



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

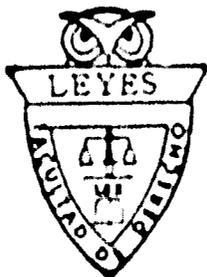
FACULTAD DE DERECHO

EL CONFLICTO LABORAL ENTRE EL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES.
UN PROCESO SINGULAR.

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
AHIDEE VIOLETA SERRANO SANTILLAN

FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO D.F.

1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

Luis Serrano Cabrera
y Francisca Santillán Rocha,
con gratitud y amor eterno.

A mis hermanos:

Luis Gerardo, Alexandra,
Rocio Juliana y Gloria
Christiane.

Por su amor traducido en
apoyo y comprensión.

Al Lic. Ismael Lantigua
Guillán.

Con quien la vida me permitió
compartir zetas, logros y esta
realización.

A mi país: México

Que pides a tus hijos cambiar
y mejorar, lo que has puesto
en sus manos,

Compromiso que asumo hoy y
siempre.

A la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional
Autónoma de México:

Por darne los elementos
para servir a la sociedad.

A mis amigos...

Con afecto invariable.

Agradesco profundamente a
los Licenciados en Derecho:

Roberto Gómez Argüello
F. Javier Mijangos Navarro

Por brindarme la
oportunidad de servir al
P. J. F. que incentivó,
entre otras cosas, la
elección del tema.

Dr. Carlos Rolando Ferragón
Arreola.

Por la dirección de la tesis.
Con mi admiración y respeto.

Rafael Pérez Miravete
Citlalín Clalock Sánchez

Quienes amablemente facilitaron
el camino de la investigación.

Y, especialmente a

Héctor Banda Pazo.
Por su invaluable
orientación.

Laura Olivia Aguilera Gómez

Por su ilimitada
paciencia en la
transcripción de esta
tesis.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES

1.1	LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	
1.1.1	El derecho burocrático.....	1
1.2	LOS SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.	
1.2.1	Estado Patrón.....	10
1.2.2	Servidor público.....	15
1.3	LA SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.	
1.3.1	El nombramiento.....	24
1.3.2	Estabilidad en el empleo.....	26
1.3.3	Condiciones generales de trabajo.....	28
1.4	DISCIPLINA DE LA RELACION LABORAL.	
1.4.1	Cese.....	31
1.4.2	Rescisión.....	30
1.5	LOS CONFLICTOS ENTRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES.....	34
1.6	DISTINCION ENTRE LAUDO Y DICTAMEN.....	38

CAPITULO II. EL DERECHO BUROCRATICO EN MEXICO.

2.1	ANTECEDENTES.	
2.1.1	La naturaleza jurídico-policial del artículo 123 constitucional.....	35

2.1.2	La regularización del Trabajo Burocrático de 1917 a 1960.....	81
2.2	ELEVACION A RANGO CONSTITUCIONAL. LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	
2.2.1	La adición de un apartado "B" al artículo 123 constitucional.....	90
2.2.2	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	93
2.3	EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.	
2.3.1	Origen y competencia del Tribunal de Arbitraje en los Estatutos de 1935 y 1941.....	99
2.3.2	Posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a la competencia del Tribunal de Arbitraje.....	103

CAPITULO III. MARCO LEGAL VIGENTE EN LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

3.1	EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	115
3.1.1	Estructura.....	119
3.1.2	Competencia.....	121
3.1.3	Procedo.....	129
3.2	LA COMISION SUBSTANCIADORA DEL IONER JUDICIAL DE LA FIELSACION.....	133
3.2.1	Estructura.....	134
3.2.2	Competencia.....	135
3.2.3	Procedo.....	137

3.3 DISTINCION ENTRE EL LAUDO EMITIDO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y EL DICTAMEN DE LA COMISION SUBSTANCIADORA..... 142

CAPITULO IV. ACTUACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION EN LOS CONFLICTOS LABORALES DISCUTIDOS CON LOS TRABAJADORES.

4.1 EL CARACTER PATRONAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION..... 145

4.1.1 Parcialidad en la aplicacion del articulo 159 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Propuesta de su reforma..... 151

4.2 LA INTERVENCION DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS..... 156

4.3 LA DEFINITIVIDAD DE LA RESOLUCION EMITIDA POR EL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION..... 164

4.3.1 Consecuencias juridicas derivadas de la existencia de un dictamen por la Comision Substanciadora, su sustitucion por un laudo previo..... 168

4.3.2 El derecho de los trabajadores a elegir agravios adhesivos al laudo previo como medio de defensa legal..... 174

4.3.3 Modificacion del proceso seguido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion cuando no existen agravios adhesivos al laudo previo..... 180

4.4 EFECTOS DE LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION..... 194

CONCLUSIONES.....205

BIBLIOGRAFIA.....214

A N E X O S :

- A) ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- B) GRAFICAS DE ASUNTOS RESUELTOS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

C.J.F.	Consejo de la Judicatura Federal.
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación.
E.T.S.P.U.	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
F.S.T.S.E.	Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.
L.A.	Ley de Amparo.
L.F.T.	Ley Federal del Trabajo.
L.F.T.S.E.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
L.O.A.P.F.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
L.O.P.J.F.	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
P.J.F.	Poder Judicial de la Federación.
S.C.J.N.	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
S.T.P.J.F.	Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.
T.A.	Tribunal de Arbitraje.
T.F.C.A.	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

I N T R O D U C C I O N

La presente tesis trata lo relativo al conflicto laboral entre Poder Judicial de la Federación (P.J.F.) y sus trabajadores, destacando las particularidades que hacen de él un proceso singular; esto por cuanto a que su tramitación y resolución son especiales o únicos y al ser así, los efectos subsecuentes también tienen ese carácter; cuya elaboración se inscribe en un contexto en el que la sociedad mexicana que arriba al siglo XXI, demanda el fortalecimiento de un Estado de Derecho que otorgue mayor seguridad en el ejercicio de sus propios derechos y el respeto de sus libertades, como condición insustituible para el sano equilibrio en la vida social, económica y política.

Emprender el estudio de este singular proceso, significó caminar por un sendero poco abordado por los estudiosos del Derecho, pues si bien han tenido como centro de interés lo relativo al P.J.F., cuya función es de vital importancia ya que en él descansa la salvaguarda de la vigencia de nuestra Constitución y del orden legal que de ella deriva, no se refieren en forma específica a este tema.

Por ello, la falta de un acervo bibliográfico suficiente para su realización y la dificultad para obtener

II.

la información de fuentes directas, resultó una limitación difícil de superar, empero, incentivó la búsqueda de diversos datos y documentos que sin duda enriquecieron este trabajo; de manera que lo aquí expuesto no sólo se apoya en aspectos legales, doctrinales e históricos, sino que permite esclarecer qué posibilidades de defensa tienen realmente los trabajadores al servicio de ese Poder Federal en virtud del tratamiento exclusivo de que son objeto dichos juicios.

El contenido de la investigación consta de cuatro capítulos que a saber son: I. Conceptos Generales; II. El Derecho Eurocrático en México; III. Marco legal vigente en los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores; y, IV. La actuación del P.J.F. en los conflictos suscitados con sus trabajadores.

En el primero, se hace referencia a aquellos conceptos fundamentales del Derecho Eurocrático como son los relativos al trabajador al servicio del Estado y el carácter patronal de éste en la relación laboral establecida entre ambas partes, y a su extinción de manera contenciosa, el cese; además, se tocan aspectos básicos para el tema a tratar, como son la situación laboral de los trabajadores al servicio de ese Poder Federal y el tratamiento especial que constitucionalmente se atribuye a este tipo de juicios, finalizando con la distinción entre

III.

los términos laudo y dictamen, que constituye uno de los puntos trascendentes de la tesis.

En lo que atañe al segundo capítulo, debe decirse que toda vez que en nuestro país el artículo 123 constitucional es la piedra angular del Derecho del Trabajo, estimamos conveniente destacar su naturaleza social y después ocuparnos de la incorporación a su texto de lo relativo al trabajo burocrático con la adición de un apartado "B" y la creación de su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.); también, se trata lo concerniente al origen y a la evolución histórica de la regulación de la materia contenciosa entre el Estado y sus trabajadores; cabe agregar, que la importancia de este capítulo radica en que en esa transición los conflictos entre el P.J.F. y sus trabajadores fue objeto de dos tratamientos distintos, y de ello derivó el hecho de que actualmente éstos sean tramitados por la Comisión Substanciadora y resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.).

El marco legal vigente en los conflictos entre el Estado y sus trabajadores comprende el capítulo tercero, en él se indica la estructura y competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de la Comisión Substanciadora; se aborda también, lo relativo al

IV.

proceso seguido ante ambos órganos colegiados, mismo que debe sujetarse a lo previsto por la L.F.T.S.E.; sobre esta última cuestión, cabe decir que toda vez que cualquier aspecto del juicio ventilado ante el Tribunal puede ser objeto de una tesis distinta a la realizada, sólo se atiende en forma genérica; y en relación al tramitado ante la Comisión, debe apuntarse que en virtud de que el proceso como ya señalamos, debe ajustarse también a lo dispuesto por la ley burocrática, para evitar una repetición innecesaria, únicamente se destacan en forma breve los puntos que lo caracterizan y que interesan a nuestro estudio, pues éstos son analizados con detenimiento en el cuarto capítulo.

Cabe agregar, que la actividad jurisdiccional de estas dos instancias en cuanto a sus resultados cualitativos, apoyan las consideraciones expuestas en este trabajo y las propuestas que de ella se derivan, teniendo como punto de partida la distinción substancial que existe entre el laudo dictado por el Tribunal y el dictamen emitido por la Comisión, así como los efectos jurídicos que se desprenden del pronunciamiento respectivo; aspecto con el que se concluye este apartado.

En el cuarto capítulo se analiza con apoyo en datos reales y a la luz del derecho, la actuación del P.J.F. en los conflictos suscitados con sus trabajadores y

V.

comprende las siguientes cuestiones: El carácter patronal de ese Poder; cómo se practica el cese de un trabajador a su servicio y la intervención de los titulares de los órganos judiciales en el desahogo de las diligencias requeridas en el juicio, que se desprende de la aplicación del artículo 159 de la L.F.T.S.E.; los efectos que se originan por la actuación de la Comisión Substanciadora en la tramitación del proceso que finaliza con la emisión de un dictamen, así como del Pleno de la S.C.J.N. como autoridad resolutora, que concluye al pronunciar el fallo final; esto último en relación a qué posibilidad existe de que efectivamente esa resolución se dicte con la imparcialidad debida, teniendo estrecha vinculación el procedimiento que sigue para tal efecto. Lo expuesto en este capítulo se dirige a determinar si el trabajador puede o no procurar en forma eficaz sus intereses en el juicio, expresando nuestras opiniones sobre dichos puntos y las propuestas correspondientes.

Es importante destacar que debido a las recientes reformas efectuadas a la Carta Magna, así como a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que a este estudio interesan, artículos 94, 100 y la fracción XII del apartado "B" del 123 constitucionales, estimamos conveniente adicionar un último punto denominado Efectos de las Reformas al P.J.F., en él esencialmente se hace referencia a la creación del Consejo de la Judicatura Federal y a su

VI.

competencia atribuida para resolver los juicios de esta índole como sucede con el Pleno de la S.C.J.N., en los respectivos casos. También cabe aclarar por una parte, que en virtud de que dichos cambios sucedieron cuando se concluía la elaboración de este trabajo, en su exposición se citan los anteriores textos de la fracción XII y el artículo 94 aludidos; y por la otra, que estas reformas no alteran substancialmente las consideraciones torales de esta tesis y por ende, las propuestas vertidas; además que, la realización de un análisis de los resultados de ellas no estaría acorde a la realidad pues actualmente empiezan a operar en la práctica.

Finalmente, este trabajo que para su elaboración contó con el apoyo de algunas personas y a las que expreso mi más profundo agradecimiento, está inspirado en la intención de aportar una cuota, aunque sea mínima, en el largo camino que habrá de recorrer esta y las siguientes generaciones para transformar y eficientar el sistema de administración e impartición de justicia en nuestro país, que la sociedad demanda y en la que estamos comprometidos todos lo mexicanos, en este que es nuestro tiempo.

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES

1.1 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

1.1.1 El derecho burocrático.

El Estado para cumplir en forma eficaz sus fines, requiere de una adecuada estructura y organización, cuyo funcionamiento se efectúa a través de personas que aportan su actividad física, intelectual o de ambos géneros, de manera que se establece una relación jurídica entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios.

