia de varias clases de jurisdicción.

Nosotros, con respeto, disentimos de ello ya que la jurisdicción como tal es Única, sólo que se envisten de ella a diversos órganos estatales de distinta manera en forma y grado.

Aún con lo anterior, no dejaríamos de mencionar las clasificaciones que doctrinariamente proponen algunos tratadistas, como el maestro Eduardo Pallares.

Dice el autor que existe jurisdicción originaria o propia y es aquella que "por ley ejercen los jueces o Tribunales" y la "retenida", adiciona el tratadista argentino Hugo Alsina, "la que ejercen los jueces que conocen de las causas en ejercicio de las facultades que les confieren las leyes". *49 *50

*48. Pallares, Eduardo, "DERECHO PROCESAL CIVIL", Edit. Porrúa, 10a. Edición, México, 1983, p.72.

*49. Pallares, Eduardo, 2a. ob. cit. p.73.

*50. Alsina, Hugo, "TRATADO TEÓRICO PRACTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Edit. Argentina de Editores, Buenos Aires, 1941, p.556.

En contra-posición, la "delegada" o "prorrogada" es la que las partes atribuyen al Juez o que conoce por encargo de otros jueces. Insistimos en que sólo existe una jurisdicción como concepto.

También se propone la clasificación de Jurisdicción en Federal y Común y a tal respecto creemos que se confunde con el concepto de competencia, que ya analizaremos.

Otro punto clasificatorio que se pretende dar sobre la jurisdicción es la contenciosa o administrativa. En nuestro concepto, no puede haber jurisdicción que no sea contenciosa, ya que al no ser así, no se trata de jurisdicción.

Esta no muy feliz clasificación, nos conlleva a revisar la cuestión de la naturaleza de la jurisdicción y al respecto afirma Eduardo Pallares: "los actos jurisdiccionales que se ejecutan diariamente por los diversos órganos del Poder Judicial, son actos concretos y relativos a un caso determinado y no a una generalidad de casos posibles". *51

de ello no nos quedaría más que decir que la función jurisdiccional no se limita a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos investidos de tal facultad por disposición jurídica y que materialmente la ejercitan sin importar la ubicación formal de éstos dentro del esquema gubernativo o político de un Estado.

Como señalábamos antes, la jurisdicción y competencia son dos conceptos que fácilmente pueden ser confundidos aún cuando existe una clara diferenciación entre ambas.

El citado tratadista Pallares observa la competencia desde dos ángulos de análisis: subjetiva y objetivamente. Subjetivamente, dice el autor, "se trata de un poder-deber atribuido a determinadas autoridades para conocer de ciertos juicios" y objetivamente es "el conjunto de normas que determinan tanto el poder-deber y el conjunto de jueces o negocios de que pueden conocer un Juez o Tribunal competente". Podría interpretarse, como más adelante define el propio autor, que la competencia es la "porción de la jurisdicción que la Ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados negocios". *52

*51. Pallares, Eduardo. 2a. ob.cit. p.76.

*52. idem. p.82-83.

Por su parte, Becerra Bautista indica que "los órganos jurisdiccionales ejercitan, en nombre del Estado, la función jurisdiccional y por tanto, deben tener las facultades y la potestad necesarias para conducir el proceso ante ellos iniciado, hasta su conclusión jurídica". *53

A lo que se refiere este autor con las "facultades y potestades" es precisamente a la competencia que se le otorga al órgano o al juzgador para ejercitar su investidura jurisdiccional. El maestro Pallares afirma que puede existir jurisdicción sin competencia, pero que la competencia presupone siempre la jurisdicción, con lo que disintimos absolutamente, encontrando más preciso el concepto según Arellano García que afirma que la competencia es "la aptitud que tiene el juzgador para intervenir con la debida incumbencia en el desempeño de la función jurisdiccional". *54

De lo anterior podríamos concluir que la jurisdicción por si sola no tiene efecto jurídico alguno en tanto no se ejercite por un órgano investido de tal función y facultado para actuar dentro de un ámbito plurideterminado por cuantías, territorio, materia, persona y demás criterios de definición. La competencia no puede en todos los casos y como principio general presuponer jurisdicción. Existen órganos del Estado competentes para una serie de actos jurídicos sin tener facultades formales ni materiales de jurisdicción. Tan es así que la propia Constitución Política de nuestro país prevé dentro de la garantía de legalidad en su artículo 16: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento..." Así pues, por ejemplo, la Inspección en el Trabajo, que es una autoridad, un órgano administrativo del Estado, tiene entre sus funciones la de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y para ello, puede ordenar visitas a las empresas o establecimientos. Esto, que constituye un acto de molestia para un particular, - un determinado patrón-, requerirá de una orden escrita fundada y motivada, suscrita por la autoridad competente, a través de su titular, en cumplimiento con el precepto constitucional traído a colación. En ese caso, se estará ejercitando un acto formal y materialmente administrativo, para el cual tiene competencia el órgano señalado, sin que se realice u actúe con bases jurisdiccionales, si competenciales.

*53. Becerra Bautista, José. "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO". Edit. Porrúa. 3a. Edición. México, 1970. p. 52.

*54. Arellano García, Carlos. "TEORIA GENERAL DEL PROCESO". Edit. Porrúa. 1a. Edición. México, 1980. p. 357.

Siguiendo la distinción tradicional de la competencia dividida en competencia objetiva y subjetiva, en el primer caso se refiere al sector de negocios del Tribunal y en sentido subjetivo, a la facultad y deber que tiene el Tribunal para resolver esos determinados negocios.

Los conceptos de jurisdicción y competencias suelen ser confundidos por la interrelación de éstos en la Teoría General Procesal, sin embargo, el autor Rafael de Pina, nos precisa con claridad la debida delimitación entre uno y otro concepto al indicar que la competencia se identifica con la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. *55 Sin embargo, la competencia no se liga exclusivamente al órgano jurisdiccional, como lo veíamos en el ejemplo citado y apoyándonos en lo que define Cipriano Gómez Lara, quien relaciona a la competencia, en sentido amplio, con la esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. *56.

En torno a lo anterior señalaríamos que la jurisdicción, para ser ejercitada por un órgano del Estado, salvo en los casos de árbitros por pacto arbitral particular, implica necesariamente la existencia de la competencia como base y límite de la actividad propiamente jurisdiccional, sin embargo, no siempre la competencia implica una actividad jurisdiccional.

Nuestro Tribunal en estudio es un órgano del Estado, formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional y competente, por disposición constitucional, para ejercitar funciones de jurisdicción en negocios o asuntos derivados de conflictos entre la Federación y sus trabajadores, con los alcances y límites competenciales, (véase la redundancia) que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su Ley Orgánica le señale.

Como ya se mencionó, la existencia jurídica del Tribunal está prevista por la Constitución como el órgano jurisdiccional del trabajo estatal, Federal, con exclusión de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los militares, miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, quienes se regirán con sus propias leyes, en términos de los dispuesto por las fracciones XII y XIII del Apartado "B" del artículo 123 de la Ley Suprema.

*55. De Pina, Rafael. "INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL". Edit. Porrúa. 12va. Edición. México, 1978. p.87-88.

*56. Gómez Lara, Cipriano. "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO". Edit. Universidad Autónoma de México. México, 1974. p.141-142.

La competencia jurisdiccional de este Tribunal está definida por el Artículo 124 de la Ley laboral burocrática, con las siguientes bases:

1.-Para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

2.-Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.

3.-Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo. (Tiene la competencia para esta función administrativa, que no es jurisdiccional).

4.-Conocer de los conflictos sindicales e inter-sindicales.

5.-Llevar al cabo el Registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos. (tampoco en ello hay una actividad jurisdiccional).

Sobre la competencia del Tribunal se han planteado interrogantes ya tradicionales con relación a los empleados de las Fuerzas Militares, de Seguridad Pública, Servicio Exterior, Poder Legislativo, Judicial y Personal de Confianza.

Por lo que hace a los Trabajadores del Servicio del Poder Judicial de la Federación, en la mencionada fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, se establece que su órgano jurisdiccional es el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuyo procedimiento se regula, dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El origen del Título Noveno de dicha Ley fue jurisprudencial, como ya lo anotábamos en capítulos anteriores.

Como sabemos, todos los trabajadores del Poder Judicial de la Federación dependen administrativa y presupuestalmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta, "patrón" de aquellos y, como su mismo nombre lo indica, máximo Tribunal de nuestro país, no puede sujetarse a la jurisdicción de ningún órgano jurisdiccional, por lo que sus conflictos laborales han de ser resueltos por el Pleno, a través de una Comisión Permanente que, por tener carácter de autoridad de trabajo, se conforma tripartitamente.

Esta Comisión substanciadora, como la denomina el artículo 154 de la ley del Trabajo burocrático, se integra por un representante de la Corte, nombrado por el Pleno de ésta, un representante del "trabajo", que es nombrado por el Sindicato del Poder Judicial Federal, y un tercero ajeno a estos, designado de común acuerdo por los anteriores.

En materia de Empleados de Confianza en general, nos debemos remitir al texto del artículo 2o. de la Ley Laboral Estatal que a la letra reza: "Para los efectos de esta 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".

Por su parte, el artículo 8vo. es más elocuente en cuanto a la exclusión del régimen legal a los Empleados de Confianza, sin embargo, la interrogante subsiste en el sentido de que, por una parte, el Apartado "B" del artículo 123 constitucional no desconoce al carácter de "trabajador" al personal de confianza y les hace extensiva su aplicación en cuanto a las medidas protectoras del salario y los beneficios de la seguridad social. Por otra parte, si bien la Ley les excluye de su ámbito, creemos que esa exclusión es relativa al derecho subjetivo y no al adjetivo y que, con apego a lo dispuesto por la fracción I del artículo 124 de la Ley, el personal de confianza no está privado del ejercicio de acciones reivindicatorias sobre sus derechos y que el Tribunal en estudio debe conocer de los asuntos planteados por este tipo de trabajadores, por lo que coincidimos plenamente con lo que expone el autor José Dávalos al respecto, al señalar que "las restricciones de que son objeto los trabajadores de confianza, no significa no significa que carezcan de una vía jurisdiccional...", a lo que agregaríamos que esta se debe intentar ante este Tribunal. *57.