Atendiendo a su denominación, a este grupo social se le ha llamado desde la antigüedad BUROCRACIA, término que proviene del francés Bureaucratie, cuya etimología se integra de Bureau: oficina y del helenismo Crates: poder. El Diccionario Jurídico Mexicano lo define como "Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción".(1)

En cuanto al origen histórico de la voz

(1) RAMIREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, I.I.J., 5ª edic. Porrúa-UNAM, México, 1992, p. 365

burocracia, Miguel Cantón Moller señala lo siguiente:

"... este término deriva de la raíz latina, probablemente tomada del griego Burrus: color oscuro; ya que durante el siglo XVIII en Francia, las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura Bure, de donde se llamó a las más importantes Bureau. Se presume que algún ministro francés utilizó la palabra Bureaucratie para designar las oficinas gubernamentales y desde ahí se generalizó su uso al mundo en general". (2)

Existe diversidad de criterios en la doctrina jurídica en relación a lo que debe entenderse por burocracia, algunos de los cuales en forma breve señalaremos en razón del enfoque que le da cada autor:

La burocracia en opinión de Lucio Mendieta y Núñez, está constituida por:

Todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, cuya ocupación es permanente y fundamental; y que su importancia radica en que es a través de la organización burocrática que el Estado realiza sus fines justificando su existencia, toda vez que mediante ésta, busca imponer y controlar la disciplina de la sociedad que

(2) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª edic. Pac. México, 1985, p. 70

es regulada por el Derecho, de ahí que debe perfeccionarse para el mejoramiento y la satisfacción de los intereses colectivos. (3)

Por su parte, Othón Flores Vilchis sostiene que la burocracia: "se halla constituida por el conjunto de los empleados o servidores del Estado, denominación esta última que por sí misma está indicando que no son otra cosa que meros ejecutores de los representantes de aquella entidad jurídica, social, económica y política". (4)

Finalmente, Andrés Serra Rojas apunta: "En un sentido general la burocracia alude a una clase social que integran los funcionarios y empleados públicos". (5)

Con independencia de las opiniones expuestas, es de destacar que dicho sector realiza funciones primordiales relacionadas directamente con la buena marcha de la administración pública en nuestro país, por ello, es indudable que debe otorgársele el reconocimiento a su trabajo mediante estímulos y una capacitación permanente, dado que ésta es necesaria para elevar la calidad de los

(3) Cfr. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración Pública en México. s.e. México, 1942, p.p. 271-314

(4) FLORES VILCHIS, Othón. Abogacía. Burocracia. Cobecho. s.e. D.R.A. México, 1977, p. 361

(5) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I, 15ª edic. Porrúa, México, 1992, p. 361

servicios de acuerdo con los fines estatales.

En la actualidad, se utiliza la expresión burócrata para designar al trabajador que presta sus servicios al Estado.

Ahora bien, el vínculo que se origina entre el Estado y sus servidores en cumplimiento de los objetivos del primero, ha sido materia de diversas opiniones doctrinales, ya que si bien es cierto que está ligado directamente con la administración pública, también lo es que surge una relación jurídica entre ambas partes, lo que ha provocado discrepancia entre los tratadistas del Derecho para determinar la naturaleza jurídica de este nexo y por ende, la rama del Derecho a la que corresponde su estudio y regulación.

Así, en opinión de Miguel Acosta Romero, tenemos que en virtud de que en esa relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio entre los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, pues en este caso sólo se persigue la equidad entre los intereses del prestador del servicio y el interés general que siempre domina la actividad de ese ente público, debe surgir una rama del Derecho autónoma que la

norme. (6)

Por su parte, Gabino Fraga sostiene que de manera natural las relaciones en que el Estado interviene son de carácter público y que al desempeñar sus servidores funciones de la misma índole en consecución del interés colectivo sobre el propio, las normas que deben regular este vínculo son de esencia pública y por tanto del campo del Derecho Administrativo, ya que se desempeñan dentro de la esfera de la actividad del Estado. (7)

En cambio, Alberto Trueba Urbina expresa que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 10 de mayo de 1917, que entró en vigor nuestra Constitución y en la que se hizo la declaración de los derechos sociales de los trabajadores, por lo que la teoría del empleo público corresponde al Derecho Mexicano del Trabajo. (8)

Al respecto, coincidimos con la postura que argumenta en el sentido de que es en el ámbito del Derecho

(6) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 4ª edic. act. Porrúa, México, 1981, p. 637

(7) Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 25ª edic. Porrúa, México, 1983, p. 131

(8) Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral. 6ª edic. act. y aum. Porrúa, México, 1982, p. 528

del Trabajo en que se inserta la relación que guarda el Estado con sus trabajadores; nuestra posición la analizamos a la luz de lo sostenido sobre el particular por Mario de la Cueva y cuyas razones son las siguientes:

Por un lado, es evidente que entre el Estado y quien labora para él, existe una prestación de servicios personal subordinada mediante el pago de una retribución, elementos que por sí son suficientes para determinar que indudablemente se constituyó una relación laboral, y por ese sólo hecho se le aplican las normas del Derecho del Trabajo, ya que éstas protegen el trabajo en sí mismo, o sea, exclusivamente la prestación del servicio, cuya base es el hombre, a fin de que obtenga su realización integral por medio de la satisfacción plena y digna de sus necesidades.

En cuanto a la naturaleza de la relación de trabajo, el autor de referencia apunta que es: "... una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas

supletorias".(9)

Por otra parte, aun cuando se trate de la función pública, ello no implica que los trabajadores del Estado salgan de la protección de las normas del trabajo, ya que como se señaló en el párrafo anterior, basta la prestación de servicios para caer dentro del campo de las mismas, porque estas normas son expresión del interés general que se refieren al derecho de existir como ser humano.

Sobre esta base, Mario de la Cueva apunta: "...todos los trabajadores son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe".(10)

En ese orden de ideas, no existe justificación lógica para diferenciar a los trabajadores públicos de aquellos que no lo son, ya que la historia en lo relativo a la concepción sobre el Estado, nos ha llevado a arribar actualmente a la conclusión de que éste es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su Constitución y su actuación debe subordinarse a los principios y normas fundamentales en ella consagradas; por lo que si el interés mayor del pueblo

(9) CUEVA, Mario De La. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 13ª edic. act. Porrúa, México, 1993, p. 137

(10) Idem. p. 642

consiste en la satisfacción plena de todos los hombres y la igualdad entre ellos, pierde validez el hacer la distinción que se comenta; consecuentemente, deben salvaguardarse los intereses del trabajador público sin que obste para ello cualquier carácter superior que se le quiera atribuir al Estado.

Por último, otra razón consiste en la fuerza expansiva y el sentido de universalidad del Derecho del Trabajo que pretende abarcar todas aquellas relaciones jurídicas de carácter laboral a lo que Mario de la Cueva agrega: "... independientemente de la situación de la persona que recibe la energía de trabajo y de la finalidad a que la destina". (11)

Independientemente de lo aseverado anteriormente, debe decirse que tiene ingerencia en este nexo de trabajo peculiar, la rama del Derecho Administrativo de la que derivó, ya que existen ciertos cuerpos normativos y actos jurídicos de esta índole que forman parte de su regulación como el caso del nombramiento.

Aun cuando destacados investigadores han realizado amplios estudios acerca de la burocracia, no se ha definido concretamente qué debe entenderse por Derecho

(11) Ibidem. p. 614

del Trabajo Burocrático; sobre este aspecto cabe aclarar que el adicionarse la última voz, no implica que se trate de otra rama del Derecho, ya que sólo es a efecto de indentificar el tipo de prestación de servicios que regula.

Por todo lo anterior, concluimos este apartado con un señalamiento personal acerca del concepto de Derecho del Trabajo Burocrático:

Es el conjunto de normas de Derecho Público que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia logre el equilibrio del disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones del servicio público que tiene a su cargo el Estado.

1.2 LOS SUJETOS DE LA RELACION LABORAL

1.2.1 El Estado Patrón.

Ha sido objeto de discusión doctrinal el uso y alcance del término "Estado Patrón", ya que éste, atañe a la naturaleza y actuación del Estado frente al prestador del servicio, es decir, se ha tratado de desentrañar con qué carácter se identifica al mismo como parte de ese vínculo de trabajo. En esta contienda han tenido un lugar imprescindible diversas jurisprudencias emitidas al respecto, en razón de que los autores discrepantes se apegan a determinado criterio para fundar su postura.

Por un lado, se afirma que la inserción de un apartado "B" en el artículo 123 de la Constitución, fue el resultado de la presión ejercida por los burócratas para garantizar sus derechos y que ésta revela que su propósito no era equiparar a los servidores públicos con los trabajadores en general, sino tutelar sus propios intereses por la especial naturaleza de los servicios que prestan, lo que justifica la existencia de dos apartados en el mencionado artículo de la Carta Magna; por otra parte, porque no puede existir la lucha de clases en el sentido clásico, ya que no se busca el equilibrio entre los factores de la producción en virtud de que el Estado no persigue fines de lucro o ganancia.

Al respecto, Andrés Serra Rojas opina que: "La tesis del Estado Patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular. La reforma constitucional ha conciliado en forma satisfactoria el respeto a los derechos de sus servidores con el interés nacional".(12)

Por su parte, Miguel Acosta Romero expresa: "En nuestro concepto evidentemente el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades y es muy dudoso que obtenga plusvalía del trabajo de sus servidores, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, creemos que también debe meditararse si, los trabajadores al servicio del Estado, por el hecho de serlo, pueden exigir a éste situaciones que vayan en detrimento de la población que no forma parte de la burocracia y que también tiene intereses generales".(13)

En tal sentido, es aplicable el siguiente criterio emitido por la S.C.J.N.: "Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para

(12) Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho... Ob. Cit. p. 389

(13) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría... Ob. Cit. p.p. 631, 632

los trabajadores en general consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a lograr un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".(14)

Además, existe otra corriente de opinión radicalmente opuesta a la anterior sustentada por Alberto Trueba Urbina quien apunta: "El Estado democrático-capitalista simboliza a la clase explotadora, por lo que es admisible la existencia del Estado Patrón, cuya alma es esencialmente burguesa y en sus relaciones sociales con sus servidores o trabajadores se originan conflictos laborales que deben ser dirimidos por la jurisdicción del trabajo. La otra cara del Estado y derecho social, en la que se desarrolla la lucha de clases". (15)

Sirve de apoyo a la anterior postura la jurisprudencia que se transcribe en lo conducente: "El Estado Patrón puede solicitar amparo contra el Tribunal de Arbitraje. No existe ya razón para negar en forma absoluta el derecho de ocurrir en vía de amparo a los órganos del

(14) Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho... Ob. Cit. p.p. 389, 390

(15) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo... Ob. Cit. p.p. 187, 188

poder público... En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede hacer uso de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".(16)

Al margen de la polémica existente entre los estudiosos del Derecho, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.), el Pleno de la misma, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, regularmente en los criterios jurisprudenciales que han pronunciado relacionados con los juicios suscitados por la observancia de normas de carácter sustantivo y adjetivo en que el Estado es parte, lo efectúan bajo el rubro de Estado Patrón.

Para concluir este apartado, nuestra opinión es en el sentido de que el término Estado Patrón, no se utiliza para equiparar al ente público con el común de personas físicas o colectivas que también utilizan prestadores de servicios, porque los fines que persiguen,

(16) Cit. por TRUEBA UREINA, Alberto. Nuevo... Ob. Cit. p.p. 536, 537

respectivamente, son diferentes. No obstante lo anterior, estamos ciertos de que ha sido superado el concepto de que el interés del Estado se encuentra por encima de cualquier otro, en este caso del que tenga el trabajador, por la alta investidura que reviste el primero, ya que como acertadamente apunta Mario de la Cueva y cuya opinión compartimos, es el pueblo quien en definitiva a través de la Constitución determina su organización política, proclamando en ella los principios y las normas jurídicas fundamentales que regirán su existencia, estructurando también al poder público, de manera que éste debe actuar de acuerdo al orden jurídico y, es interés del pueblo en primera instancia, la satisfacción y protección plenos de sus necesidades y derechos bajo un principio de igualdad. (17)

En relación a la materia laboral y con el propósito de ratificar nuestra opinión acerca del término Estado-Patrón, transcribimos lo que el autor anteriormente citado expresa al respecto: "...para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera que sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo" (18) y, "El

(17) Cfr. CUEVA, Mario De La. El Nuevo... Ob. Cit. p.p. 640, 643

(18) Idem. p. 642

Estado no puede exigir prestaciones de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para sus miembros, así, a ejemplo, no puede romper el principio de la jornada máxima de trabajo, ni desconocer el salario mínimo, ni destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajo". (19)

Consecuentemente, el Estado como patrón, independientemente de la concepción que se tenga de él, debe cumplir como cualquier otro empleador, con las normas mínimas consagradas por nuestro orden jurídico y que rigen toda relación de trabajo, por lo que ante el incumplimiento de éstas y el reclamo correspondiente, se convierte en parte del conflicto en igualdad de condiciones que el titular de los derechos que hayan sido conculcados.

1.2.2 Servidor Público.

En términos del artículo 49 Constitucional, el supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que competen a cada uno de los Poderes de la Unión a fin de cumplir los fines estatales, se realizan a través de

(19) Ibidem. p. 643

personas que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros.

En primer lugar, las personas que laboran para el Estado se dividen en dos grandes grupos: los funcionarios y trabajadores públicos.

Así tenemos que, el funcionario público es: "un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos". (20)

Por lo que hace al trabajador público, para tener ese carácter, conforme al artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.), se requiere como condición específica, que se le haya expedido nombramiento por funcionario con facultades bastantes o estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, habida cuenta de que éstos pueden ser para obra o por tiempo fijo.

(20) HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga. Diccionario... T. II, Ob. Cit. p. 1500

El elemento distintivo del funcionario y el trabajador del Estado, consiste en que este último sólo ejecuta las órdenes giradas por su superior jerárquico, de manera que no posee las facultades que caracterizan a aquél que ocupa la titularidad del órgano estatal al que se encuentra adscrito.

Además de la distinción entre los funcionarios y los trabajadores públicos, el artículo 49 de la citada ley clasifica a los últimos como de confianza y de base.

En lo que se refiere a la calidad de trabajador de confianza, esta se encuentra reconocida por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, la cual dispone que ese carácter sólo puede derivar de una disposición legal que así lo determine; en ese sentido, no depende de la designación que se haga en el nombramiento respectivo, sino de que las funciones que desarrolle o el puesto que ocupe sea de los enumerados expresamente en el artículo 59 de la L.F.T.S.E., o bien que estén comprendidos con esa calidad, en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal o en el de aquellas entidades gubernamentales sometidas al régimen del mencionado apartado.

Las personas que desempeñan cargos de confianza, según lo establece el precepto constitucional aludido,

disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social que les es aplicable; y, por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo, sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, es decir, no tienen garantizada su permanencia en el mismo.

Mario de la Cueva señala que la estabilidad en el empleo consiste en: "La permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo y la exigencia de una causa razonable para su disolución. La primera de estas modalidades es la esencia misma de la estabilidad de los trabajadores en los empleos y la segunda su seguridad o garantía; si esta seguridad falta, la estabilidad sería una mera ilusión". (21)

Cabe destacar, que según lo previene el artículo 29 de la L.F.T.S.E., ésta sólo es aplicable a los trabajadores de base al servicio del Estado.

Ahora bien, para tener el carácter de trabajador de base deben satisfacerse los presupuestos legales

(21) CUEVA, Mario De La. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, 12ª edic. Porrúa, México, 1970, p. 755

establecidos en el artículo 62 de la ley en consulta y que a saber son:

En principio, que las funciones que desarrolle o el puesto que ocupe el trabajador no deben estar consideradas en las hipótesis que establece la ley de la materia para el caso de trabajadores de confianza o en los catálogos de puestos a que se hizo referencia anteriormente; además, que haya laborado más de seis meses al servicio del órgano estatal sin nota desfavorable en su expediente; esto último en razón de que los servicios prestados deben ser satisfactorios para el titular de la dependencia.

El cumplimiento de los dos últimos requisitos otorgan el derecho de inamovilidad que es propio del trabajador de base.

Consecuentemente, la inamovilidad debe entenderse como el derecho que tienen los trabajadores para no ser separados de su empleo sino por causa justa especificada en el artículo 46 de la ley en consulta, cuando han cumplido más de seis meses al servicio del Estado y sin nota desfavorable en su expediente.

Destacan dos situaciones que se desprenden del derecho de inamovilidad:

La primera de ellas, consiste en que el trabajador que satisfizo los requisitos legales de haber prestado sus servicios al Estado por más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente, se considera como trabajador de base aun cuando el nombramiento expedido en su favor no le dé esa calidad; por tanto, si éste es separado de su empleo injustificadamente, puede demandar ejercitando la acción correspondiente, las prestaciones derivadas de ese derecho.

En relación a la segunda, debe apuntarse que para que el titular de una dependencia pueda cesar los efectos del nombramiento de un trabajador sin responsabilidad alguna dentro de los seis meses contados a partir de su designación, debe invocar y en consecuencia demostrar en el juicio, la existencia de una nota desfavorable que motive dicho cese; esto es, una situación que redunde en la consideración de que el trabajador no ha prestado sus servicios en forma satisfactoria para la dependencia aun cuando dicha nota no quede comprendida dentro de las causales de cese justificado que prevé el artículo 46 de la L.F.T.S.E., porque de otra manera, se impediría en forma arbitraria que el trabajador de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de servicio y alcanzar el derecho de inamovilidad.

Según lo previenen los artículos 39 y 129 de la

L.F.T.S.E., existe la posibilidad de crear relaciones de trabajo que en cuanto a su duración, están sujetas a cierto tiempo u obra determinada, de manera que estos trabajadores tienen el carácter de temporales.

En lo referente al contrato por tiempo fijo es aquél en que el trabajador y el patrón pactan la relación de trabajo para una fecha fija a cuyo vencimiento cesa la obligación de prestarse el servicio y el correlativo pago de salarios.

En ese orden de ideas, tenemos que si el titular de la dependencia en donde presta sus servicios el trabajador, da por terminada la relación laboral antes de que concluya la vigencia de su contrato sin causa justificada incurre en responsabilidad, pero ésta concluye el mismo día en que fenece la duración del contrato, es decir, si ya expiró la vigencia del contrato cuando se dicta y cumplimenta el laudo respectivo, sólo puede ser condenado al pago de salarios vencidos y demás prestaciones procedentes del lapso que va desde la fecha en que ocurrió el despido hasta aquella en que concluyó el término señalado en el contrato mas no a la reinstalación, dada la carencia del vínculo obrero-patronal que la justifique.

Por lo que hace al contrato por obra determinada, éste se pacta para la realización de un servicio

especifico, a cuya conclusión la relación de trabajo termina. En tal virtud, al establecer la ley dos formas en que pueden contratarse las labores temporales, se excluye la posibilidad de que los trabajadores por tiempo fijo sean por obra determinada.

Al respecto, debe decirse que al igual que los trabajadores por tiempo fijo, los contratados por obra determinada están amparados por los beneficios que concede la ley por todo el tiempo de la vigencia de su contrato; sin embargo, si un trabajador demanda al titular de la dependencia por cese injustificado y éste alega que ha finalizado el contrato por obra determinada y ésta subsiste, debe probar el patrón que la obra ha terminado, pues de lo contrario puede demandársele en su caso, la prórroga del contrato. Cabe destacar, que el patrón sólo está obligado a pagar los salarios correspondientes a los días que por causas imputables a éste dejó de laborar y que se desprende del contrato respectivo de la obra determinada para la cual fue contratado.

Para concluir la modalidad del trabajador temporal, recurriremos a lo que Néstor de Buen apunta al respecto: "La estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho de conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si ésta es indefinida no se podrá

separar al trabajador salvo que existiere causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación habrá de subsistir hasta su terminación "natural". (22)

(22) BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del Trabajo. T. I, 8ª edic. Porrúa, México, 1991, p. 575

1.3 LA SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

Previamente al estudio del tema, debe quedar asentado que los regímenes jurídicos aplicables en primer orden a la relación laboral establecida entre el Poder Judicial de la Federación (P.J.F.) y sus trabajadores, son el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la L.F.T.S.E., así como la ley orgánica de ese Poder. En consecuencia, este punto de nuestro trabajo será tratado a la luz de los preceptos legales aplicables en su caso.

Además, como mera nota informativa destaca el hecho de que actualmente el P.J.F. cuenta con 13,749 empleados a su servicio en todo el país. (23)

1.3.1 El nombramiento.

Sobre la naturaleza jurídica del nombramiento Miguel Acosta Romero expresa que: "es un acto materialmente administrativo, que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y el trabajador". (24)

(23) Dato proporcionado por la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Judicial de la Federación el 25 de agosto de 1994.

(24) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría... Ob. Cit. p. 666

Por su parte, Gabino Fraga sostiene que el nombramiento: "... no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces, es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público. (25)

Como se indicó en el punto precedente, conforme al artículo 12 de la L.F.T.S.E., la calidad de trabajador público depende de la expedición en su favor del nombramiento respectivo por funcionario facultado para extenderlo o de su inclusión en la lista de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o tiempo fijo.

(25) FRAGA, Gabino. Derecho... Ob. Cit. p. 133

En ese sentido, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (L.O.P.J.F.) sólo tienen poder jerárquico para elaborar el nombramiento correspondiente y, en su caso, cesar los efectos del mismo, en cuanto a los órganos de la S.C.J.N., los siguientes: El Pleno (fracción XIII del artículo 12); su Presidente (fracción XIV del artículo 13); las Salas que la integran (artículo 18); además, los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 40); los Tribunales Unitarios de Circuito (artículo 33); y, los Juzgados de Distrito (artículo 50).

1.3.2 Estabilidad en el empleo.

Los trabajadores al servicio del P.J.F. se distinguen en dos grupos: de confianza y de base.

Esta clasificación se fundamenta en el artículo 62 de la L.O.P.J.F., ya que primeramente establece aquellos puestos considerados de confianza y en su último párrafo señala, por exclusión, lo siguiente: "Los demás servidores del P.J.F. no especificados en este precepto serán de base".

Por tanto, basta examinar que un determinado puesto no se haya mencionado en la citada disposición o bien en las hipótesis jurídicas previstas en el artículo 52

de la L.F.T.S.E., para considerar que es de base, lo que desde luego habrá de confirmarse con el análisis del nombramiento respectivo.

Como se mencionó al tratar lo relativo al servidor público, la diferencia fundamental entre los trabajadores de base y los de confianza, en la parte que nos interesa, es que los primeros tienen reconocido el derecho a la inamovilidad en los puestos que desempeñan mientras que los segundos, no; es decir, los trabajadores de base gozan de la prerrogativa otorgada por la ley consistente en el derecho a no ser separados de su empleo sino por una causa que lo justifique, cuando han cumplido más de seis meses de servicio y sin nota desfavorable en su expediente.

Sin embargo, cabe destacar, que de las modalidades de nombramiento que el P.J.F. extiende a sus trabajadores, un número considerable de ellos son de carácter temporal, ya sea por tiempo fijo o indefinido.

Finalmente, debe señalarse que nuestra investigación tiene como objeto de estudio únicamente a los trabajadores de base y aquellos a quienes se expide un nombramiento de carácter temporal, en relación con las consecuencias jurídicas que se desprenden en caso de una situación contenciosa.

1.3.3 Condiciones generales de trabajo.

En términos del artículo 87 de la L.F.T.S.E., las condiciones generales de trabajo deben fijarse por el titular de la dependencia respectiva tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente. Este instrumento jurídico reglamenta las condiciones bajo las cuales debe prestarse el servicio y debe contener, entre otras cosas, lo previsto por el artículo 88 de la citada ley.

El P.J.F. no ha emitido hasta la fecha su propio reglamento de condiciones generales de trabajo y sólo se localizaron dos documentos relacionados con el funcionamiento de sus órganos y el personal a su servicio, denominado el primero de ellos, Reglamento General de la S.C.J.N. y Varias de sus Dependencias, creado en el año de 1923.

En relación con lo anterior, debe decirse que la organización y funcionamiento del P.J.F. ha evolucionado en forma considerable en respuesta a las necesidades propias del servicio; por ello, si bien es cierto que el reglamento aludido satisfizo en su origen el propósito para el que fue creado, también lo es que actualmente resulta insuficiente e incluso obsoleto, toda vez que no se ajusta a la nueva estructura y dinámica de los diversos órganos que integran dicho Poder Federal.

El segundo, es el Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación aprobado por el máximo tribunal en Pleno, que entró en vigor el 16 de septiembre de 1988, y a que se refieren específicamente los artículos 101 y 102 de su ley orgánica, sin embargo, hasta la fecha éste no ha sido aplicado.

Con el objeto de allegar más información sobre este particular, acudimos a su Sindicato y a decir de su Secretario General, aproximadamente en 1988 se elaboró, en defensa de los intereses de sus agremiados, un proyecto de condiciones generales de trabajo, mismo que se sometió a la consideración del Pleno de la S.C.J.N. sin obtener un resultado favorable; ahora, se pretende presentar nuevamente el referido proyecto ante ese máximo tribunal cuando se haya modificado en lo conducente.

No obstante lo anterior, la L.O.P.J.F., contiene disposiciones expresas a través de las cuales se busca obtener mayor eficiencia en las funciones que competen a ese Poder, así como aquellas que se refieren a ciertas condiciones generales de trabajo como son el salario, jornada laboral y vacaciones. A continuación haremos alusión a dichos preceptos legales.

En relación al salario, debe decirse que éste es fijado de acuerdo al presupuesto anual de egresos del

P.J.F., que se elabora atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

En cuanto a la jornada laboral, el artículo 104 de la citada ley dispone que los sábados y domingos son inhábiles, por lo que sólo se labora de lunes a viernes; cabe agregar, que también se descansan aquellos días que por disposición legal son de holganza.

En lo referente a las vacaciones, el artículo 97 de la ley en consulta señala que los secretarios, actuarios y demás empleados de los tribunales de circuito y los de los juzgados de distrito, deben gozar durante el año de dos periodos de vacaciones que no pueden exceder de quince días cada uno, procurando que no sean concedidos simultáneamente a todos los empleados de la misma oficina.