Bien vale transcribir la jurisprudencia que sirve de base para las anteriores afirmaciones:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del Artículo 123 de

*57. Dávalos Morales, José. ob. cit. p. 176.

la Constitución, que entro en vigor a partir del mes de diciembre de mil novecientos noventa. El dispositivo anterior quedo colocado bajo el cubro general del propio Articulo 123 que establece que el Congreso de la Union, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo. Las cuales regiran: B. Entre los Poderes de la Union, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas basicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la unica excepcion contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marineros y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior se regiran por sus propias Leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita, estableció que la Ley Reglamentaria determinara los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que las personas que los desempeñaran disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B" y que gozaran de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo solo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se en-

cuentran consignados en la fracción III del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al Servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción. *58

En cuanto al fuero militar, bien merecería la dedicación de un trabajo completo respecto al régimen laboral de sus trabajadores, pues la propia Constitución les da un tratamiento especial y si bien les reconoce el carácter de Trabajadores al Servicio del Estado, también remite su regulación como tales a sus propias leyes.

El ámbito normativo del ejército es tan amplio como complejo. Abarca desde un capítulo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hasta manuales técnicos secretos o confidenciales, pasando por Leyes, Reglamentos y Circulares de distintos niveles y efectos.

En el terreno laboral, desde luego no existe un ordenamiento único y sistemático que reglamente la fracción XIII del Apartado "B", artículo 123 constitucional, sino que en ese compendio normativo existen disposiciones aisladas que versan sobre algunos derechos de los miembros del ejército como servidores, medidas disciplinarias, sanciones, procedimientos y autoridades, no laborales particularmente.

*58. Citada por José Dávalos m. ob. cit. p. 178.

Para mencionar brevemente y hacer un sencillo esbozo de los trabajadores de las armas, comentaremos algunas de estas disposiciones:

Por mandato constitucional, el Titular del Poder Ejecutivo Federal es también el Jefe de las Fuerzas Armadas y esta función la delega en los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina. Las Secretarías forman parte de la Administración Pública Centralizada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 29 y 30 determinan respectivamente las facultades de las Secretarías de la defensa Nacional y de Marina como rectoras del Ejército y Fuerza Aérea y Armada Nacional. En ambos casos se señala como función la de conceder licencias y retiros e intervenir en las pensiones de sus miembros, sin embargo, mientras que a la Secretaría de Marina se le permite intervenir en la Justicia Militar, es facultad exclusiva de la Secretaría de la Defensa Nacional, ejercitar la Administración de Justicia Militar.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, aún cuando su nombre lo indica, pretende ser "orgánica", contiene de hecho, disposiciones de carácter reglamentario.

Esta Ley ratifica que corresponde al mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos al Presidente de la República y que, el alto mando lo ejerce el Secretario de la Defensa Nacional.

El artículo 64 enuncia las facultades del Servicio de Justicia Militar, entre las que se destacan la averiguación y castigos de los delitos de la competencia del Fuero de Guerra, asesoramiento a la Secretaría en asuntos técnicos jurídicos, pero al mismo tiempo, realiza actividades de administración de personal del servicio; participa en la elaboración de proyectos de leyes y reglamentos relativos a la administración de Justicia Militar y coadyuva con la aplicación de la Ley de Retiros y Pensiones en la parte que compete a la Secretaría de la Defensa Nacional. Como se advierte, son facultades amplísimas que subsanan prácticamente todos los asuntos jurídicos en que podría implicarse al Ejército.

La Sección Primera, Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley Orgánica, se refiere al reclutamiento de personal previendo dos vías: a través de la conscripción, de conformidad con la Ley del Servicio Militar Nacional o por "enganche voluntario", destacándose la existencia de los contratos de enganche, con vigencia de tres años obligatorios.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su artículo 34 indica que la administración de la Justicia Militar esté a cargo de los órganos que señalan el Código de Justicia Militar y demás leyes y reglamentos que las rigen; mientras que el artículo 35 da vida a la Procuraduría General de Justicia Militar para averiguar y perseguir los delitos contra la disciplina militar, así como para dictaminar sobre dudas o conflictos de orden jurídico que se le presentan en asuntos de la competencia de la Secretaría.

En el aspecto jurisdiccional de la milicia, el ordenamiento jurídico más importante es sin duda, el Código de Justicia Militar.

Tal Código contiene disposiciones en materia de suspensión del servicio sin pago de salarios y de destitución del empleo, (artículos 131 y 136 respectivamente) pero ello se contempla dentro del Título respectivo a Penas y sus consecuencias como castigo a los delitos militares previstos por el propio código.

Al tratarse, la suspensión o destitución, de penas a conductas delictivas militares, cualquiera de éstas sólo pueden darse como decisión de la autoridad jurisdiccional, resultando de un procedimiento previo y no como una consecuencia de incumplimiento en el servicio a decisión del patrón, refiriéndonos primordialmente a la destitución, como ocurre en el servicio civil.

Las autoridades de la justicia militar son, a saber:

- I. Supremo Tribunal Militar,
- II. Consejos de Guerra Ordinarios,
- III. Consejos de Guerra Extraordinarios y
- IV. Jueces

El procedimiento previsto por el Código comentado es afín al Penal Federal.

Existen otros ordenamientos jurídicos que sólo mencionaremos, como son: Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales; Ley Para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;

Ley de Disciplina. Esta última prevé sanciones como arrestos a las faltas menores cometidas por los servidores que no están previstas en el Código de Justicia Militar, sin ningún tipo de procedimiento jurisdiccional previo. Sin embargo, el artículo 11, contiene una disposición en favor del servidor que vale la pena transcribir:

"El militar se abstendrá de murmurar con motivo de las disposiciones superiores o de las obligaciones que le impone el servicio, pero cuando tuviera queja, podrá presentar, en demanda de justicia, ante el superior inmediato de quien le inflige el agravio, y si no fuera debidamente atendido, podrá llegar por rigurosa escala al Presidente de la República".

Finalmente diremos que la reconocida calidad de trabajador militar no se encuentra regulada por ninguna de las Leyes de la milicia, no obstante que la propia Constitución, a éstas los remite. Sólo hay disposiciones aisladas en la legislación militar, a cerca del trabajo. No dejaremos de comentar en cuanto a prestaciones se refiere, que hay un Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército; el de Deberes Militares y la Ley de Pensiones ya antes mencionada.

De los trabajadores excluidos constitucionalmente de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comentaremos por último el caso de los empleados del Servicio Exterior. Este servicio es regulado por dos instrumentos jurídicos básicamente: La Ley orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Los derechos y prestaciones "laborales" de estos servidores se contienen en los artículos 49 a 56 de la Ley. La separación del servicio sólo puede decretarse, en términos del artículo 57, temporalmente por medio de suspensión y en forma definitiva por baja, retiro o destitución.

El Título Sexto del Reglamento se titula "De los Derechos y Prestaciones", su contenido bien podríamos asimilarlo al capítulo respectivo en unas Condiciones Generales de Trabajo de cualquier institución estatal, ya que el Reglamento no se refiere a prestaciones mínimas, sino a las reales y efectivamente proporcionadas.

El órgano laboral jurisdiccional de primera instancia para los empleados del servicio exterior es la Comisión de Personal, que según prescribe el artículo 67 de la Ley respectiva, está presidida por el Subsecretario del ramo a integrarla, además, por el Oficial Mayor de la Secretaría, por el Director General del Servicio Exterior, quien funge como secretario de la Comisión y por otros tres altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, designados por el Secretario.

Esta Comisión tiene facultades para conocer de las faltas u omisiones en que incurra el Personal del Servicio Exte-

rior, ya sea por queja, denuncia o informe y en cuyo caso, decide si es procedente la aplicación de determinada sanción, concediendo al interesado un plazo de quince días si éste está adscrito en México, o de treinta si este comisionado en el exterior, ello contando a partir de que se den a conocer por escrito los hechos que constituyan las faltas que se le atribuyan.

El servidor puede impugnar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores cualquier resolución de la Comisión a través del recurso de reconsideración que promueva dentro de los plazos de quince a treinta días, según donde este comisionado, bajo las mismas condiciones que para comparecer ante la Comisión de Personal, contándose a partir del día siguiente en que reciba la notificación de la resolución.

Este recurso lo resuelve la Secretaría vía una comisión presidida por el Consultor Jurídico e integrada además por dos miembros de carrera del Servicio Exterior comisionados por la Secretaría y que no forman parte de la Comisión de Personal.

Una vez que la Comisión conozca y tramite el recurso, elabora un dictamen para que sea el Secretario el que resuelva en definitiva. El procedimiento se ventila de conformidad con lo que mencionan los artículos 144 y 145 del Reglamento, sin admitirse instancia posterior. Obviamente que en caso de haber violaciones en la resolución, el interesado podrá interponer una demanda de Amparo Directo en materia administrativa y no laboral, como podría pensarse.

Retornando a nuestro análisis sobre la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para concluir esta parte de nuestro estudio, revisemos los conceptos de coercitividad y coacción que refieren a la facultad de imperio sin la cual, la resolución dictada por cualquier órgano jurisdiccional, tiene escasa viabilidad.

Coercibilidad, atendiendo a la atinada definición del maestro García Maynes es "la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado". *59

Coacción, según el mismo autor, es la aplicación forzada de la sanción.

*59. García Maynes, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DEPECHO". Edit. Porrúa. 34va. Edición. México, 1982. p.22 y 298.

Lo anterior nos deriva necesariamente a indagar sobre el concepto "apremio", palabra proveniente del verbo latín "premere", cuyo significado es oprimir, apretar.

El apremio o la vía de apremio, como sabemos, es el medio para hacer efectiva una resolución o exigir el cumplimiento de determinada obligación.

Ovalle Favela afirma que la vía de apremio es un procedimiento para llevar al cabo la ejecución forzada. *60

En si, el apremio entra en operación cuando el procedimiento de ejecución de una resolución no es acatado voluntariamente por la parte vencida en un litigio haciendo, dando o dejando de hacer lo que se impone en la sentencia o laudo.

La eficacia de la actividad jurisdiccional no puede darse sin la correspondiente fuerza que permita la ejecución del mandamiento producto de aquella.

El Tribunal Federal materia de este trabajo es pues, un Tribunal Colegiado, integrado por Magistrados, de arbitraje, que ejercita la facultad jurisdiccional que la Ley le atribuye y por ello dicta laudos y no sentencias; competente para conocer de los conflictos laborales multicitados y cuya eficacia para la ejecución de sus resoluciones cuestionamos como tesis en este análisis.