Consecuentemente, las restantes condiciones de trabajo no especificadas en la L.O.P.J.F. deben ajustarse, como las ya mencionadas, a lo previsto por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria, L.F.T.S.E.; con independencia de que su existencia y aplicación deriven de acuerdos plenarios de la Corte o hayan sido pronunciadas por su Presidente en ejercicio de las facultades que, como se indicó anteriormente, tiene conferidas para tal efecto.

1.4 DISOLUCION DE LA RELACION LABORAL

1.4.1 Cese.

La figura jurídica que a continuación se analiza es propia del Derecho Eurocrático, pues dicho término se utiliza únicamente para referirse a la facultad exclusiva que tiene el Estado para extinguir la relación laboral que guarda con sus trabajadores cuando éstos incurren en las causales previstas para tal efecto; sin embargo, el trabajador público no goza de este derecho al no existir disposición legal que lo autorice para rescindir el nexo de trabajo por incumplimiento de las obligaciones que de él derivan y que están a cargo del titular del órgano del Estado.

En principio, cesar significa concluir, terminar o acabar. Según Guillermo Cabanellas se entiende por cese: "El documento que se expide para declarar la cesantía de un empleado público"(26).

Por su parte, Miguel Cantón Moller nos dice que cese es: "La terminación unilateral de la relación laboral

(26) CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. II, 21 edic. rev., act. y ampl., Heliasta, Buenos Aires, 1989, p. 134

por parte del Estado Patrón"(27).

En términos generales, cese es la conclusión de los efectos del nombramiento expedido en favor del trabajador llevado a cabo por el titular del órgano estatal al incurrir aquél en las causales previstas en el artículo 46 de la L.F.T.S.E.

A principios de este siglo y hasta la expedición de los estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941 inclusive, la relación de trabajo existente entre el Estado y sus trabajadores propiamente carecía de normas jurídicas que la regulara; consecuentemente, la permanencia en el empleo dependía de los cambios que se suscitaban en la administración pública y en los Poderes Legislativo y Judicial Federales, pues al entrar en funciones el nuevo titular del Ejecutivo, acontecimiento éste que causaba los mismos efectos en los demás Poderes de la Unión, así como que al incorporarse a la función pública otros funcionarios, el trabajador era removido de la plaza que desempeñaba o cesados los efectos de su nombramiento sin causa alguna.

Ciertamente, la creación de los estatutos aludidos en el párrafo anterior, resolvieron parcialmente

(27) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho... Ob. Cit.
.pp. 128, 129

la inestabilidad en el empleo al disponer que en ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectaría a los trabajadores de base correspondientes, sin embargo, no existía norma constitucional que salvaguardara este derecho.

Con la adición del apartado "B" al artículo 123 constitucional y la creación del cuerpo normativo que lo reglamenta, la L.F.T.S.E., se consagran los derechos del trabajador público y por ende su protección, entre los que destaca principalmente su estabilidad en el empleo, derecho a que la ley aludida denomina inamovilidad y que consiste en que los trabajadores no pueden ser separados de su empleo sino por las causas específicas que señala el artículo 46 de dicho ordenamiento legal.

El precepto en comentario, establece diversas hipótesis jurídicas contenidas en cinco fracciones, las cuales se tratarán por separado dependiendo de la trascendencia jurídica que revistan a este estudio. A continuación se transcribe el precepto de referencia y sus primeras cuatro fracciones:

Artículo 46: Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las

dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

En lo que se refiere a la renuncia, la ley sanciona con nulidad aquella que haga el trabajador de sus derechos laborales, pero la admite cuando se ejercita el derecho a no seguir laborando; por lo que hace a la formalidad que debe cumplir ésta, si conforme al artículo 12 del ordenamiento jurídico en consulta que prevé, entre

otras cosas, que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por escrito por el funcionario facultado para ello, se infiere que lo mismo debe acontecer con la renuncia, ya que al tener en su poder este documento, el titular del órgano burocrático queda protegido jurídicamente para el caso de que el trabajador exigiera por vía judicial el pago de ciertas prestaciones alegando incumplimiento de las obligaciones derivadas de la estabilidad en el empleo; además que es fundamental contar con ese instrumento para efectos administrativos de la Dependencia, pues no queda al arbitrio del titular del órgano estatal realizar cualquier movimiento del personal a su cargo, ya que éste debe sujetarse al imperio de las normas jurídicas que lo regulan; por tanto, para la baja de un trabajador y la alta de otro, deben efectuarse los actos administrativos que prevenga la ley, de los que destaca la presentación de la renuncia al puesto que se desempeñaba.

Al expedirse la renuncia por escrito, el trabajador también se ampara legalmente, pues si las labores que desarrolla son especializadas o de alto riesgo, al no existir de inmediato persona que las desempeñe puede poner en peligro la salud o la vida de otras personas o causar daños patrimoniales al Estado y a consecuencia de ello, el prestador del servicio no se haría acreedor de responsabilidad penal o civil si la renuncia la presentó y fue aceptada con la anticipación requerida para que se

tomaran las medidas pertinentes.

Sin embargo, existe la posibilidad de que la renuncia se realice verbalmente, hecho que en todo caso puede acreditarse con los medios permitidos por la ley, de los que destacan las pruebas confesional y testimonial.

La renuncia prevista en la fracción I, así como los presupuestos establecidos en las fracciones II, III y IV del artículo 46 de la L.F.T.S.E., son causales que al actualizarse originan que de manera natural deje de surtir efectos el nombramiento sin responsabilidad para el titular del órgano burocrático; es decir, al concretarse éstas no conlleva intrínsecamente una controversia laboral que ponga en movimiento al órgano jurisdiccional, ni impone la realización de determinados actos administrativos o jurídicos para que se formalice la terminación de la relación laboral; sin embargo, esto no impide que cuando el trabajador o sus beneficiarios consideren conculcados los derechos laborales, puedan ejercitar la acción respectiva para el pago de las prestaciones que estimen corresponderles ante la autoridad competente, en cuyo caso da lugar a una situación contenciosa.

Por lo expuesto, las causales a que se hace referencia sólo se citan de manera enunciativa por no ser materia de nuestro estudio.

Ahora bien, las hipótesis previstas en la fracción I, a excepción de la renuncia que fue tratada con antelación, así como las comprendidas en la fracción V de la ley burocrática, sí constituyen eminentes causales de cese; sin embargo, por disposición legal, previamente a la ruptura del nexo de trabajo el Estado Patrón debe cumplir determinados requisitos de procedibilidad aunque es posible que se efectúe el cese sin satisfacerse ese requerimiento, lo que puede originar la existencia de un juicio laboral.

Así tenemos que al incurrir el trabajador en estos presupuestos, en términos de la ley, antes de cesar los efectos de su nombramiento, el titular del órgano del Estado debe obtener del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (T.F.C.A.), la autorización correspondiente; hecho lo anterior y de resultar procedente su pretensión no recaerá sobre aquél ninguna responsabilidad.

También destaca, que cuando el titular del órgano del Estado no lleva a cabo el procedimiento previo mediante el cual obtenga la autorización para que deje de surtir efectos el nombramiento, tiene derecho a hacer valer como excepción en el juicio relativo las causas que motivaron el cese y a aportar las pruebas tendientes a demostrar que efectivamente el trabajador incurrió en las hipótesis jurídicas previstas en la ley, de manera que conociendo el trabajador los hechos que se le imputan pueda

alegar en su defensa aportando al procedimiento respectivo las pruebas conducentes a combatirlos sin quedar en estado de indefensión.

De la correcta interpretación efectuada al precepto en análisis, así lo ha sostenido la Cuarta Sala de la S.C.J.N. en la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto son:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción, las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal." (28)

Es necesario señalar que el estudio que se realiza sigue el orden de exposición que la ley burocrática hace de los preceptos que regulan el cese, sin embargo, se advierte una deficiencia de técnica jurídica en su secuencia, en virtud de que la instrumentación del acta administrativa, que será tratada más adelante, se contempla

(28) Tesis 314, Quinta Parte del Penúltimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, p. 284

en el artículo 46 bis de la L.F.T.S.E., siendo que es el primer acto administrativo que debe llevarse a cabo previamente al ejercicio de la acción correspondiente; esto es, la elaboración del mencionado documento es el elemento base de procedibilidad de la acción que se ejercita ante el órgano jurisdiccional y que consiste en la obtención de la autorización requerida por la ley para que deje de surtir efectos el nombramiento; no obstante lo anterior, este procedimiento se encuentra contemplado primeramente en el artículo 46 fracción V del mismo ordenamiento jurídico; en ese sentido, es evidente el orden equívoco en que se encuentran las disposiciones comentadas.

A continuación se transcriben las causales de cese previstas en la fracción I, a excepción de renuncia, así como las preceptuadas en los incisos que corresponden a la fracción V del artículo 46 de la L.F.T.S.E., comentándose lo que corresponda a cada una de ellas.

- I. ...; por abandono de empleo o por repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de trabajo

aplicables a la dependencia respectiva.

En relación a la causal de abandono de empleo, cabe indicar que indebidamente se contiene en dicho precepto, pues al actualizarse este presupuesto jurídico no origina de manera natural que deje de surtir efectos el nombramiento, sino que para ello debe solicitarse al T.F.C.A. la autorización correspondiente; y de llevarse a cabo el rompimiento de la relación de trabajo sin cumplir previamente con este requisito, puede dar lugar a la ventilación de un juicio laboral en cuyo evento su naturaleza será contenciosa.

Con frecuencia se confunden las causales de abandono de empleo y la de inasistencia a las labores por más de tres días consecutivos sin autorización o causa justificada; al respecto debe apuntarse que si bien no existe precepto legal que lo defina, se comprende que esta hipótesis jurídica se configura cuando el trabajador desatiende la función que tiene encomendada dejando de ejercitarla y de realizar los actos que la constituyen y con ello origine un perjuicio grave a la dependencia; por tanto, no es el factor tiempo el que determina la existencia o inexistencia de la causal, pues al demostrarse en el juicio que el trabajador no prestó los servicios inherentes a su empleo, aun cuando sea momentáneamente y con esa conducta impidiera la efectividad de las funciones

de la dependencia u ocasione daños materiales a la misma, se tiene por justificado el cese de los efectos de su nombramiento.

La segunda mitad de la causal en estudio, hace alusión al hecho de que el trabajador falte a las labores encomendadas, sean éstas de carácter técnico o de atención al público, sin autorización del superior jerárquico o causa justificada, y que ello implique un abandono que pueda ocasionar los peligros o los perjuicios que ahí se exponen; de manera que se toman en cuenta fundamentalmente los efectos de esta ausencia, independientemente del tiempo que esta conducta dure, pues también en este caso puede ser momentánea.

Inciso A). Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

Debido a la diversidad de labores encomendadas al trabajador público, la Cuarta Sala de la S.C.J.N. ha pronunciado criterios específicos para determinar, en cada caso particular, si el prestador del servicio conforme a las funciones que desarrolló, incurrió o no en la causal

de falta de probidad u honradez; sin embargo, para que se configure ésta siempre deben concurrir sus elementos substanciales, a los que hace referencia el Tribunal en Pleno en la siguiente jurisprudencia:

"PROBIDAD U HONRADEZ, FALTA DE. CONCEPTO. Se entiende por falta de probidad u honradez el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de la rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se tienen a cargo procediendo en contra de las mismas; dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integre la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena al recto proceder".(29)

Cabe agregar, que no impide que surta efectos esta causal de cese, el hecho de que el trabajador realice actos de esa naturaleza en contra de los intereses de la dependencia a la que presta sus servicios fuera del horario de labores que tiene asignado, pues de ser así, podría considerarse que en ese lapso de tiempo se le autoriza para llevarlos a cabo.

(29) Idem. Tesis 220, p. 204

En cuanto a los restantes supuestos contenidos en esta causal, excepción hecha de la falta de probidad u honradez, debe decirse que el respeto a la integridad física y moral de las personas es el elemento primordial para la convivencia humana, de lo que se desprende que, en materia laboral, el trabajador está obligado a conducirse cortésmente y con la consideración debida frente a sus jefes y compañeros de trabajo, así como con los familiares de unos y otros.

Consecuentemente, se configura esta causal, cuando el prestador del servicio actúa en contravención a la sana convivencia ejecutando actos que agredan, amenacen u ofendan física o moralmente a las personas a las que hace referencia el presupuesto legal en estudio, en virtud de que con su conducta altera la disciplina y la concordia que deben existir durante la vigencia de la relación laboral.

Se entiende por injuria, toda expresión proferida o acción ejecutada para manifestar desprecio por otra con el fin de hacer una ofensa, sin que sea necesario para integrarse esta hipótesis legal que se atienda el sentido gramatical de las palabras utilizadas, pues aun cuando éstas sean socialmente admisibles, es el sentido injurioso el que se sanciona; y, por lo que hace a los malos tratamientos, debe entenderse aquel comportamiento indebido que no toma en cuenta las elementales formas de respeto

entre las personas.

Además, no impide que surta efectos este presupuesto jurídico el hecho de que el trabajador haya registrado en su expediente excelentes notas, ni que esas agresiones las cometa fuera del horario de labores o del local donde presta sus servicios, pues si no se interpretara en esos términos la causal aludida sería tanto como considerar que el trabajador puede agredir física o verbalmente a las personas que ahí se indican siempre y cuando sea fuera de la dependencia o de la jornada laboral, lo que ninguna disposición legal autoriza, pues independientemente de los efectos que esa conducta produce en materia de trabajo, este tipo de actos son sancionados por las leyes penales sin importar, entre otras cosas, el horario en que se ejecuten y la persona contra quien se cometan.

Al incurrir el trabajador en esta hipótesis legal, es indispensable que el Estado-Patrón en su calidad de actor o demandado, precise detalladamente los hechos fundatorios de su acción o excepción respectiva de manera que el trabajador público tenga la posibilidad de controvertir esas imputaciones sin quedar en estado de indefensión.

Inciso B). Cuando faltare por más de tres días

consecutivos a sus labores sin causa justificada.

Se configura esta causal de cese, cuando el trabajador registra más de tres faltas consecutivas de asistencia sin autorización del superior jerárquico o causa justificada. El cómputo de las faltas se hace sin considerar los días de descanso semanal, los obligatorios y aquellos que conforme al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia sean de holganza; es decir, sólo se toman en cuenta los días hábiles. Así también, se computan las faltas consecutivas aun cuando correspondan a meses-calendario diferentes, por ejemplo, cuando unas inasistencias pertenecen a los últimos días de determinado mes y las otras a los primeros días del mes siguiente.

En términos del artículo 46 bis de la L.F.T.S.E., si el trabajador incurre en esta causal, es imprescindible elaborar con la intervención de éste el acta administrativa correspondiente. Al respecto, existe criterio de diversos Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo en ejecutorias que no han integrado jurisprudencia, en el sentido de que si el prestador del servicio sujeto a investigación ya no se presenta a su trabajo desde la primera inasistencia, deberá citársele por escrito en el domicilio particular que se tenga registrado en los archivos del centro de labores y

sólo satisfecha esta formalidad podrá obtener eficacia la actuación administrativa correspondiente con independencia de que comparezca o no a su instrumentación material.

En cuanto a la justificación de las inasistencias cabe destacar, que una vez incorporado el trabajador al servicio debe acreditar de inmediato ante su superior jerárquico las causas que le impidieron presentarse a laborar, ofreciendo los medios de prueba que considere convenientes, y queda al arbitrio del jefe de la oficina justificar o no esas faltas dependiendo de lo convincente que resulten las pruebas aportadas o los argumentos vertidos en ese sentido. Es indispensable que el trabajador agote en primer término esta obligación ante su superior jerárquico porque la justificación posterior que haga en su calidad de actor o demandado ante el T.F.C.A. carecerá de eficacia.

Como se indicó anteriormente, el abandono de empleo y las faltas ininterrumpidas de asistencia por más de tres días sin autorización o causa justificada, son figuras jurídicas distintas. En el primer caso, se configura ese presupuesto legal cuando el trabajador desatiende las funciones que tiene asignadas y con ello origina un perjuicio grave a la dependencia; es decir, es el factor perjuicio el que determina su integración, pues esa conducta omisa puede ser incluso momentánea; y por lo

que hace a la segunda hipótesis jurídica, es solamente el factor tiempo el que determina su existencia o inexistencia, independientemente de que se haya o no causado algún daño.

El Estado Patrón en su calidad de actor o demandado, está obligado a precisar las fechas en que ocurrieron las inasistencias del trabajador, de manera que éste tenga la posibilidad de atacar en forma adecuada esas imputaciones aportando las pruebas conducentes.

Inciso C). Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

Este presupuesto legal supone una decisión libre de la voluntad, por lo que debe demostrarse en el juicio relativo que el trabajador destruyó intencionalmente los objetos que se encuentran a su cargo con motivo de las funciones que tiene encomendadas o aquellos que sean propiedad del Estado, aun cuando no estén directamente relacionados con su trabajo.

Inciso D). Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Las normas morales tienen vigencia en un lugar y

época determinados, sin embargo, en términos generales puede afirmarse que la conducta humana debe ajustarse siempre a las buenas costumbres; en ese sentido, si el trabajador del Estado durante la jornada laboral realiza un acto que contravenga los cánones de pudor sociales, incurre en la causal de cese aludida.

En materia laboral se sanciona con el cese de los efectos del nombramiento determinadas conductas del trabajador; no obstante ello, éstas pueden o no constituir en el ámbito penal figuras delictivas; por tanto, tratándose de esta causal de cese, aun cuando la autoridad penal determine que no se probaron los elementos indispensables para la configuración de un delito de índole moral, no impide que el T.F.C.A. se pronuncie en el sentido de que efectivamente el trabajador cometió un acto de esta naturaleza y por ende estime procedente la terminación de los efectos del nombramiento, pues este órgano jurisdiccional tiene facultades para apreciar en conciencia las pruebas ofrecidas en el juicio sin sujetarse a reglas fijas; a lo que cabe agregar que para la procedencia o no de la acción o excepción hecha valer, es necesario que se precise la persona y los actos inmorales que se le imputan, para que la autoridad laboral esté en posibilidad de juzgarlos y la contraparte no quede en estado de indefensión.

Inciso E). Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

Efectivamente, desde que el trabajador ingresa a prestar sus servicios a la dependencia o entidad del Estado, contrae una obligación de no hacer, consistente en la no divulgación a terceras personas de aquellos asuntos de carácter privado de los que tiene conocimiento en virtud de las labores que desarrolla; esta discreción debe guardarla aun cuando la relación laboral se encuentre suspendida temporalmente por algún motivo.

Cuando los asuntos a que alude esta causal de cese se refieran a conocimientos técnico-científicos, la imprudente difusión que de los mismos haga el trabajador del Estado a terceros o el aprovechamiento que para sí realice, no sólo puede poner en peligro al órgano estatal para el que labora, sino que también atenta contra el interés público y mas aun con esa conducta expone la seguridad nacional.

Sin embargo, no puede estimarse como revelación de cuestiones privadas en perjuicio del órgano o de la institución gubernamental, cuando se trate de simples informaciones a las que el público en general tiene acceso por estar previstas en determinado reglamento publicado y

promulgado para su obligatoriedad.

Es indispensable que cuando el Estado Patrón en su carácter de actor o demandado haga valer en el juicio relativo esta causal de cese, realice una relación detallada de los asuntos secretos o reservados de que hubiese tenido conocimiento el trabajador y que indebidamente divulgó, de tal suerte que la omisión o imprecisión notoria de los hechos fundatorios de la acción o la excepción, coloca al trabajador en estado de indefensión, además de que el laudo que al respecto se pronuncie no puede basarse en simples suposiciones.

Inciso F). Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.

La ley sanciona el hecho de que el trabajador con su omisión o acto imprudente inexcusables, exponga la vida o la salud de las personas con las que tiene contacto por la naturaleza de las labores asignadas, independientemente de que éstas se encuentren o no en el centro de trabajo o bien, que con esa conducta, ponga en peligro el patrimonio o los recursos materiales del Estado; en ese sentido, no es necesario que acontezca un accidente para que se configure

esta hipótesis legal.

Inciso G). Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

La subordinación constituye el elemento base que determina la existencia de la relación jurídica de trabajo; para efectos de nuestro estudio, este término significa el poder jurídico de mando que tiene el Estado Patrón, correlativo al deber de obediencia por parte del trabajador público.

Consecuentemente, el trabajador del Estado está obligado a ejecutar las órdenes giradas por su superior jerárquico en lo concerniente a las labores que tiene asignadas, de manera que al desobedecer esas instrucciones sin causa justificada, independientemente de la gravedad de su falta, incurre en la causal de cese a que se ha hecho referencia.

Esto es, el trabajador público debe estar momento a momento de la jornada laboral a disposición del superior jerárquico de la dependencia gubernamental en todo lo relativo al trabajo encomendado; en ese sentido, no es indispensable para configurarse esta causal, que el jefe de la oficina respectiva haya insistido al prestador del

servicio en la realización de los actos derivados de las labores asignadas y que el trabajador desobedezca repetidamente esas órdenes.

Cabe destacar, que si el trabajador público aduce que la inejecución del acto ordenado se debió a las indicaciones dadas en ese sentido por su jefe de superior categoría o a su imposibilidad para realizarlo, a él corresponde demostrar tales extremos.

Inciso H). Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

Es incuestionable que el trabajador público debe conducirse con propiedad al prestar sus servicios, lo que no es posible cuando éste se presenta a laborar bajo el efecto del alcohol, de algún narcótico o droga enervante.

El estado de ebriedad es perceptible a través de los sentidos, ya que los efectos que produce en el trabajador tanto físicos como en su conducta son evidentes pues hay un descontrol en las voliciones y una deficiente coordinación de sus movimientos; por tanto, no se requiere para la procedencia de la acción intentada la declaración médica de esa alteración orgánica o aquella que decreta que el trabajador público es ebrio consuetudinario, porque

independientemente de la periodicidad con la que éste ingiera bebidas alcohólicas o de su adicción al narcótico o droga enervante, lo que se sanciona es el hecho de acudir a sus labores en ese estado físico, en virtud de que con esa conducta pone en peligro su integridad física y la de otras personas y también puede originar conflictos que alteren la disciplina que debe prevalecer en el local de trabajo y afectar la imagen pública de la dependencia, así como la efectividad de las funciones que en ella se desarrollan; consecuentemente, basta que el trabajador concurra al centro de labores en estado de ebriedad por una sola vez para que se configure la causal de referencia, sin que para ello sea determinante que lo haga ordinariamente.

En cambio, para demostrar que el prestador del servicio acudió a laborar bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, es indispensable una opinión técnica, pues aun cuando sea evidente que el trabajador no se conduce en forma normal, ese trastorno físico-mental sólo puede corroborarse con la certificación médica; de ahí que sólo a través de la prueba pericial pueda acreditarse que el trabajador incurrió en esta causal de cese.

También, la prueba documental médica es fundamental para la procedencia o no de la acción intentada en relación a que el trabajador se presentó a laborar bajo el efecto de algún narcótico o droga enervante, pues en el

caso de que éste acredite en el juicio que su estado físico fue originado por el suministro de cierta dosis autorizada por prescripción médica, ello lo exime de incurrir en esta causal de cese y al no demostrarse tales extremos sí surte efectos esa hipótesis jurídica.

No obstante lo anterior, pueden ofrecerse otros medios de prueba permitidos por la ley para acreditar en el juicio laboral que el trabajador del Estado incurrió en esta causal de cese como es el caso de la prueba testimonial, entre otras.

Inciso I). Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

Las condiciones generales de trabajo es el reglamento en el que se fijan por el titular de la dependencia respectiva, las normas jurídicas aplicables a la prestación de los servicios; la materia sobre la que debe versar este instrumento jurídico se contiene en el artículo 88 de la L.F.T.S.E., en la que se destaca, entre otras cosas, la especificación de las labores encomendadas al trabajador, ajustándose al perfil del puesto que ocupe, así como las medidas disciplinarias y la forma de aplicarlas en caso de incumplimiento a las mismas. La expedición del reglamento de condiciones generales de

trabajo responde a las necesidades del Estado para obtener mayor seguridad y eficacia en las labores que se desarrollan.

En términos de la fracción IX, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, los efectos del nombramiento sólo pueden ser suspendidos o cesados si se acredita que el trabajador se ajustó a los presupuestos jurídicos previstos en los artículos 45 y 46 de la L.F.T.S.E.; tomando en cuenta que este ordenamiento legal es de mayor jerarquía que el reglamento al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, éste no puede modificar o crear causales distintas a las previstas en los preceptos citados en perjuicio del prestador del servicio.

Cabe agregar, que es indispensable que las partes del procedimiento laboral respectivo demuestren la existencia y contenido del reglamento de condiciones generales de trabajo ofreciéndolo como prueba o la parte relativa en la que funden los hechos o los derechos que hagan valer a fin de que el T.F.C.A. pueda tomarlos en cuenta al dictar su resolución.

Inciso J). Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada.

Para la procedencia de la terminación de los

efectos del nombramiento haciendo valer esta causal, debe ser condenado el trabajador del Estado a pena corporal por sentencia firme, en virtud de que la razón que funda y motiva esta hipótesis jurídica es la imposibilidad del mismo para desempeñar sus labores; en ese sentido, si no se satisfacen estos requisitos legales sólo puede dar lugar a la suspensión de los efectos del nombramiento prevista en la fracción II, del artículo 45 de la L.F.T.S.E.; a lo que cabe agregar que el delito cometido por el trabajador que origine la privación de su libertad no debe estar directamente relacionado con las funciones que desarrolló en la dependencia para que proceda la acción intentada sino que puede derivar de otra causa.