*60. Ovalle Favela, José. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Edit. Harla. 2a. Edición. México, 1985. p. 251.

II.II. PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.

II.II.1. LAS ACCIONES Y SUS EFECTOS.

Analizar a profundidad el concepto jurídico de "acción" ameritaría un trabajo completo con tal título, sin embargo, es fundamental dar vista a este tema con el propósito de comprender la naturaleza de las acciones previstas por la Ley liberal burocrática.

El maestro Eduardo Pallares presenta un accesible florilegio de teorías en torno a este punto, de las cuales nos parecen dignas de mencionar las de Manreza, quien describe a la acción como el "medio que concede la ley para ejercitar en juicio el derecho que nos compete". No menos interesante resulta la definición del tratadista bibliográfico en cita: "es el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la ley". por su parte, Carnelutti aduce que es "un derecho público subjetivo que tiene al individuo como ciudadano, para obtener del Estado la composición del litigio". *61

En principio, con estas tres definiciones base, tenemos tres distintos puntos de partida: Acción como MEDIO para ejercitar un derecho; como PODER JURIDICO para la actuación de la ley y como DERECHO SUBJETIVO para iniciar un litigio. El panorama es complejo, sin embargo creemos que la acción la podemos apreciar como un medio legal cuya consecuencia directa es impulsar un juicio. Se ejercita una acción, se emplea el medio legal a través de una demanda que buscará en su esencia el reconocimiento, creación, desconocimiento o eliminación de un derecho. La práctica y costumbre jurídicas aunadas a lo complicado del concepto y siguiendo la escuela de Celso en el Derecho Romano, ha confundido a la acción con el derecho que se persigue a través de ésta y por ello encontramos acciones personales o reales derivadas de derechos personales o reales, lo que no es correcto pero se llega a reconocer dado lo arraigado de la práctica, considerándose como una liberalidad pragmática.

El artículo 10. del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en poco ayuda para esclarecer el concepto pues impone como condiciones para el ejercicio de las acciones civiles, en primer término, la existencia de un derecho; la violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho.

*61. Pallares, Eduardo. 1a. ob.cit. p.12-17.

La acción como medio legal no está sujeta a condiciones o requisitos como los que señala el precepto invocado, mismos que obedecen a consideraciones de fondo en un procedimiento, siendo que la existencia de derecho, violación o declaración se busque sea resuelto por la autoridad jurisdiccional como consecuencia final de la acción, independientemente de que el actor tenga o no un derecho, por ende, ello no puede interpretarse como un presupuesto al ejercicio de la acción. Esto se avalea en el artículo 17 constitucional bajo el concepto de "administración de justicia".

En consecuencia, el único derecho que exista es el consagrado por la disposición constitucional aludida, y que es que toda persona tiene derecho a acudir ante los tribunales para "reclamar" derechos (los tenga o no) y aquellos, en su función de administrar justicia, tendrá que sujetarse a la Ley en cuanto al desarrollo del procedimiento particular, pero no podrá desechar una demanda o tener por no ejercitada la acción porque no se acredite la existencia de un derecho previamente, al ser la acción el punto generador del proceso judicial que podrá traer como consecuencia el reconocimiento y quizás hasta el nacimiento de un derecho.

Se ha dado en clasificar las acciones por las consecuencias que traen o el resultado que se busque obtener. Aunque haya procesalistas que proponen una clasificación en acciones de condena, constitutivas y declarativas, en nuestro parecer dicha clasificación podría aterrizar mejor para el concepto "sentencia". #62

Nos parece adecuado traer a colación los elementos de la acción que han propuesto algunos procesalistas del Derecho Laboral: El primero de sus elementos son los sujetos. El sujeto activo, el que ejerce la acción a la que le corresponde el "poder de obrar", ésta es identificado como "el actor"; y el pasivo o frente al cual "corresponde el poder de obrar", el "demandado". #63

El segundo elemento es identificado como la causa de la acción (CAUSA PETENDI) que es el hecho o acto jurídico (sucesos involuntarios o voluntarios, respectivamente, que traen consigo consecuencias jurídicas) que origina la acción, v.g. la separación del empleado de su trabajo.

El tercer elemento se refiere al interés de la acción, es el "elemento de naturaleza económica, patrimonial o moral de la acción", es decir, el móvil de la acción a partir de su causa.

#62. Bermudez Cisneros, Miguel. "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO". Edit. Trillas. 2a. Edición, México, 1982, p.95.

#63. Tena Suck, Rafael y Itelo Morales, Hugo. "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO". Edit. Trillas. 1a. Edición, México, 1986, p.32.

El último elemento es el objeto, "el efecto a que tiende el poder de obrar", la petición (PETITUM). En resumen, la acción se da entre dos sujetos, uno pide y otro al que se le pide, a partir de un hecho o acto jurídico que genera el móvil para reclamar determinada petición.

Esta concepción de la acción nos permite esclarecer sus diferentes clasificaciones, para efectos doctrinarios y de práctica procesal, sin aplicar realmente la técnica jurídica a la naturaleza de la acción en tantas clasificaciones.

En el Derecho Laboral de los particulares se llega a afirmar que un patrón puede ejercitar una acción rescisoria si su trabajador se ubica en cualquiera de los supuestos previstos por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. Juridicamente esto no es admisible toda vez que lo que sucede en realidad es que la Ley limita el derecho del patrón para prescindir de los servicios de un trabajador vía rescisión a las causas que enumera dicho precepto y no da origen al ejercicio de ninguna acción. El accionar al tribunal en la vía Paraprocesal para comunicarle al trabajador las causas de la rescisión de su contrato o relación de trabajo como lo marca el artículo 991 del código obrero, no constituye el ejercicio de una acción propiamente ya que no se genera a partir de este litigio alguno, ni se pronuncia resolución por parte de la autoridad, se trata de un simple procedimiento para dar cumplimiento a la parte final del citado artículo 47 y enterar al trabajador, para no dejarlo en estado de indefensión, de las causas que originaron la rescisión, frente a su manifiesta negativa a recibir la comunicación escrito del patrón.

En el ámbito burocrático nos encontramos frente a un procedimiento que debe seguir el patrón para prescindir de los servicios de un trabajador pero en el cual, el Estado patrón ejercita una acción para que el Estado Juez la reconozca el derecho que tiene para cesar los efectos del nombramiento del servidor.

Este es uno de los dos tipos de acciones que prevé la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina que "cuando el trabajador incurra en alguna de las causas a que se refiere la fracción V del artículo anterior (46), el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo", (independientemente de cualquier otro procedimiento o formalidad contenida en las Condiciones Generales de Trabajo de cada institución), "en la que, con toda precisión se asentará los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de

cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por las que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical".

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del Nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Este procedimiento que parte de una acción cuya legitimación activa recae en el titular de la dependencia correspondiente, se rige por el artículo 127 Bis de la misma Ley, acción que tiene como fin u objeto que el Tribunal autorice la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador. El autor Néstor de Buen señala que se trata de una reclamación del titular para que se suspenda a un trabajador que hubiere incurrido en alguna causa de cese especialmente grave, independientemente de que se siga un juicio completo hasta la determinación final de su procedencia. ⁶⁴

En esta ocasión no coincidimos con el autor citado partiendo de que, se trata propiamente de una acción que inicia un juicio en el cual se va a determinar si es procedente o no el cese y no la suspensión de los efectos del nombramiento del trabajador, en virtud de que, su fundamento se encuentra en los artículos 46 y 46 Bis de la Ley y en el primero de ellos se enlistan las causas de cese de los efectos del nombramiento; la suspensión está contemplada por el artículo 45 y no se exige en la Ley, procedimiento o formalidad alguna.

Este procedimiento parte de causas especialmente graves, contenidas en la fracción V del multicitado artículo 46 de la Ley y precisamente dada la especial gravedad de la causal y sus consecuencias en cuanto a tener la presencia del autor de la causal en la institución, se permite la remoción del trabajador durante la substanciación del procedimiento.

Si bien es cierto que la disposición en comento sostiene la posibilidad de la suspensión del trabajador por incurrir en cualquiera de estas causales, ello en primer término, es facultad del titular con aprobación sindical y el efecto es, adoptar una medida quasi-conciliatoria tendiente a evitar que el empleado pierda su trabajo; en segundo lugar, dicha suspensión

⁶⁴ De Buen, Néstor. "LOS TRABAJADORES DE BANCA Y CREDITO (EMERGENTE TENDENCIOSA)" Edit. Porrúa, 1a. Edición, México, 1986. p.128-129.

no requiere autorización alguna por parte del Tribunal.

Si el titular de la dependencia decide demandar la autorización del cese, dentro del procedimiento se substanciará un incidente para la suspensión de los efectos del nombramiento del trabajador, suspensión que no estará sujeta, obviamente, a la aprobación del sindicato.

Hay que observar la secuencia general del proceso:

1.-Detectada la causal, el titular debe proceder al levantamiento del acta administrativa correspondiente, con intervención del trabajador en cuestión, un representante sindical y los testigos de cargo y descargo que propongan las partes.

2.-En el acta pueden aportarse otro tipo de pruebas y habrán de ser agregadas.

3.-A este punto pueden ocurrir distintos eventos. Si el titular de la dependencia y el sindicato están de acuerdo, podrá, a título de sanción, acordarse una suspensión temporal de los efectos del nombramiento y terminar aquí esta secuencia.

4.-De considerarse necesario seguir adelante, el titular podrá realizar la remoción del trabajador mientras se decide el conflicto ante el Tribunal.

5.-Iniciada la demanda, se resolverá incidentalmente sobre la suspensión de los efectos del nombramiento.

6.-Si se resuelve improcedente la acción, la suspensión terminará, el trabajador podrá continuar laborando y tendrá derecho al pago de los salarios caídos que se hubieran generado.

7.-Si se sostuviera la procedencia de la acción, se tendrán por terminados definitivamente los efectos del nombramiento y consecuentemente, la relación de trabajo. El trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Para iniciarse el juicio, la acción debe ejercitarse en demanda por escrito a la que se le acompañe el acta administrativa y demás documentos que la integren. En dicha demanda deberán ofrecerse las pruebas y solicitar se provea lo necesario para su debido desahogo. El Tribunal, dentro de los tres días siguientes a su admisión, correrá traslado al trabajador demandado, quien gozará de nueve días hábiles para formular y presentar por escrito su contestación, ofreciendo y señalando su ubicación, pidiendo que sea el Tribunal el que las solicite.