Cabe destacar, que este presupuesto legal sólo es aplicable para el caso de que el cese se funde exclusivamente en el hecho de que el trabajador fue condenado a prisión, sin invocar otras causales previstas por el artículo 46 del ordenamiento jurídico aludido, pues si el T.F.C.A. determina que no se acreditó en el juicio la primera, sino alguna o la totalidad de las demás invocadas, resolviendo que deje de surtir efectos el nombramiento respectivo, el fallo emitido en ese sentido es ajustado a derecho.

Para concluir con las causales de cese, destaca el hecho de que si el Estado-Patrón en su calidad de actor

o demandado, invoca varias causales en las que a su consideración incurrió el trabajador, aduciendo por ello que le asiste el derecho para que deje de surtir efectos el nombramiento y aporta al juicio las pruebas conducentes para demostrar tales extremos, aún cuando el T.F.C.A. una vez valoradas éstas, resuelva que sólo se actualizó una de las hipótesis jurídicas hechas valer, ello es suficiente para que proceda el cese sin responsabilidad para el titular del órgano burocrático a pesar de que no se hubiesen demostrado los demás presupuestos jurídicos invocados.

Por otra parte, en términos del artículo 46 bis de la L.F.T.S.E., si el trabajador incurre en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, es imprescindible que el jefe superior de la oficina elabore el acta administrativa correspondiente, en la que el trabajador debe intervenir en su defensa aportando las pruebas que considere convenientes, asistido por un representante del sindicato respectivo.

Atendiendo a la letra de la ley, se tiene que sólo cuando el trabajador incurre en las causales contempladas por la fracción V del artículo 46 debe instrumentarse el acta administrativa, sin embargo, consideramos que este requisito legal debe cumplirse tratándose de la hipótesis jurídica contenida en la

fracción I del precepto aludido a excepción de la renuncia, pues como se mencionó en su oportunidad, al configurarse esa causal de cese no deja de surtir efectos el nombramiento en forma natural sino que puede conllevar intrínsecamente una controversia laboral.

En cuanto al contenido del acta administrativa, deben asentarse con toda precisión los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que debe firmarse por todos los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiéndose entregar en ese mismo acto una copia^m al trabajador y otra al representante sindical.

Si el titular de la dependencia estima demandar ante el T.F.C.A. la terminación de los efectos del nombramiento, debe acompañar a su demanda en original el acta administrativa como instrumento base de la acción intentada y los documentos que al formularse ésta se hayan agregado.

De lo señalado en el párrafo precedente se desprende la trascendencia jurídica que tiene la instrumentación del acta administrativa, en virtud de que constituye el elemento base para la procedencia del ejercicio de la acción por parte del Estado-Patrón o la excepción opuesta en su calidad de demandado.

La Cuarta Sala de la H.S.C.J.N. ha pronunciado criterio jurisprudencial en el sentido de que la falta de elaboración del documento mencionado tiene los siguientes efectos:

Si el trabajador se excepciona aduciendo que el titular de la dependencia en su calidad de actor, no cumplió con ese requisito de procedibilidad y éste no demuestra en el juicio relativo haber cumplido dicha exigencia legal, es improcedente la acción intentada; y por otra parte, si el titular demandado cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio relativo que lo cesó sin haber cumplido con la instrumentación del acta administrativa y el primero no demuestra que cumplió con esa obligación legal, existe un incumplimiento a la ley, que hace que el cese se considere injustificado.

Además, ha sostenido que no sólo es imprescindible la elaboración de este instrumento legal sino también su perfeccionamiento, en virtud de que el Estado actúa como patrón en la relación laboral que guarda con sus trabajadores, por tanto, si al ente público corresponde la carga de probar que efectivamente se configuró la causal de cese relativa y si el acta administrativa contiene la razón por la que se demanda la terminación de los efectos del nombramiento, dicho documento legal no hace prueba plena, pues se considera de

carácter privado, de manera que para que sea indubitable es necesaria la ratificación de las firmas de los que en ella intervinieron mediante comparecencia ante el órgano jurisdiccional, con el objeto de dar oportunidad al trabajador de repreguntar a los testigos que declararon en su contra, independientemente de que pueda ser o no objetada.

Finalmente, el espíritu del legislador al establecer que previamente a poner en movimiento la administración de justicia se deben reunir diversos elementos que constituirán la base de la acción correspondiente, de los que destaca fundamentalmente la instrumentación del acta administrativa, es para que una vez ejercitada esa acción, el T.F.C.A. esté en posibilidad de estudiar en primer lugar, si se cumplió aquel requisito legal y en segundo término, valorar las pruebas ofrecidas al juicio, esto es con el propósito de que el proceso que se ventile sea breve y sobre todo que con ello no corra riesgo el patrimonio estatal.

1.4.2 Rescisión.

El apartado "A" del artículo 123 constitucional prevé los principios torales a que debe sujetarse cualquier prestación de servicios personal subordinada mediante el pago de un salario, a cargo de una persona física y en

favor de otra física o colectiva. Al trabajo regulado por este apartado se le denomina comunmente "trabajo en general" para distinguirlo de aquellas relaciones laborales cuya prestación de servicios es en favor del Estado que, como quedó asentado anteriormente y excepto en algunos casos, se rige por el apartado "B" del mismo precepto.

Por mandato constitucional, la conclusión de la relación de trabajo en general no queda a capricho del patrón, sino que de conformidad a la fracción XXII del apartado "A" del artículo 123, sólo puede disolverse cuando existe una causa justificada para ello. Así, se consagra en ley suprema uno de los principios fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo consistente en la estabilidad del empleo.

En ese sentido, tratándose exclusivamente del trabajo en general, se utiliza el vocablo rescisión, el cual deriva del latín Rescisum que significa rasgar, romper o dividir algo, para referirse a la "disolución de las relaciones de trabajo decretada por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro". (30)

Mario de la Cueva expone que la facultad potestativa de la rescisión está condicionada por los

(30) SANTOS AZUELA, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano... T. IV, Ob. Cit. p. 2815

siguientes presupuestos:

"a) Un acto o una omisión, imputable a uno de los sujetos de la relación, que implique el incumplimiento de una obligación derivada de la relación de trabajo; b) El incumplimiento resultante del acto u omisión debe ser de naturaleza grave; c) El dato relevante en la rescisión radica en la circunstancia de que se trata siempre de un acto humano carente de necesidad física, por lo tanto, que pudo haberse evitado".(31)

Al respecto, Néstor de Euen señala que este término es equívoco, entre otras cosas, porque la rescisión patronal produce consecuencias diversas de la rescisión que hace valer el trabajador. Así, coincide con la tesis de Alberto Trueba Urbina en el sentido de denominar al primer acto despido y al segundo, retiro.

Esto es, el despido "constituye un remedio contra una violación grave de las obligaciones del trabajador". (32); y, el retiro (separación) "constituye un acto rescisorio que pone fin a la relación laboral, por decisión unilateral del trabajador y con fundamento en una conducta

(31) CUEVA, Mario De La. El Nuevo Derecho... T. I, Ob. Cit. p. 241

(32) BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del... T. II, Ob. Cit. p. 86

patronal, cierta o supuesta, de violación a las normas de la convivencia laboral". (33)

Las causales del despido están previstas, en términos generales, en el artículo 47 de la L.F.T., aunque también se encuentran las relativas a los trabajos especiales y las que se derivan del incumplimiento a las obligaciones a cargo del trabajador establecidas estas últimas en el artículo 134 del mencionado cuerpo normativo.

Por su parte, las causas del retiro (separación) se contienen en el artículo 51 de la L.F.T., así también se establecen las relativas a los trabajos especiales y las que se desprenden del incumplimiento a las obligaciones del patrón enunciadas estas últimas en el artículo 132 de la misma.

Por último, cabe agregar que las hipótesis jurídicas que el legislador estableció y que al actualizarse pueden disolver las relaciones laborales reguladas por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, se exponen en forma enunciativa mas no limitativa.

(33) Idem. p. 124

1.5 LOS CONFLICTOS ENTRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES.

Con base en el artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación, se deposita para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como en Juzgados de Distrito. (*)

Una de las funciones medulares del P.J.F., es la de proteger los derechos de los particulares frente a cualquier aplicación de una ley o acto de autoridad que los infrinjan, de manera que busca salvaguardar el respeto a las garantías que consagra la Carta Magna y para tal efecto interpreta y aplica la ley en cada caso concreto sometido a su consideración, resolviendo sobre la constitucionalidad de ésta; en definitiva, ejerce el control de la Constitución en la vida jurídica del país, manteniendo la supremacía de la misma.

Es indudable que al requerir ese Poder Federal de prestadores de servicios para la realización de sus funciones, exista la posibilidad de que surjan, como acontece en todo vínculo laboral, controversias entre él y sus trabajadores; pero, la supremacía jurisdiccional que

(*) Este precepto fue reformado entrando en vigor el 12 de enero de de 1995, agregándose a la estructura del P.J.F., el Consejo de la Judicatura Federal (C.J.F.).

revisten los órganos que los integran, impide que puedan supeditarse a la competencia de un órgano de inferior jerarquía como es el T.F.C.A., para dirimir los conflictos de los que forman parte en su carácter patronal.

En esas condiciones, la iniciativa presidencial presentada al H. Congreso de la Unión para adicionar al artículo 123 constitucional un apartado que contendría los principios rectores de la prestación de servicios al Estado, al que se denominaría apartado "B", señaló sobre el particular lo siguiente:

"Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece".(34)

En consecuencia, el segundo párrafo de la fracción XII, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, quedó como sigue:

(34) CONGRESO DE LA UNIÓN-CAMARA DE DIPUTADOS. L. LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII, 2ª edic. Porrúa, México, 1978, p. 695

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Pero, cabe aclarar que dicha fracción también se reformó entrando en vigor a partir del 12 de enero de 1995, estableciéndose que la competencia del máximo tribunal se cibe a los conflictos surgidos entre la S.C.J.N. y sus trabajadores, mientras que los suscitados entre los demás órganos judiciales y sus trabajadores serán resueltos por el C.J.F.; esta cuestión se tratará en el último punto del capítulo cuarto de nuestra tesis.

Ahora bien, la L.F.T.S.E., reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, contiene en su capítulo I, del Título Noveno, lo relativo a la tramitación y resolución de los conflictos entre el P.J.F. y sus trabajadores, pero además se refiere a la integración y funcionamiento de un órgano administrativo con carácter permanente, denominado Comisión Substanciadora, quien en términos del artículo 153 del citado ordenamiento, está facultada precisamente para ventilar los juicios de esta naturaleza, elaborando con absoluta independencia el dictamen que corresponda al caso particular, mismo que debe someterse a consideración del máximo tribunal en Pleno, quien resuelve en definitiva el asunto.

Cabe indicar, que el vocablo substanciar significa: "tramitar un juicio o causa hasta dejarlos en condiciones de dictar sentencia". (35)

De lo anteriormente expuesto se advierte el tratamiento exclusivo de que son objeto los conflictos suscitados entre el P.J.F. y sus trabajadores, toda vez que aquellos que se derivan de la prestación de servicios al Estado generalmente se dirimen por el T.F.C.A., mientras que los juicios en estudio, después de ser tramitados por la Comisión Substanciadora, toca al Pleno de la S.C.J.N. o al del C.J.F., pronunciar el fallo definitivo.

Finalmente, debe destacarse que en todas las controversias surgidas entre el P.J.F. y sus trabajadores, éstos tienen la calidad de actores en el juicio, ya que aún cuando la Comisión Substanciadora está facultada para ventilar los juicios respectivos, en la práctica no se agota ante ella el procedimiento para obtener la autorización correspondiente a fin de que deje de surtir efectos el nombramiento de aquel empleado que haya incurrido en las causales de cese previstas en la ley, y en cuyo evento, su emisión correspondería al Pleno de la S.C.J.N. o al del C.J.F.

(35) CAEANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico... T. VII, Ob. Cit. p. 541

1.6 DISTINCION ENTRE LAUDO Y DICTAMEN

Laudo.

Es la resolución pronunciada por las autoridades de trabajo, sean estas Junta Federal o Local, o bien Tribunal Federal, todas de Conciliación y Arbitraje, al decidir sobre el fondo de los conflictos laborales que por mandato constitucional del artículo 123, apartados "A" y "B", fracciones XX y XII, respectivamente, deben someterse a su conocimiento; el fallo pronunciado que dirime la controversia laboral planteada, debe cumplirse en forma obligatoria.

Para el tratamiento de la resolución en estudio nos sujetaremos a lo previsto sobre el particular por la L.F.T. en sus artículos 840, 841 y 842, así como a lo dispuesto por la L.F.T.S.E. en su artículo 137.

El artículo 840 de la L.F.T. dispone que el laudo deberá contener:

- I. Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie;
- II. Nombres y domicilios de las partes y de sus representantes;
- III. Un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener, con claridad y

- concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos;
- IV. Enumeración de las pruebas y la apreciación que de ellas haga la Junta;
 - V. Un extracto de los alegatos;
 - VI. Las razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y
 - VII. Los puntos resolutivos.