Como se desprende del artículo 127 Bis, no se prevé momento alguno para que las cartas puedan objetarse, entre sí las pruebas que respectivamente ofrezcan, en consecuencia, la autoridad no tendría fundamento para tener por objetada ninguna prueba de la naturaleza que fuese, quedando a su entera discreción la admisión y apreciación de las pruebas, apoyándose adicionalmente en el artículo 137 de la Ley laboral burocrática.

Una vez fijada la litis, la autoridad deberá citar a una audiencia dentro de los quince días siguientes a la fecha de que se recibió la contestación.

En teoría, en esa audiencia se deberán desahogar las pruebas, escuchar alegatos de las partes y se podrán dictar los puntos resolutive del laudo.

Aún con el análisis que hacemos sobre la objeción de pruebas, se recomienda buscar la forma de formular objeciones por una parte y en forma cautelar, acompañar a las pruebas desde su ofrecimiento, con sus respectivos medios de perfeccionamiento para el caso de ser objetadas o cuestionadas.

Se atentaría contra el principio de seguridad jurídica si no se diera paso a las objeciones a las pruebas entre las partes por obvias razones, ya que se dejaría en estado de indefensión a aquel al que se le presentara una prueba de dudosa o falsa procedencia.

Vista esta primera acción, salta una pregunta obligada: qué sucede si el titular de una dependencia separa a un trabajador sin la autorización del Tribunal.

Para dar respuesta a esta interrogante el maestro De Buen, advirtiéndolo impreciso de la ejecutoria, presenta la siguiente Tesis Jurisprudencial. #65.

#65. De Buen. Néstor. 2a. ob. cit. p.121.

"CESE. SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL (ARTICULO 46)
La consecuencia de que los titulares den por terminados los efectos de un nombramiento unilateralmente, es decir, sin que se recabe previamente la resolución discrecional de este Tribunal de Arbitraje que así lo autorice, es la de que se debe condenar a dichos titulares al pago de los salarios caídos desde la fecha de la separación hasta aquella en que cause ejecutoria la citada resolución de este Cuerpo Colegiado; pero de todas maneras se debe entrar al estudio de fondo para determinar si existieron o no las causas que llevaron a los titulares a aquella determinación. (Laudos: Exp. 416/46, Manuel Acevedo Mosqueda v.s. Srio. Marina Nacional; Laudo: Exp. 85/47, Angel Mejia Rosas v.s. Gobernador Territorio Norte de la Baja California. Laudo: Exp. 225/48, Miguel Soto Bravo v.s. Srio. del Trabajo y Previsión Social.)

De la simple lectura de esta ejecutoria podría decirse que el hecho de que el titular no cumpliera con el requisito de accionar la vía jurisdiccional para separar al trabajador, pero probara en juicio las causas que dieron origen a tal separación o cese, sólo daría derecho al trabajador al pago de daños y perjuicios por una suspensión hecha sin apego a derecho durante la tramitación del juicio, a través de los salarios caídos, pero no a otro tipo de indemnización o reinstalación.

Sin embargo, se nos presenta otra ejecutoria, ésta de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que expone:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE DE LOS SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. CUESTION DE CARACTER OPTATIVO. Si se demostró plenamente que el hoy quejoso incurrió en la causal de cese a que se refiere el inciso b), fracción VI, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por haber faltado más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, motivo por el cual fue cesado sin demandárzale previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se lesionan sus garantías por ser una cuestión de carácter optativo el demandar o no, el cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues basta con exponer la causal que motivó el cese por vía de excepción". Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1982, Sala Auxiliar, Pág. 35 (Ejecutoria)

Esta otra ejecutoria, de mayor importancia y más reciente nos da un enfoque totalmente distinto y una interpretación gramatical, descriptiva a un punto casi quirúrgico del artículo 46 en su penúltimo párrafo donde señala: "...el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje...". En consecuencia, creemos que al probar las causas alegadas en vía de excepción como base para el cese de los efectos del nombramiento, aun sin haber obtenido la autorización del Tribunal para efectuarlo, no sólo haría improcedente cualquier acción tendiente a la reinstalación o indemnización al trabajador, sino, inclusive, no le daría derecho siquiera al pago de los salarios caídos por no agotar la acción para autorización del cese, dado el carácter optativo y no imperativo que la citada ejecutoria le atribuye a las disposiciones relativas.

Esto ha hecho que en gran medida la acción haya caído en desuso, salvo en casos en que se ve reiterada y apuntalada por las Condiciones Generales de Trabajo de algunas dependencias como imprescindible para poder separar o cesar a un trabajador.

Lo que sí constituye un requisito SINE QUANON es el acta administrativa para alegar el cese de un trabajador ya sea por vía de acción o de excepción ya que sin esto, se consideraría incumplida la Ley en su artículo 46 Bis y haría improcedente la acción de autorización de cese o invalida cualquier excepción de cese justificado, procediendo a declararse el despido injustificado, ya que la omisión en el cumplimiento del requisito de referencia, provoca al trabajador un estado de indefensión respecto a los hechos y causas que se le imputen como origen de su eventual cese.

La segunda acción prevista por la Ley burocrática es la que ejercita un trabajador en contra del titular de una dependencia generalmente alegando despido injustificado por efectuarse el cese sin previo juicio, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto por los artículos 125 y 127 y el efecto perseguido por la acción será la reinstalación, con las limitaciones que se han venido comentando, o las indemnizaciones.

Este caso se contempla dentro de las disposiciones generales del procedimiento a que se refieren los citados artículos 126 y 127 y obedece a un procedimiento seguido por particulares y no por el Estado.

II.II.2. APLICACION SUPLETORIA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La aplicación supletoria que permite la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiende a suplir, valga la redundancia, la omisión de la norma y no a complementarla o modificarla, así lo confirma la Tesis que a continuación se transcribe:

"SUPLETORIEDAD. APLICACION DE LA. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentra previsto en dicho ordenamiento disposición directa o existe laguna". Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuarta Sala. Pág 64

Así pues la Ley burocrática señala en su artículo 11 que en lo no previsto por ésta o en disposiciones especiales (Condiciones Generales de Trabajo o Reglamentos Interiores de Trabajo), se aplica en forma supletoria en este orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Encontramos la mayoría de los casos de aplicación supletoria en el Derecho Laboral del Estado, dentro del ámbito procesal.

En el desarrollo del subcapítulo destinado a profundizar sobre la substanciación del procedimiento, tendremos oportunidad de apreciar esta supletoriedad.

II.II.3. LA SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO.

Todo procedimiento se inicia con la presentación de la demanda, que en cuestión laboral burocrática hemos visto, puede ser por un titular que solicita la autorización para cesar a un trabajador que demanda ser reinstalado o indemnizado por considerarse injustificadamente despedido.

El primer punto a analizar sobre una acción es si esta siendo ejercitada en tiempo, es decir, si el derecho para hacerla valer no ha fenecido en el tiempo por agotarse el plazo concedido por la Ley para hacerlo valer, lo que se denomina la prescripción. El plazo general en el que prescriben las acciones derivadas del nombramiento de los trabajadores y de los acuerdos que se fijan en las Condiciones Generales de Trabajo, es de un año en términos del artículo 112 de la Ley. Pero se prevén casos de excepción como lo indican los artículos 113 y 114 del mismo Ordenamiento. Así pues, prescriben en un mes las acciones que tiendan a pedir la nulidad de un nombramiento o a reclamar el derecho para reclamar al derecho para ocupar una plaza dejada por accidente o enfermedad. Las acciones para exigir la reinstalación o indemnización por despido prescriben en cuatro meses, lo que se nos antoja sumamente exagerado, tanto para los trabajadores como para el Estado-Patrón para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores.

También prescriben en cuatro meses las acciones que buscan sea otorgada plaza equivalente cuando ésta es suprimida o su correspondiente indemnización.

En dos años prescriben las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad derivada de riesgos profesionales, las acciones de beneficiarios para reclamar indemnizaciones por muerte derivada también de riesgo profesional y las acciones para ejecutar resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La prescripción no corre contra las incapacidades mentales hasta definida su tutela; contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra y mientras el trabajador esté privado de su libertad, siempre que sea absuelto en definitiva.

La prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda, pero adicionalmente, señala el artículo 116 que "si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.

La presentación de la demanda interrumpe la prescripción e inicia la acción, esta demanda debe formularse por escrito y satisfaciendo los requisitos marcados por el artículo 129, es decir, que contenga nombres y domicilios de las partes, el objeto de la demanda, una relación de los hechos y la "indicación" del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera aportar directamente. De las pruebas que si dispongan, deberá hacer su ofrecimiento y acompañarlas a la demanda, solicitando su desahogo como corresponde. Si el actor se hace representar por apoderado en el juicio, el escrito de demanda deberá ir adjunta la documentación que acredite la personalidad de los apoderados.

La contestación a la demanda, cuando el demandado es el Estado patrón, debe rendirse en un plazo que no exceda de cinco días a partir del día siguiente a la fecha de la notificación de la demanda. Tratándose de la acción en que el Estado pide autorización para cesar a un trabajador, es decir, siendo el demandado un empleado, el término para contestar la demanda es de nueve días, pero en ambos casos, cuando el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radica el Tribunal, hasta hoy, en México Distrito Federal y una sala en Toluca, se ampliará el término a un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La contestación en cualquier caso, también debe plantearse por escrito, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos de la demanda y también deberán ofrecerse y acompañarse las pruebas al escrito.

Aquí nos topamos con una aplicación supletoria de la Ley cuando no menciona la consecuencia a la eventualidad de no contestar los hechos de la demanda y en términos de la fracción IV del artículo 878 de la Ley Federal del Trabajo, deberá tenerse por admitidos los hechos. Obviamente no será necesario aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo si actor o demandado no acompañan sus pruebas a la demanda o contestación respectivamente, ya que al no hacerlo, se les tendrá por perdido el derecho correspondiente.

Una vez contestada la demanda o transcurrido el plazo para contestarla, se proveerá lo necesario para la práctica de las diligencias en que habrán de desahogarse las pruebas ofrecidas por las partes y que el Tribunal hubiera admitido, debiéndose ordenar las citaciones a confesantes, testigos y peritos, girar oficios para informes y en general, realizar lo conducente para preparar la celebración de las audiencias con apoyo en el principio de economía procesal, lo que, desafortunadamente, no siempre se logra pues no es ningún secreto el grave rezago que guarda nuestro tribunal.