Las fracciones I y II, constituyen el proemio; las fracciones III a la VI generalmente se cumplen en la primera parte denominada resultandos, en donde se expresan los antecedentes de la reclamación, se enuncian las pruebas ofrecidas y en el caso de existir alegatos estos se resumen y se fija la litis; la tercera parte son los considerandos, que comprenden la apreciación que la autoridad de trabajo haga sobre la carga de la prueba estableciendo si se cumplió o no con ella y en donde se estima la procedencia o no de las pretensiones o excepciones y de las defensas planteadas, resolviendo al respecto; y, por último, los puntos resolutivos a que se refiere la fracción VII, en que se determinan las consecuencias jurídicas que se desprenden de las razones expresadas en la parte considerativa del laudo y en la que se establece la absolución o la condena correspondientes.

Ahora bien, relacionando los artículos 841 de la L.F.T. y 137 de la L.F.T.S.E., se desprende que la esencia jurídica de ambos preceptos es idéntica, dado que se refiere a la forma en que la autoridad de jurisdicción laboral ha de conducirse en cuanto a la estimación de las pruebas aportadas al juicio y al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

Para el objeto de esta parte del estudio, seguiremos lo ordenado por el artículo 137 de la L.F.T.S.E. en cuanto a que:

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

De acuerdo a esta disposición, la autoridad laboral se encuentra facultada para apreciar las pruebas aportadas al juicio sin sujetarse a reglas estrictas, es decir, al rigorismo jurídico, de ahí que su razonamiento debe ser lógico y conforme a las constancias de autos, apoyándose sobre la base de la buena fe que constituye una garantía contra la arbitrariedad; pero, está obligada a examinar en forma pormenorizada y a relacionar todas y cada

una de las pruebas independientemente de quién las ofrezca y la parte a quien favorezcan, expresando también las razones en que se funda para darles o no, valor en el asunto sometido a su consideración, consignando en el fallo el estudio y la estimación que de ellas realice; esto es, la facultad de que goza la autoridad laboral en cuanto a la valoración de los elementos de convicción no es irrestricta.

Por su parte, el artículo 842 de la L.F.T. establece:

"Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente".

Se entiende por claridad, la no utilización de términos técnico-jurídicos de manera que se pronuncien en el lenguaje común, ya que la tutela en justicia laboral está destinada al trabajador por lo que se pretende entienda éste la resolución que se emita. La precisión, se refiere a atender el problema en sí mismo, es decir, sin apreciaciones subjetivas o juicios sin valor, por lo que laudo impreciso es aquél que va más allá de las constancias de autos, sobrepasa la litis y enuncia las pruebas sin valorarlas.

En lo que atañe a la congruencia del laudo, cabe destacar que es uno de sus elementos esenciales consistente en resolver sobre las pretensiones oportunamente deducidas y las excepciones y defensas planteadas; es decir, la autoridad de trabajo debe pronunciarse sobre todos los puntos de la controversia laboral sometida a su conocimiento. Por tanto, existe incongruencia cuando se condena más allá de lo pedido (*ultra petitio*) o sobre algo que no fue reclamado, o bien, cuando se toman en cuenta excepciones o defensas que no fueron opuestas.

También, el principio de congruencia debe imperar en las partes considerativa y puntos resolutive del laudo. Sobre el particular, la Cuarta Sala de la S.C.J.N., ha pronunciado criterio jurisprudencial en el sentido de que si existe contradicción entre ambas partes, debe atenderse a los elementos fundamentales del fallo constituidos por los razonamientos contenidos en los considerandos.(36)

Finalmente, es menester destacar que el laudo en términos reales no es propiamente una resolución definitiva en tanto existe la posibilidad de combatirlo mediante el juicio de garantías cuando su pronunciamiento vulnera la esfera jurídica de las partes del proceso laboral, este último punto lo abordaremos con mayor amplitud en líneas

(36) Cit. por BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho Procesal del Trabajo. 2ª edic. Porrúa, México, 1990, p. 502

posteriores de nuestra investigación.

Dictamen.

De acuerdo a la lengua española dictamen significa la: "opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa o asunto". (37)

Para José Alberto Garrone es: "la opinión de una institución o autoridad sobre una cuestión determinada". (38)

Finalmente, Rafael de Pina y Vara expresa que es: "la opinión o consejo que el perito en cualquier ciencia o arte formula, verbalmente o por escrito, acerca de una cuestión de su especialidad, previo requerimiento de una autoridad de cualquier orden, o espontánea, para servir un interés social singularmente necesitado de atención. El dictamen pericial es uno de los medios de prueba autorizado por la generalidad de las legislaciones, tanto civiles como penales". (39)

- (37) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. T. I, 20ª edic. Madrid, 1984, p. 496
- (38) GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico ABELEDO-PERROT. T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 771
- (39) PINA VARA, Rafael De. Diccionario de Derecho. 18ª edic. act. Porrúa, México, 1992, pp. 248, 249

Así, el dictamen consiste en una mera opinión que al tomarse en cuenta en el ámbito jurídico, puede influir o trascender en el sentido de determinado fallo, sin embargo, no está dotado de la obligatoriedad que caracteriza al laudo, en virtud de que por su propia naturaleza no constituye en sí una resolución.

CAPITULO I I. EL DERECHO BUROCRATICO EN MEXICO

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 La naturaleza jurídico-social del artículo 123 constitucional.

El artículo 123 de la Carta Magna tiene su origen en el último dictamen del artículo 59 del proyecto de Constitución del General Venustiano Carranza, al que le fueron adicionados los siguientes beneficios: que la jornada de trabajo no debía exceder de ocho horas, aunque éste hubiera sido impuesto por sentencia judicial, la prohibición de trabajo nocturno en las industrias a niños y a las mujeres y el descanso semanal.

Sin embargo, es incuestionable que esta adición no era el recurso idóneo para erradicar la vida infrahumana de la clase obrera pues el trabajador ante su inminente estado de necesidad laboraba en condiciones infimas y por ende, era víctima de una sobre-explotación, cuya causa la encontramos en la total desprotección legal que existía en torno a los obreros y a la prestación de sus servicios. Esto es, se hacía exigible un cambio radical en el orden jurídico en todo lo relativo al trabajo, debiéndose consignar en ley suprema las bases que lo regirían.

En esas condiciones, durante los debates finales en que se discutió el referido dictamen, los cuales se llevaron a cabo del 26 al 28 de diciembre de 1916, surge al interior del Congreso Constituyente una corriente de opinión formada por aquellos diputados que padecían las injusticias de que era objeto el obrero y los que no siendo trabajadores repudiaban su estado; convencidos todos, aun cuando algunos carecían de preparación y formación jurídica, de que para resolver a fondo el problema de la incipiente clase obrera no era suficiente la reforma que se formulaba al artículo 59, sino que era indispensable y así lo exigieron, la creación de un título exclusivo que consagrara los principios fundamentales que debían regir las relaciones laborales.

Efectivamente, la decisión de los constituyentes en el sentido de que se previeran en ley fundamental los derechos de la clase trabajadora y por ende los principios torales que regularan la prestación de servicios, rompía el corte clásico de las constituciones políticas de la época, pues por la naturaleza social y restrictiva que revisten, su inserción en la parte correspondiente a las garantías individuales o en cualquier otra se consideraba incorrecta, además de que formalmente correspondía a una ley secundaria reglamentar esos beneficios, sin embargo, resultaba contrario a los fines del derecho que, por respetar la forma en que aquéllas estaban redactadas, continuara

latente la precaria situación de los obreros. Así lo manifestaron, entre otros, destacados constituyentes que con sus opiniones certeras forjaron el espíritu del artículo 123 constitucional, como se advierte de las expresiones de los siguientes oradores:

El General Heriberto Jara sostuvo: "...pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día?. Eso según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, 'un traje de luces para el pueblo mexicano', porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar?..." (40)

Por su parte, el periodista Froylán C. Manjarrez

(40) Cit. por TRUEBA UREINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. 4ª edic. sum., Porrúa, México, 1977, p. 41

señaló: "...no señores, a mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisconsultos, ...a mi lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mi lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; ..." (41).

Por tanto, se estructura a petición de los exponentes de esas sesiones, una comisión voluntaria para elaborar el proyecto del mencionado artículo 59 y el de aquél que regulara todo lo concerniente al trabajo; esta comisión se integró por Pastor Ruoaix, Rafael L. de los Ríos, José Inocente Lugo, quien sin ser diputado fue invitado a participar por razones del cargo público que desempeñaba, y José Natividad Macías; cabe destacar que el último, fue comisionado junto con Luis Manuel Rojas por el General Venustiano Carranza en el año de 1915, para elaborar un proyecto de Ley del Trabajo que no llegó a expedirse.

La comisión aludida se reunió durante los primeros días de enero de 1917, y a ella se sumaron

(41) Idem. pp. 52, 53

voluntariamente otros diputados que con su participación enriquecieron el contenido del artículo 123 constitucional; cabe subrayar que en su elaboración se rescataron del proyecto de legislación de 1915 antes citado, los postulados de carácter fundamental, también se incluyeron los puntos que se habían expuesto en los debates y por último, aquellos que consideraron convenientes para darle la amplitud necesaria.

Así, el 13 de enero de 1917, se leyó en la asamblea el proyecto de reformas al artículo 59 de la Carta Magna y las bases constitucionales para normar el trabajo, denominándosele "Del Trabajo"; por lo que hace al nuevo precepto, el artículo 123, la primera comisión al emitir su dictamen consideró agregar a su título "y de la Previsión Social", además de adicionarle dos aspectos radicales como son la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación de éstas de proporcionarles habitación cuando las fábricas estuvieran dentro de las ciudades. Los artículos 59 que fue reformado y el nuevo 123 constitucionales, se aprobaron por unanimidad de 163 votos.

Finalmente, el reclamo gestado por la clase trabajadora se hizo valer al consagrarse en la Constitución de 1917, un mínimo de garantías en su favor y en las que se pone de manifiesto el carácter jurídico-social que

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

reviste al artículo 123 de la Carta Magna, por las siguientes razones:

Es evidente la desigualdad económica que existe entre el trabajador y el patrón, pues mientras el primero sólo posee su fuerza de trabajo para subsistir, el segundo cuenta con los recursos suficientes para producir bienes o brindar algún servicio, lo que coloca al obrero en un grado de inferioridad y esta circunstancia permitiría al empleador fijar en forma unilateral las condiciones que regirían la relación laboral, mismas que desde luego serían en favor de los intereses patronales; consecuentemente, las normas de trabajo previstas en el artículo 123 constitucional, garantizan los derechos de cualquier trabajador, ya que su carácter imperativo determina que no quede a voluntad de las partes que conforman ese vínculo acatar o no sus disposiciones, protegiéndolo incluso frente a su propio estado de necesidad, pues los beneficios que ahí se consagran son irrenunciables; lo anterior, no significa que sólo se le concedan prerrogativas, en virtud de que también se establecen en la ley ciertas obligaciones a su cargo, cuyo incumplimiento pueden ser causa de un despido justificado.

De la naturaleza del precepto en comentario destaca principalmente el hecho de que el trabajador es tutelado en cuanto a su pertenencia a un grupo social

identificado por su condición económica, es decir, la clase trabajadora; de tal suerte que el Estado además de salvaguardar el cumplimiento de sus derechos laborales a través de la autoridad jurisdiccional por la cual pueden hacerlos valer, asume responsabilidades de tipo social que se traducen en prestaciones en favor de ese conglomerado, como es el caso de la seguridad social.

Consideramos oportuno hacer alusión a lo que Néstor de Buen apunta sobre el tema: "...las prestaciones señaladas tanto en el artículo 123 como en la ley reglamentaria (L.F.T.), son el punto de partida. Arriba de ellas, todo. Por abajo de esas prestaciones, nada". (42)

Por tanto, el artículo 123 constitucional busca consolidar la justicia social que procura, en cuanto al derecho de trabajo se refiere, elevar el nivel de vida del trabajador y su familia, bajo el principio y directriz fundamental consistente en impartir la más amplia protección al patrimonio del hombre: su trabajo.

2.1.2 La regularización del Trabajo Burocrático de 1917 a 1960.

La situación laboral de los trabajadores al

(42) BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del... T. I, Ob. Cit. p. 61

servicio del Estado aun después de la promulgación de la Constitución de 1917, era de completa inseguridad jurídica; por un lado, en razón de que este vínculo de trabajo se consideraba regido por el Derecho Administrativo, por lo que disposiciones aisladas de esta naturaleza le eran aplicadas indistintamente; por otra parte, debido a que sus derechos y estabilidad en el empleo se encontraban a merced de las circunstancias políticas imperantes en el país, pues al cambio del Titular del Ejecutivo Federal y demás funcionarios de la administración pública, seguía la terminación de la relación laboral o la movilización de los trabajadores a diferente lugar o la asignación de funciones diferentes a las que originalmente desarrollaban, con el propósito de dar empleo a personas distintas de quienes ocupaban en ese momento el puesto, lo que impedía que la administración gubernamental marchara adecuadamente, pues antes de que el nuevo empleado dominara las tareas a desempeñar era removido o despedido y quien ocupaba después el puesto corría la misma suerte.