Consideramos que si bien el artículo 132 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es una híbrida consecuencia de un procedimiento laboral que trató de tener cierta parte de oralidad y un sistema formalista escrito, dicho artículo debería desaparecer ya que tal audiencia resulta ociosa e inútil, puesto que se dice que el día de la audiencia se abrirá el periodo de recepción de pruebas, times que ya habrían sido ofrecidas desde la presentación de la demanda y contestación a la misma y en esos momentos solo sería viable el ofrecer pruebas relacionadas con hechos supervenientes (dándose vista a la Contraloría) o confesionales.

Nos parece contradictorio que por una parte, en la secuencia del procedimiento, el artículo 131 del Código Laboral de los burocratas se señale que: "una vez transcurrido el plazo para contestarla (la demanda) ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución". y por otra en el artículo 132 se indique que "el día y hora de la audiencia se abrirá el periodo de recepción de pruebas y el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral, el derecho o que no tengan relación con la litis...".

De acuerdo con un principio de lógica y técnica jurídica, el Tribunal, para poder cumplir con lo exigido por el artículo 131, primero debería realizar lo señalado por el artículo 132 pues no es admisible que primero se prepare la recepción de las pruebas y después se abra a recepción de las mismas y se resuelva sobre su admisión o desechamiento.

En la práctica, las Salas del Tribunal el día de la audiencia ya tienen preparado el acuerdo sobre admisión de pruebas y los litigantes, influidos por la práctica laboral en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la mayoría, pierden de vista que no se trata de un procedimiento oral, ni de una audiencia de Conciliación, Demanda, Excepciones y Ofrecimiento y Admisión de pruebas y que por más que se preocupen en ratificar o aclarar sus escritos, cualquier intento de ello habría precluido si no se hubiera hecho dentro de los plazos legales.

Sin embargo, consideramos vergonzoso que prácticamente todo el sistema procesal del Derecho Laboral Estatal se relaje con la presencia mágica de la aplicación supletoria ya que penosamente, una práctica que debería emplearse por excepción, en el Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es dada como sistema, lo que se traduce en la imperiosa necesidad de enmendar y ampliar la Ley en su campo procesal, adecuándola a las condiciones y figuras jurídicas que de hecho han nacido de la práctica.

Para concluir esta parte nos gustaría subrayar que, desafortunadamente, la función conciliatoria en el Tribunal ha quedado prácticamente como letra muerta y esto ha provocado que se sigan acumulando expedientes a una larga lista de rezagos y se clasifique al órgano como el menos expedito en la administración de justicia.

Creemos que el Gobierno Federal debería apoyar con mayor énfasis este medio de solución de conflictos para aliviar la excesiva carga de trabajo y favorecer la pronta solución de muchos casos que, con una adecuada intervención y orientación podrían concluir con la clásica frase "más vale un mal arreglo que un buen pleito" o mejor dicho, "mas vale un arreglo que un proceso eterno".

Sólo restaría agregar que, en cuanto al desahogo de las pruebas, salvo la Confesional a cargo de un alto funcionario público, se llevan al cabo con base en las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo, en aplicación supletoria.

La Confesional a cargo de alto Funcionario Público, será a través de oficio, aplicándose para este caso, en forma supletoria, el artículo 127 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

II.II.4. EL RECURSO DE REVISION.

La palabra RECURSO se identifica en el plano jurídico como la acción que concede la Ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones que se les dictó. *66

El Recurso de Revisión, según el Diccionario Jurídico del maestro Eduardo Pallares, se concede contra las sentencias o resoluciones que se hubieran fundado en un error notorio de hecho. *67

El Tribunal funda la admisión de este recurso en el artículo 128 de la Ley laboral burocrática y procede contra los acuerdos que se dicten en las audiencias exclusivamente.

Este recurso puede hacerse valer en forma oral o escrita, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la resolución combatida y ante el Pleno o las Salas, según sea el caso.

El autor Filiberto López Díaz propone la inclusión de este recurso a la legislación laboral del apartado "A" del artículo 123 constitucional. *68

En efecto, en la Ley laboral de los particulares no existe formalmente un recurso procesal, sin embargo y dentro del marco contra-formalista y de apoyo a la celeridad jurídica del código obrero, se prevé la posibilidad de la regularización del procedimiento en términos del artículo 586 en que se le permite a la Junta cambiar el sentido de un acuerdo cuando haya un notorio error de hecho, así que se cuenta con un recurso de facto.

Quizás podríamos tender, en contra de la idea del autor citado, a desaparecer el recurso formalista de la Ley de los trabajadores estatales, para que adoptara un sistema más ágil que le permitiera regularizar el procedimiento, con un término más amplio, en forma menos formal y más expedita, con el propósito de enmendar errores que pudieran desvirtuar o enturbiar la claridad del proceso, sin necesidad de una virtual interrupción o dilatación del mismo.

*66. López Díaz, Filiberto. "CONVENIENCIA DE INCORPORAR ALGUN RECURSO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO". Edit. Jus, S.A. 1a. Edición. México, 1979. p.13.

*67. Pallares, Eduardo. 2a. ob. cit. p.580.

*68. López Díaz Filiberto. ob. cit. p.88.

CAPITULO III. LA RESOLUCION DEL JUICIO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

III.I. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCION. III.I.1. VALORACION DE PRUEBAS.

Este capitulo es la espina dorsal de nuestro estudio, ya que en él trataremos de comprobar la tesis en el sentido de la ineficacia juridica en la ejecucion de las resoluciones finales del Tribunal en analisis.

Si siguiendo la secuencia procesal hasta ahora planteada, diremos que, una vez substanciado el procedimiento y formulados los alegatos, el expediente de un juicio es turnado a resolución.

Para llegar a dictarse dicha resolución habrá de examinarse cuidadosamente el expediente y hacer una valoración sobre las pruebas recibidas durante el procedimiento.

Para valorar las pruebas, que es una "Actividad intelectual, llevada al cabo por el juzgador para medir la fuerza probatoria de un medio de prueba", según propone el autor Arellano García. *69

Existen básicamente dos sistemas para valorar las pruebas: Jaime Guasp indica que hay un sistema que establece la libertad para la determinación de la eficacia probatoria, o prueba libre, y por otro lado, el sistema de prueba legal o tasada, que vincula al juzgador a la probación de una eficacia probatoria determinada. *70

Un tercer sistema esta referido por el Jurista Cotoure, apoyado en los sistemas europeos, llamadas de "Sana Critica", en el que se le permite al Juez, dar, dice Miguel Cantón: "un valor propio a cada prueba, concatenarlas y así llegar a una conclusión básicamente lógica". *71.

Quizás podríamos pensar en un cuarto sistema mixto o ecléctico, en el que se permita la combinación de las reglas lógicas y legales, con la intervención discrecional del juzgador.

*69. Arellano García, Carlos. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Edit. Porrúa, 1a. Edición, México, 1981, p.166.

*70. Guasp, Jaime. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Edit. Instituto de Estudios Políticos, Tomo I, 2a. Edición, p.350.

*71. Cantón Moeller, Miguel, ob. cit. p.230.

En nuestro concepto, este es el sistema perseguido en el Derecho del Trabajo, tanto privado como el burocrático.

Lo anterior se traduce en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadoras al Servicio del Estado al señalar: "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 se funda su decisión".

Herrán Salvatti y Quintanar Roldán, formulan un comentario respecto de la disposición antes citada en el sentido de que la apreciación de pruebas y hechos en conciencia debe ajustarse a las mínimas reglas sobre raciocinio a fin de conculcar garantías individuales. *72

Desde luego, el invocado artículo 137, de la Ley burocrática, es una replica del 841 de la Ley Federal del Trabajo. A su vez, el artículo 550 de la exposición de motivos de la Ley Laboral de 1931, explicó que la apreciación de las pruebas en "conciencia", significa que la apreciación no se haya con un criterio estricto legal, sino que se analicen las pruebas rendidas con un criterio lógico y justo, como lo haría el común de los hombres para concluir y declarar después de este análisis que se ha formado una convicción sobre la verdad de los hechos planteados.

Esta facultad se ve limitada para el Tribunal al no alterar los antecedentes ni las pruebas mismas. Se deben analizar todas y cada una de las pruebas pormenorizadamente, según afirman Tena Suck e Italo Morales, "pues dicha omisión sería irregular y conculcaría las más elementales garantías del proceso". *73

Se exige que el Tribunal exprese el fundamento con el que se apoya para dar o restar valor probatorio a un determinado medio de prueba, pues como todo acto de autoridad, debe estar debidamente motivado y fundamentado.

La verdad sabida y buena fe guardada implica que el juzgador no ha de sujetarse a formulismos o tecnicismos jurídicos sino que, con base en sus conocimientos y la experiencia, razone y llegue a la verdad mediante una apreciación lógica y humana, sin influencias ni un libertinaje apreciativo que le permita inventar o mutilar hechos planteados o pruebas rendidas.

*72. Herrán Salvatti, Mariano y Quintanar Roldán, Carlos. "LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL" Edit. Porrúa, 1a. Edición, México, 1986, p.112.

*73. Tena Suck, Rafael e Italo Morales, Hugo. "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO". Edit. Trillas, 1a. Edición, México, 1996, p.136.

La valoración de las pruebas no es parte del proceso probatorio, sino que, como atinadamente lo apunta el autor (Díaz De León, "es parte de la función decisoria en que el Tribunal se enfrenta al cotejo de los hechos alegados, con la prueba producida, para así aplicar el derecho de fondo y de forma que habrá de pronunciar en la sentencia". *74

Partiendo de la base de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal de equidad, y que la equidad implica en el juzgador el necesario ejercicio de una actividad estimativa y en consecuencia, la realización de una serie de valoraciones, dándose éstas sin la presión de ceñirse a un determinado molde, como es en el sistema de tasación, pero dentro del marco de legalidad y debido proceso legal exigido por la Constitución en sus artículos 14 y 16. *75

El sistema es adecuado y obedece a una realidad social del ámbito laboral, sin embargo, ello nos hace sorprendernos ante la proliferación de jurisprudencia tendiente a "regular" la apreciación sobre las pruebas más que a encaminar ésta sobre bases lógicas y naturales.

Desde luego que vale la pena recordar que el Tribunal es un órgano jurisdiccional colegiado, cuya conformación representativa, también refleja y favorece a la equidad, pero esto en su conjunto nos lleva a concluir que, aunque las bases propuestas por la Ley para la valoración de pruebas parecieran inducirnos a un sistema abierto de "prueba libre" o quizás hasta de "sana crítica", dada la poca confiabilidad que hay sobre el análisis lógico y en conciencia de quienes realizan esta actividad, los Tribunales Colegiados han buscado nivelar la balanza estableciendo tesis y jurisprudencias que "complementan" las bases analíticas de los juzgadores y se creó así un sistema ecléctico muy nuestro.

*74. Díaz De León, Marco Antonio, "LA PRUEBA EN EL PROCESO LABORAL". Tomo I. Edit. Porrúa. 1a. Edición. México, 1990. p.578.
*75. Recasens Siches, Luis. "NUEVA FILOSOFIA DE LA INTERPRETACION DEL DEPECHO". Edit. Porrúa. 3a. Edición. México, 1980. p.260.

III.I.2. FORMALIDADES EN LA RESOLUCION.

La Ley burocrática no contiene disposición alguna sobre las formalidades que debe revestir la resolución del juicio, por lo que, nuevamente encontrándonos con otra aplicación supletoria, nos remitimos a la Ley Federal del Trabajo, concretamente al artículo 840.

Debe mencionarse que la resolución a que nos referimos es la prevista por la fracción III del artículo 837, también de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que existen en el procedimiento otras resoluciones como son los Acuerdos, simples determinaciones de trámite: Autos Incidentales o Resoluciones Interdictorias, las que resuelven incidentes y desde luego, en materia laboral burocrática, están las resoluciones a los recursos de revisión.

El Laudo, es la resolución final que decide sobre el fondo del conflicto y la Ley exige que contenga:

- I.- Lugar y fecha en que se pronuncia.
- II.- Nombre y domicilio de las partes y sus representantes.
- III.- Extracto de la demanda y contestación.
- IV.- Enumeración de las pruebas y su valoración.
- V.- Un extracto de los alegatos.
- VI.- Razones legales o de equidad, así como la jurisprudencia y doctrina que le sirva de fundamento.
- VII.- Puntos resolutivos.

En cuanto al procedimiento para concebir el laudo, no se prevé en la Ley, sino en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en sus artículos 152 a 157 y prevén que una vez substanciado el juicio, el Presidente de la Sala, por conducto del Secretario General Auxiliar, debe turnar el expediente a uno de los Magistrados, para que formule el proyecto de resolución en forma de laudo, entregando copia del mismo a los otros dos Magistrados y dejando a disposición de éstos los autor para consulta y estudio del asunto.

Tanto la Ley como el Reglamento del Tribunal, hacen posible el desahogo de audiencias para mejor proveer, siempre que la naturaleza y condiciones del juicio lo ameriten a criterio de algún Magistrado, por lo que esto constituye una facultad enteramente discrecional, sin que exija más que la clara especificación de la materia de dichas diligencias para mejor proveer.

Nótese que la disposición reglamentaria en comento no limita la actividad proyectista a alguno de los Magistrados, por lo que cabe la posibilidad que el estudio y proyecto de laudo sea alternativo, aunque si se indica como facultad reservada al Presidente de la Sala la de convocar a una Junta para discutir y resolver los negocios, y del Secretario General Auxiliar para formular la lista de asuntos a discutir en la Junta mencionada, debiendo turnar copia a los Magistrados.

La Junta habrá de llevarse al cabo en la fecha y hora señaladas y en la que procedere a darse lectura al proyecto y constancias señaladas por los Magistrados, poniéndose a discusión el asunto en concreto.

Obviamente de la discusión puede derivarse, a través de la votación, a la aprobación y ordenamiento de enrose del proyecto, o bien aclaraciones y ampliaciones que robustezcan el sentido del mismo, o de plano, el rechazo del mismo y el consiguiente paso de regresarlo a estudio para que, en su oportunidad, vuelva a ser listado y discutido.

Puede un Magistrado inconforme formular voto particular con respecto al proyecto dentro de los tres días siguientes al del de la Junta.

La resolución de la Sala, en el sentido que sea, debe constar en un acta y firmada por los Magistrados y el Secretario, turnándose, en caso de ser aprobada, a enrose para que, ya en forma de laudo y dentro de los cinco días siguientes, sea firmado por los Magistrados y si en ese lapso uno de ellos no lo firme, lo hará el Secretario.

Finalmente, si entra la fecha de la Junta en que se aprobara una resolución y la de la firma del laudo, un Magistrado fuera removido de la Sala, el laudo sería firmado por los dos Magistrados restantes, haciéndose constar esta situación.

III.II. EJECUCION DE LAUDOS.
III.II.1. NATURALEZA JURIDICA
DEL LAUDO.

Laudo no es más que una sentencia arbitral dictada por un tercer, ya sea individuo o grupo colegiado. *76

Por su parte, la sentencia, como cita José Ovalle Favala es un "acto procesal" que emana de los apertes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa a punto sometido a su conocimiento. *77

El mismo autor propone una clasificación de las sentencias que creemos conveniente incluir para ubicar al "laudo" en sus efectos de sentencia.

Por su finalidad, las sentencias se clasifican en DECLARATIVAS, cuando se limitan a reconocer una relación o situación jurídica, DE CONDENNA, cuando se ordena una determinada conducta a una de las partes.

Por su resultado se dividen en ESTIMATORIAS, en cuanto a que el juzgador acoge la pretensión de la parte actora, y en DESESTIMATORIA, cuando ocurre lo contrario.

Por su función en el proceso, se clasifican en INTERLOCUTORIAS, cuando resuelven un incidente, y DEFINITIVAS, las que deciden sobre el fondo de la controversia.

Finalmente, en cuanto a su impugnabilidad se propone la diferenciación sobre sentencia FIRME, cuando esta no es susceptible de ser impugnada, y sentencia DEFINITIVA, la que si bien, pone fin al litigio en primera instancia, también puede ser combatida. *78

El autor Miguel Cantón, al definir el concepto "laudo", señala que "es la resolución final del juicio, reconociendo o negando al derecho a cada una de las partes. *79

Así la definición, podríamos pensar que nuestro laudo sólo pueda ser una resolución estimatoria o desestimatoria y básicamente así es, aunque en ciertos casos, el laudo puede ser Declarativo: v.g. al declarar quiénes son los beneficiarios de un trabajador fallecido, a quienes se les habrá de entregar o pagar los derechos adquiridos por el De Cuius y las prestaciones previamente establecidas para el supuesto generado.

*76. Cantón Moeller, Miguel. ob. cit. p.231.

*77. Ovalle Favala, José. ob. cit. p.160.

*78. Ovalle Favala, José. idem. p.174.

*79. Cantón Moeller, Miguel. ob. cit. p.230.

Se ha llegado a sostener que un laudo puede ser constitutivo, cuando proviene de un procedimiento en rebeldía y que ello fuera el único origen de los derechos dados al actor a través de la resolución.

En Derecho Civil, el laudo es una resolución definitiva que por sí no tiene fuerza ejecutiva, ya que proviene de un árbitro o grupo de árbitros cuya actividad jurisdiccional no proviene de la Ley sino de un compartizo entre partes en una relación jurídica, para constatar sus diferencias al arbitraje en los términos en que se pactan. Para que tengan fuerza estos laudos civiles se requiere de la intervención de un Juez, ello porque sólo un órgano concebido por la Ley puede tener facultad de imperio.

En Derecho Laboral, el arbitraje es obligado para las partes de una relación laboral y la facultad jurisdiccional le es dada a los órganos correspondientes por disposición constitucional en el terreno del Apartado "A" del artículo 123 de la Carta Magna y por ministerio de la Ley a la relación de trabajo tutelada por el apartado "B".

Nuevamente surge la idea de que si el órgano jurisdiccional del trabajo burocrático es un Tribunal conformado por Magistrados, lo que dictan son sentencias y no laudos.

Pues bien, esta discusión ha sido superada con las siguientes consideraciones:

Tanto las Juntas de Conciliación y Arbitrajes como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son órganos jurisdiccionales creados por el Poder Legislativo como Tribunales de equidad, constituidos como cuerpo arbitral en las que los juzgadores provienen de los sectores que juegan en los conflictos a su cargo, y por el sistema de designación de éstos, se trata de "árbitros" propuestos por las mismas partes en conflicto ante los Tribunales por lo tanto, es indudable que se trata de verdaderos árbitros. En el caso del Tribunal en el que los árbitros revisten la categoría de Magistrados, esto obedece a la necesidad de la supremacía del órgano jurisdiccional sobre las partes a quienes les resolverá el conflicto y toda vez que, en muchos de los casos que se ventilan en las Salas del Tribunal, alguna de las partes es una autoridad administrativa y ocasionalmente, dentro de los supuestos que ya hemos analizado, jurisdiccional. Una autoridad sólo está obligada para acatar el mandato de otra si ésta es de mayor jerarquía que aquella.

En consecuencia, la resolución final que dicte el tribunal es un laudo obligatorio e inapelable, en términos del artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Aprobado y enmendado el laudo, el Tribunal debe notificarse a las partes y proveer lo necesario para que sea cumplido, esto es, para ejecutar el laudo.

III.II.2. FORMAS CONVENCIONALES DE EJECUCION.

Hemos llamado formas convencionales de ejecución al sistema apoyado en medios de apremio de coerción real y no virtual que se prevén tanto en la Teoría General del Proceso, como en la Ley Federal del Trabajo y que están ausentes en la Legislación laboral burocrática.

En materia civil, la ejecutorización de la sentencia implica un trámite mediante el cual la resolución adquiere el carácter de "rei iudicate", cosa juzgada.

La sentencia adopta tal calidad por ministerio de Ley, acorde con lo establecido por el artículo 428 del Código de Procedimientos Civiles, o por declaración judicial vía incidente de ejecución.

En materia laboral, los laudos sólo pueden ser modificados por una sentencia de amparo directo en los términos y para los efectos que en ésta se ordenan, toda vez que no existe recurso legal alguno para combatirlos en el campo privado, ni en el estatal.

La ejecución de los laudos a que se refiere el Capítulo I del Título Quince de la Ley Federal del Trabajo, se avoca al cumplimiento, a hacer jurídica y fácticamente ejecutivo y eficaz el pronunciamiento jurisdiccional emitido por la Junta.

El cumplimiento del laudo es obligatorio y un patrón condenado debe acatarlo. Si la condena es la reinstalación de un trabajador y el patrón se negara a aceptar el laudo, debe pagar al trabajador en vía de indemnización, en términos de lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley Federal del Trabajo, tres meses de salario y veinte días de su salario por cada año laborado y su proporción en la fracción.

El cumplimiento voluntario de un laudo debe darse dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que cause sus efectos la notificación a la parte condenada. Transcurrido ese plazo y a petición de la parte que obtuvo, el Presidente de la Junta habrá de dictar auto de requerimiento y embargo.

El procedimiento de embargo es llevado al cabo por un Actuario adscrito a la Junta que dictó el laudo o a la autoridad exhortada si la diligencia de embargo se realiza fuera de la jurisdicción de aquella.

Así el actuario, quien es fedatario público, requerirá del pago y de no obtenerlo, procederá al embargo de las cosas que indique la parte afectada y en su negativa, a las que el actuario mismo señale, las cuales podrán ser secuestradas y puestas bajo el depósito de una o varias personas designadas por la parte que obtuvo.

El embargo es un medio para garantizar el pago de la condena y no precisamente la ejecución del laudo.

El actuario tiene, por disposición legal, sin necesidad de autorización, la facultad de solicitar la intervención de la fuerza pública para desahogar el procedimiento de embargo, revistiendo con mayor coerción y eficacia el procedimiento jurisdiccional del trabajo privado.

Antes de fincarse el remate o declararse la adjudicación de los bienes embargados, la parte demandada podrá liberar dichos bienes, si paga de inmediato y en efectivo, el importe de las cantidades fijadas en el laudo y adicionalmente los gastos que hubieren generado por la ejecución.

Si no se liquida la condena y si lo embargado es dinero, se hará el pago al actor, si es de otro tipo de bienes, se pondrán a remate en almoneda pública y de conformidad con lo previsto por la Sección Tercera del referido Capítulo I del Título Quinto del código obrero.

Esta ejecución forzosa o forzada que implica la realización de actos procesales para obtener la realización coactiva de la sentencia de condena, sólo puede llevarse al cabo cuando la autoridad tiene a su alcance los medios idóneos para imponer su resolución a través de la fuerza, si es necesario, para lograr su cumplimiento.

De poco sirve un órgano jurisdiccional desprovisto de las medidas de apremio adecuadas para no solo requerir el pago sino de exigirlo e inclusive de arrancarlo, pues sólo así se cumple con la eficacia jurídica de resolver una controversia y ejecutar su resolución. Es aquí cuando la autoridad ejerce su función de imperio para coactiva o coercitivamente, sea cumplida su resolución, ya que, como advertimos en el capítulo en que analizábamos la función jurisdiccional, esta no se logra con la simple emisión de un acuerdo resolutorio, sino que, la tarea de decir el derecho, la gran responsabilidad de dirimir una controversia debe consagrarse con la facultad de hacer cumplir su determinación.

III. II. 3. LA EJECUCION EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Toda vez que la Ley tiene su propio título relativo a medios de apremio y ejecución de laudos, no cabe ninguna aplicación supletoria de ninguna otra disposición, no obstante la vaguedad de la norma.

El artículo 148 de la Ley laboral burocrática le concede al Tribunal, como medio de apremio, la multa de hasta dos mil pesos, lo que no sólo resulta irrisorio y confirma la pérdida de efectividad del órgano, sino que la omisión en la actualización legislativa es una auténtica burla al bien jurídicamente tutelado por la Ley que debe ser un debido y efectivo proceso legal, en torno a una sociedad más apegada a un orden jurídico que responda a las necesidades surgidas de su realidad histórica.

Operativamente, hoy por hoy, resultaría más caro todo el proceso para cobrar la multa que el monto de la misma. Pero lo más grave se enfoca al incuestionable punto de que no concuerda con el espíritu de la Ley para que se cumpla plenamente con la función de resarcir al sujeto beneficiado por la resolución, del derecho perdido o conquistado.

Más adelante señala la Ley en su artículo 150 que el Tribunal "tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes".

La disposición en comento, aun cuando parece bien intencionada y prevista de todo el vigor necesario para que el Tribunal cumpla con la obligación de ejecutar los laudos a través de todas las "medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes", esto resulta intrascendente y nulo, ya que, el Tribunal como toda autoridad, está obligada a sujetarse al principio de legalidad en sus actos materialmente ejecutivos y esto es que, como autoridad competente, pueda realizar u ordenar la realización de actos que expresamente le sean autorizados por la Ley para el supuesto preciso de que se trate y no a actuar en forma discrecional, aunque tal facultad aparentemente se le haya conferido por una disposición legal, ya que el límite de la discrecionalidad se encuentra precisamente en la legalidad. Tratar de evadir o transgredir estos principios sería inconstitucional o anti-constitucional.

El último artículo de la Ley en materia de ejecución de laudos es el artículo 151 que a la letra dice: "Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución apercibiéndola que, de no, se procederá conforme a lo dispuesto en el Capítulo anterior.

El capítulo anterior contiene la terrible amenaza de una multa de hasta dos mil pesos.

Desde luego, no hay recurso de revisión de los actos de ejecución ya que en sí, no hay ningún acto de ejecución previsto por la Ley.

Consecuentemente concluiríamos que del Título Octavo de la Ley, debería eliminarse el vocablo "Ejecución", toda vez que no puede entenderse como ejecución el apercibimiento de una multa de hasta dos mil pesos.

III.II.4. EL PROBLEMA DE LA EJECUCION.

El problema con la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es precisamente, que no hay forma legal para imponer su ejecución, que el cumplimiento de sus resoluciones quede al libre albedrío de la parte condenada.

Sobre el capítulo de ejecución de laudos en la Ley, dice Néstor de Buen "es uno de los capítulos exóticos", y propone se dicte una norma especial para lograr el pago forzado de las condenas en las que se puedan embargar bienes. *80

Efectivamente, las instituciones gubernamentales no pueden ser sujetas a mandamiento de ejecución y mucho menos de embargo, y si bien, esto encuentra fundamento legal expreso en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, también es concordante con la naturaleza de los bienes del Estado.

El patrimonio estatal es inembargable por autonomía y este patrimonio lo conforman "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto, sirven al Estado para realizar sus atribuciones". *81

La Ley General de Bienes Nacionales expone en su artículo 1o., que el Patrimonio Nacional se compone de Bienes de Dominio Público de la Federación y Bienes de Dominio Privado.

Los bienes de dominio público, como cita el autor Serra Rojas, "es el conjunto de propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública, sea por uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidos por las reglas de Inspección", a lo que agregaríamos: "son inembargables. *82

Estos bienes se encuentran enlistados por el artículo 2o. de la Ley General de Bienes nacionales y comprendidos en el artículo 27 constitucional.

Los bienes de dominio privado, a contrario sensu, no están afectados a la realización de un servicio público o un propósito de interés general y son detentados por el Estado bajo cualquier título traslativo de dominio. El mismo autor afirma que dicha posesión debe estimarse transitoria. *83

*80. De Buen, Néstor. *Id.*, ob.cit. p.129.

*81. Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Porrúa. 3a.Edición. México. 1983. p.343.

*82. Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo II Edit.Porrúa. 5a.Edición. México. 1984. p.167.

*83. Serra Rojas, Andrés. *idem.* p.227.

Dentro de las características de estos bienes, en términos del artículo 60 de la citada Ley General de Bienes Nacionales, es que son inembargables.

En nuestro derecho, esta característica (inembargabilidad) es común a todo patrimonio estatal. *84

Si bien es cierto que algunos bienes del Estado pueden ser desincorporados del dominio público, también lo es que para realizar un acto administrativo, debe estar justificado en una causa de utilidad pública por lo que pensar en un derecho para destinar un bien público para cumplir un laudo condenatorio, estaría fuera de todo contexto jurídico, así como proponer la posibilidad de embargo para garantizar el cumplimiento de obligación alguna.

La explicación lógica de ello es que los bienes del Estado deben estar protegidos para cumplir con su natural función de apoyar el desarrollo de la actividad pública hacia el bien común de la sociedad por lo que, sujetarlas a la vulnerabilidad del embargo sería constitucional y francamente aberrante.

Cantón Moeller advierte no obstante de no existir un medio efectivo de ejecución de los laudos del Tribunal, la mayoría de las resoluciones en favor de los trabajadores, se cumplen por los titulares. *85

No podíamos discutir cuantitativamente esta apreciación pero tampoco podríamos aceptar la expectativa de buena voluntad de un titular para acatar o no el resultado de un procedimiento laboral.

En tratándose de resoluciones condenatorias a la reinstalación del actor en su trabajo, la ejecución está todavía más desprotegida, ya que no existe disposición alguna que sancione la negativa a su cumplimiento.

En el trabajo del sector privado, constitucional y legalmente se prevé indemnizaciones para el caso de insumisión al arbitraje y a la negativa a la reinstalación, en términos de las fracciones XXI y XXII del Apartado "A" del artículo 123 de nuestra Ley Suprema y 947 de la Ley Federal del Trabajo. Nótese que la disposición constitucional prevé el caso y la sanción, y por su parte, la norma reglamentaria señala los términos de dicha sanción.

*84. Martínez Morales, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Harla. 1a. Edición. México, 1991. p.55.

*85. Cantón Moeller, Miguel. ob. cit. p.223.

De lo anterior resulta que en el trabajo estatal, al no prevverse la responsabilidad en el conflicto, ni hay forma de remediar, principalmente la imposibilidad de hacer efectiva la reinstalación del actor, si el titular de la demandada se negare a realizarla.

En realidad, la problemática en la ejecución del laudo sólo es el eslabón final en la cadena de factores jurídicos que hacen más distante el arreglo de la administración de justicia pronta, oportuna y ácida.

El surgimiento de un litigio laboral estatal, en primer término, significa un expediente más que será agregado a la larga y creciente lista de rezagos del Tribunal.

La inadecuada legislación procesal convierte al litigio en un sinuoso camino de varios meses a incluso años para llegar a una resolución que, si resulta a favor del trabajador, generalmente ya no es oportuna, y en los casos en que procede la condena al pago de salarios caídos, se obtienen saldos altísimos a cargo del Estado, como tributo a la deficiencia del sistema.

La labor conciliatoria prácticamente es letra muerta en la Ley, eliminándose un fabuloso elemento de resolución litigiosa, de aligeramiento de la carga de trabajo del Tribunal y de reivindicación social y política que se ha perdido de vista, o simplemente, no se ha contemplado.

Finalmente, si tenemos un procedimiento en el cual, dejamos a la voluntad de una de las partes el cumplir o no con la sentencia, de poco sirve toda la organización administrativa y estructura contenciosa de la institución, al no poderla investir del imperium necesario, de los elementos reales e idóneos, para hacer efectivos sus mandamientos resultado de una función jurisdiccional encomendada.

La administración de justicia no sólo debe ser pronta y expedita sino oportuna, real y efectiva, como un factor fundamental de la preservación del Estado y sus instituciones que resguardan, aplican y desarrollan el orden jurídico que le enmarca y sin el cual, una sociedad no podría esperar vivir en forma democrática y pacífica, ni podría aspirar a su trascendencia histórica como Pueblo y como Nación.

CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

1.- Se hace necesaria una reforma y adecuación del régimen procesal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contenido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que tenga como objetivos:

a).- El establecimiento de un sistema procedimental propio, acorde a la realidad y proyección del trabajo burocrático y en consecuencia, se elimine la práctica, tantas veces errónea, de la aplicación supletoria de otros ordenamientos jurídicos.

b).- Impulsar la instalación de Salas de trámite en las principales ciudades de la República, en apoyo a la descentralización administrativa.

c).- Por una parte, fomentar en la etapa correspondiente, la conciliación de los intereses en disputa, como principio básico y primario del procedimiento laboral, y por otra, se busque un procedimiento mas ágil que permita su pronta substanciación, pudiéndose empezar con la instauración de una Audiencia de Conciliación y Arbitraje, Ofrecimiento y Admisión de pruebas en la que se active e insista en la conciliación y de no conseguirse, ya se tengan por ratificado el escrito inicial de demanda de la parte actora, sin possibilitar la dilatoria opción de modificar o edicionar aquella en la audiencia, previéndose exclusivamente y para el caso de errores o notorias omisiones, vistas para aclaración, antes de notificar a la parte contraria.

d).- Lo anterior exigiria como segundo paso, la revisión de los términos perentorios en el proceso, debiéndose ajustar a diez días hábiles para contestar la demanda, contados a partir del día siguiente de la notificación a la parte demandada para formular su contestación por escrito antes de la audiencia o dentro de la misma, en la cual habria de definirse expresamente la fijación de la litis, con la demanda expuesta, contestación y breves réplica y dúplica verbal; ofrecer, admitir y proveer de lo necesario a los medios probatorios que procedan, para su oportuno y rápido desahogo.

2.- En cuanto al personal del área contenciosa, tanto de trámite como de resolución, deberá exigirse el Título de Licenciado en Derecho, como requisito SINE QUANON.

3.- La función conciliatoria no habría de limitarse a una etapa procesal, sino llevarse como un estandarte del Tribunal, apoyándose en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y con participación de ésta, activando en primer lugar, un programa para combatir el rezago de expedientes en trámite, a través de las siguientes bases:

a).- Establecer un sistema de jornadas conciliatorias de carácter obligatorio para las partes, con apercibimiento de aplicación de fuertes multas y de presentación de las partes o sus representantes, por conducto de la fuerza pública.

b).- Capacitar eficientemente a los conciliadores para llevar al cabo con éxito su cometido.

c).- Plasmar los resultados en un sistema institucional de estadística que permita evaluar los esfuerzos del programa.

d).- A partir de lo anterior y una vez disminuido el rezago en el Tribunal, institucionalizar y elevar a rango legal el desahogo de jornadas conciliatorias, dándole preferencia a los juicios más antiguos en trámite dentro del Tribunal.

4.- Se propone la creación de un fondo de contingencia laboral al Servicio del Estado, con apego a los siguientes puntos:

a).- Se formará e incrementará el fondo con aportaciones de los organismos estatales sujetos a la competencia del Tribunal.

b).- Dichas aportaciones se harían calculándose un porcentaje sobre los salarios de cada uno de los trabajadores de cada institución.

c).-El fondo estaría destinado al pago de las cantidades decretadas en favor de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya fuera por laudo definitivo o por convenio incumplido, pero siempre por orden del Tribunal.

d).-Dada la estructura política en la que está conformada la Administración Pública en nuestro país, dicho fondo se sugeriría quedara en manos de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, para su recaudamiento y administración, pudiéndose apoyar en las instituciones bancarias, así como para efectuar los pagos contra la resolución firme decretada por el Tribunal y la orden de ejecución directa al fondo de referencia.

e).- Se existiría un informe anual publicado en el Diario Oficial de la Federación, por la Secretaría mencionada, a efecto de poner en conocimiento a Gobierno y gobernados de la situación del fondo y sus efectos durante el ejercicio correspondiente, que sería de año calendario.

f).- Dentro del proceso conciliatorio, de llegarse a un convenio económico y éste se incumpliera, se elevaría dicho acuerdo de voluntades a rango de laudo ejecutoriado para poder ser eficazmente ejecutado con recursos del fondo de contingencia.

5.- Se recomendaría una adición en el apartado "B" del artículo 123 constitucional para que se previera en los casos en que se decretara procedente la acción de reinstalación de un trabajador en su puesto y que la institución se negara a acatar tal decreto jurisdiccional, procediera la indemnización equivalente a lo previsto por la Ley Federal del Trabajo y así supuesto y sanción, se encontraran previstos desde la norma constitucional y desde luego, pudiendo hacer efectiva la indemnización en el fondo de contingencia que se propone.

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

Acosta Romero, Miguel y De La Garza C.Laura. "DERECHO LABORAL BANCARIO". Porrúa. 1a. Edición. México.

Alsina Hugo. "TRATADO TEORICO PRACTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL". Cía. Argentina de Editores. Argentina.

Arellano García, Carlos. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Porrúa. 1a. Edición. México.

Arellano García, Carlos. "TEORIA GENERAL DEL PROCESO". Porrúa 1a. Edición. México.

Barroso Figueroa, José. "DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO". Porrúa. 1a. Edición. México.

Becerra Bautista, José. "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO". Porrúa. 3a. Edición. México.

Bermudez Cisneros, Miguel. "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO". Trillas. 2a Edición. México.

Calamandrai, Piero. "LA GENESIS LOGICA DE LAS SENTENCIAS". Bibliográfica Argentina. Argentina.

Cantón Moller, Miguel. "DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO". Edit. Pac. 4a Edición. México.

Carpizo, Jorge. "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917". Porrúa. 6a. Edición. México.

Dávalos Morales, José. "CONSTITUCION Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO" Porrúa. 1a. Edición. México.

Dávalos Morales, José. "LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS". Porrúa. 1a. Edición. México.

De Buen, Nestor. "LOS TRABAJADORES DE BANCA Y CREDITO" (EXEGESIS TENDENCIOSA). Porrúa. 1a Edición. México.

De La Cueva, Mario. "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO" .Porrúa 2a. Edición. México.

De La Cueva, Mario. "SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO". Porrúa. 2a. Edición. México.

De Pina, Rafael. "INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL". Porrúa. 12va. Edición. México.

Díaz De León, Marco Antonio. "LA PRUEBA EN EL PROCESO LABORAL". Porrúa. 1a. Edición. México.

Dorantes Tamayo, Luis. "ELEMENTOS DE TEORIA GENERAL DEL PROCESO". Porrúa. 3a Edición. México.

Fix Zamudio, Héctor. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. UNAM. México.

Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Porrúa. 2a. Edición. México.

García Maynes, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO". Porrúa. 34 Edición. México.

Gómez Lara, Cipriano. "TEORIA GENERAL DEL PROCESO". UNAM. México.

Guasp, Jaime. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Instituto de Estudios Políticos. 2a. Edición. Argentina.

Herrán Salvatti, Mariano y Quintanar Roldán, Carlos. "LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL. Porrúa. 1a Edición. México.

Krotoschin, Ernesto. "TRATADO PRACTICO DE DERECHO DEL TRABAJO". Depalma. 4a Edición. Argentina.

Lanz Duret, Miguel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". CECSA. 3a. Edición.

López Díaz, Filiberto. "CONVENIENCIA DE INCORPORAR ALGUN RECURSO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO". Jus. S.A. 1a. Edición. México.

Luna Arroyo, Antonio. "EL ESTUDIO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION". Derecho Nuevo.

Martínez Morales, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Harla. 1a. Edición. México.

Molina Enriquez, Andrés. "JUAREZ Y LA REFORMA". Libro Mex.

Morales, José Ignacio. "MEXICO, SUS HEROES Y SUS HOMBRES". Periodística de México.

Moreno, Daniel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Pax-Mex. 6a. Edición.

Ovalle Favela, José. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Harla. 2a. Edición. México.

Pallares, Eduardo. "DERECHO PROCESAL CIVIL". Porrúa. 10a Edición. México.

Pallares, Eduardo. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL". Porrúa. 2a Edición. México.

Porrúa Perez, Francisco. "TEORIA DEL ESTADO". Porrúa. 18. Edición. México.

Recasens Siches, Luis. "NUEVA FILOSOFIA DE LA INTERPRETACION DEL DERECHO". Porrúa. 3a. Edición.

Sela Torres, Andrés. "DERECHO FEDERAL MEXICANO". Porrúa 1a. Edición. México.

Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Porrúa. 3a Edición.

Tena Suck, Rafael e Italo Morales, Hugo. "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO". Trillas. 1a Edición. México.

Trueba Urbina, Alberto. "EL NUEVO ARTICULO 123". Porrúa. 1a. Edición. México.

Vasconcelos, José. "BREVE HISTORIA DE MEXICO". Continental.

Villoro Toranzo, Miguel. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO". Porrúa. 5a. Edición. México.

LEGISLACION HISTORICA Y VIGENTE CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE CADIZ DE 1812.

CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO DE 1924.

CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO DE 1856.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

DECRETO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1941.

CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1971.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA.
LEY DE RETIROS Y PENSIONES DEL EJERCITO.
LEY DE DISCIPLINA MILITAR.
CODIGO DE JUSTICIA MILITAR.
REGLAMENTO INTRIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.
LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA NACIONALES.
LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO y su REGLAMENTO.
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

Además de la citada por autores de referencia, se obtuvo de Los Semanarios, Informes del Poder Judicial y del Compendio de Jurisprudencia de S. Castro Zavaleta "55 AÑOS JURISPRUDENCIA MEXICANA". Edit. Cardenas.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

12 de abril de 1934.
5 de diciembre de 1938.
17 de abril de 1941.
5 de diciembre de 1960.
28 de diciembre de 1963.