La consagración del artículo 123 en la Constitución Política de 1917, pretendió dar respuesta a las necesidades inmediatas de la clase obrera, sin embargo, resulta aventurado afirmar que el precepto de referencia contemplara en forma específica el trabajo burocrático, aun cuando estimamos que con la declaración de los derechos sociales, todos los trabajadores por el hecho de prestar

sus servicios, con independencia de a quién los preste y para qué se destine su trabajo, deben disfrutar de las garantías mínimas enunciadas en la disposición en comentario.

A pesar de no estar regulada concretamente a nivel constitucional la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, durante los años de 1921 a 1928 y en uso de la facultad que les confería la Carta Magna, las legislaturas de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Puebla y Chiapas al expedir sus leyes de trabajo, sí normaron lo relativo al servicio público.

Ahora bien, la consideración expuesta en el sentido de que el trabajo burocrático quedó al margen de la Constitución obedece, entre otras, a las siguientes causas:

En el movimiento revolucionario del país participaron principalmente campesinos y algunos grupos obreros provenientes estos últimos del incipiente desarrollo industrial, quienes fortalecidos como clase social tuvieron representatividad en el Congreso Constituyente de 1917, logrando que sus reclamos gestados desde tiempo atrás por el total desamparo en que vivían, fueran escuchados y en consecuencia se creara un precepto constitucional que vino a garantizar sus derechos.

En cambio, tratándose de los burócratas que carecían también de disposición legal que salvaguardara sus intereses, a diferencia de los trabajadores en general, no poseían la solidez y conciencia de clase indispensables para luchar conjuntamente a fin de resolver su situación, ni tenían representatividad en el Congreso Constituyente y más grave aún resulta el hecho de que éstos se consideraban estrechamente vinculados al gobierno opresor e indiferente ante la precaria situación de los obreros.

En consecuencia, siguió prevaleciendo después de la creación del artículo 123 constitucional, la desprotección legal de los trabajadores públicos, siendo aplicables a sus relaciones de trabajo disposiciones de carácter administrativo.

La L.F.T. de 1931, expedida con motivo de la federalización de la legislación laboral, estableció en su artículo 29 : "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por leyes del Servicio Civil que se expidan"; por su parte, la S.C.J.N. en criterio firme dilucidó también si era aplicable o no a los burócratas el artículo 123 constitucional señalando:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la

Constitución, ya que éste tendía a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".(43)

Sin embargo, las leyes del Servicio Civil a que hacía referencia el artículo 29 de la L.F.T., nunca se expidieron y por tanto, al amparo de la fracción II del artículo 89 constitucional que prevé entre otras facultades del Ejecutivo Federal la de: "...remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes", continuó latente la inestabilidad en el empleo del trabajador del Estado, pues seguía siendo movilizad o del puesto que ocupaba o cesados los efectos de su nombramiento sin restricción alguna.

En esas condiciones, siendo presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, renuncia a su facultad para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del gobierno federal y dicta el Acuerdo Administrativo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que contenía

(43) Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho... Ob. Cit. pp. 389, 390

disposiciones para la admisión y nombramiento de los servidores de la administración pública; señalaba sus derechos, obligaciones y recompensas; y, lo más importante, es la determinación de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin causa justa.

El mencionado documento a pesar de haberse criticado severamente ya que sólo se aplicaba a los empleados del Poder Ejecutivo Federal, y más todavía porque debía ser una ley y no un acuerdo la que regulara lo relativo al trabajo, teniendo una vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934, fecha en que concluía el mandato presidencial, abre el camino para normar en forma especial la prestación de servicios al Estado.

Posteriormente, con base en el proyecto de Ley del Servicio Civil que realizara el Partido Nacional Revolucionario en 1935 y cumpliendo con sus compromisos de campaña, el General Lázaro Cárdenas envió al H. Congreso de la Unión, la iniciativa del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo, el que como su nombre lo indica, tendría también un ámbito personal de validez restringido, pues ese cuerpo normativo se aplicaría únicamente a una parte del conglomerado de servidores públicos; sin embargo, al discutirse el mismo, se consideró que debía hacerse extensivo a todos los trabajadores al servicio del Estado. Así tenemos que se aprueba y publica,

entrando en vigor el 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (E.T.S.P.U.).

El citado estatuto, se integró de siete títulos de los cuales a continuación se enuncia su contenido: el primero lo conformaron disposiciones generales, de las que se derivan dos cuestiones importantes, la primera, que el nexo entre el Estado y sus trabajadores era una relación jurídica laboral y además delimitó su ámbito personal de validez, ya que sólo era aplicable a los trabajadores de base; el segundo, denominado Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores, trató de: las horas de trabajo y descansos legales, salarios, obligaciones de los Poderes de la Unión y de los trabajadores, suspensión y terminación de los efectos del nombramiento; el título tercero, contemplaba la organización colectiva de los trabajadores, y se refería a los sindicatos, condiciones generales de trabajo, las huelgas y su procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje; el cuarto, regulaba los riesgos y enfermedades profesionales; el quinto, de la prescripción; el sexto, acerca de la integración y competencia del Tribunal y Juntas de Arbitraje, así como del procedimiento a seguir ante los mismos; y por último, el séptimo, que se refería a las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

La trascendencia jurídica del cuerpo normativo que se estudia en opinión de Mario de la Cueva, es que: "Sustituyó la antigua teoría de la función pública regida por el Derecho Administrativo, por la solución que se desprende de la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, quiere decir, que la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo". (44)

A partir de la entrada en vigor de este instrumento jurídico, se inicia la etapa más importante de la regulación del trabajo público, pues se va internando paulatinamente en el ámbito del Derecho del Trabajo desprendiéndose del Derecho Administrativo.

Finalmente, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, se promulga el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual se publica y entra en vigor el 17 de abril de 1941, estableciéndose en su artículo 29 transitorio la abrogación del anterior de fecha 5 de diciembre de 1938.

Del análisis comparativo efectuado a ambos estatutos, se advierte que sólo se modifican y adicionan algunas disposiciones del primero, destacando

(44) CUEVA, Mario De La. El Nuevo Derecho... T. I, Ob. Cit. pp. 631, 632

principalmente la desaparición de la Junta Arbitral como autoridad de trabajo encargada de dirimir las controversias laborales surgidas entre el Estado y sus trabajadores.

Ciertamente, las normas que rigieron la prestación de servicios al Estado resolvieron en parte la incertidumbre que en cuanto a sus derechos y estabilidad en el empleo tenían los burócratas; no obstante ello, si bien su situación laboral había mejorado respecto a los trabajadores en general, los del Estado se encontraban en desventaja, pues las disposiciones que regulaban esa relación de trabajo no constituían ley fundamental; circunstancia que sin duda era necesaria para ser respetados y favorecidos sus intereses.

2.2 ELEVACION A RANGO CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

2.2.1 La adición de un apartado "B" al artículo 123 constitucional.

Como se apuntó en el inciso anterior, desde la promulgación de la Constitución de 1917, los trabajadores en general lograron la consagración de sus derechos laborales con el surgimiento del artículo 123; sin embargo, la prestación de servicios al Estado continuó al margen de los beneficios previstos en esa disposición.

Con el fortalecimiento de la organización sindical de los burócratas, aumentó la presión social que éstos ejercían al gobierno de la república con el propósito de garantizar sus derechos laborales en una norma suprema, logrando que durante la gestión presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, se enviara al H. Congreso de la Unión, la iniciativa correspondiente para adicionar al artículo 123 constitucional un apartado que contendría los principios rectores de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, dándosele lectura a ésta en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 7 de diciembre de 1959 y en cuya exposición de motivos se sostuvo lo siguiente:

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

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

diversidad de situaciones jurídicas". (45)

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 constitucional, entrando en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año. Como resultado de esta reforma constitucional, el texto original del artículo 123 de la Carta Magna pasó a denominarse apartado "A" y a la adición aludida apartado "B", el cual contiene catorce fracciones y se aplica a la relación laboral existente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Territorios Federales (*) con sus trabajadores; excepción hecha, en términos de la fracción XIII del mismo ordenamiento jurídico, de los militares, marinos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes.

Finalmente, debe decirse que la adición del apartado "B" al artículo 123 de la Carta Magna, además de

(45) CONGRESO DE LA UNIÓN... Los Derechos... T. VIII, Ob. Cit. p. 695

(*) En calidad de Territorios Federales, se consideraron los de Baja California Norte y Sur y Quintana Roo; los cuales por decreto del Congreso de la Unión, se constituyeron como entidades federativas el primero de ellos en 1952 y los dos restantes en 1974.

consagrar las bases constitucionales a que debía sujetarse la prestación de servicios al Estado, significó el surgimiento formal en el orden jurídico mexicano de normas del Derecho Laboral Burocrático, de manera que ya no serían disposiciones de carácter administrativo las aplicables a la relación de trabajo entre él y sus trabajadores sino normas específicas creadas para tal efecto. En ese sentido, a partir de la elevación a rango constitucional de los derechos laborales mínimos de los que es titular el trabajador público, así como las obligaciones correlativas que están a su cargo, se le equipara al trabajador en general; en primer término, porque independientemente de la persona a quien se preste el servicio y para qué se destine el mismo, debe gozar de los beneficios fundamentales; y en segundo lugar, porque en ambos casos su regulación debe sujetarse en todo momento a los principios torales previstos en la Constitución General de la República.

2.2.2 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Realizada la reforma constitucional en 1960, por la que se elevan a preceptos fundamentales las disposiciones que normaban la prestación de servicios al Estado, procedía su reglamentación, estableciéndose para tal efecto en el artículo 29 transitorio de la iniciativa presidencial de la mencionada adición lo que a continuación se transcribe:

"Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, subsistirá la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente adición".

En consecuencia, el estatuto de 1941 continuó aplicándose en los términos referidos en el párrafo anterior hasta el 5 de diciembre de 1963 en que el titular del Ejecutivo Federal envió al Senado de la República la iniciativa presidencial de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

"...se abordan en la presente iniciativa - que se ha inspirado en el mismo espíritu de justicia y que ha sido formulada disponiendo de una más amplia perspectiva técnica - los problemas de: jornada de trabajo; estabilidad en el empleo; salarios; requisitos reguladores del escalafón - conocimientos, aptitud y antigüedad -; derecho de huelga; protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales; jubilación; muerte; habitaciones baratas y tiendas económicas; protección específica de la mujer; estableciendo, también,

la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los inter-sindicales, así como otras normas para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos".(46)

La L.F.T.S.E., se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente, ordenando su artículo 2º transitorio la abrogación del Estatuto de 1941, así como de aquellas disposiciones opuestas a esa ley.

En principio, el ámbito de aplicación de la Ley Eurocrática es a la relación de trabajo existente entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con los trabajadores de base a su servicio, excepción hecha del personal señalado en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional; cabe agregar que ese nexo para efectos de esta legislación se considera establecido con el titular de la dependencia para la que se desempeña el trabajo, según lo previene el artículo 2º.

Pero, debe indicarse que la ley en comentario también se aplica a diversos organismos de la

(46) CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION. XLV. LEGISLATURA. 3er. periodo ordinario, ramo público, registrado a fojas 101.

administración pública paraestatal y descentralizada que de acuerdo al decreto de su creación y en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), señale que deban sujetarse a las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Sobre este tipo de organismos en la exposición de motivos correspondiente se dijo:

"Como al régimen del Estatuto vigente se hayan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas a sus actividades y fines, es evidente que deben continuar dentro de los límites normativos de la nueva Ley. Con el objeto de precisar su ámbito de aplicación, en el artículo 12 se numeran esas instituciones". (47)

Al respecto, debe decirse que a pesar de que en este documento se haga alusión a que en el Estatuto de 1941 se señalaban diversas instituciones sujetas a sus normas, de la revisión efectuada al mismo no se desprende precepto alguno que las indique.

(47) Idem.

Sin embargo, es cierto que el artículo 12 de la L.F.T.S.E., establece en forma específica las entidades de la administración pública federal sujetas también a este marco legal y que a saber son: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; señalando además que se aplica a otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que no existe criterio uniforme bajo el cual se determine en qué casos se aplican los apartados "A" y "B" con sus respectivas leyes reglamentarias tratándose de los organismos que conforman la administración pública paraestatal y descentralizada, aunque debe decirse que en lo que atañe a Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos, ya desde el Estatuto de 1941, se les excluyó de la aplicación de sus normas al prever en su artículo 52 que los trabajadores al servicio de éstos debían sujetarse a la L.F.T.

Finalmente, en términos del artículo 11 de la L.F.T.S.E., en suplencia de los casos no previstos por la misma o en disposiciones especiales, se aplica la L.F.T., el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los Principios Generales del Derecho y la equidad, en su orden.

2.3 EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE

2.3.1 Origen y competencia del Tribunal de Arbitraje en los Estatutos de 1938 y 1941.

La aprobación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, tuvo como objetivos fundamentales: crear el marco legal a que debía sujetarse la prestación de servicios al Estado; erradicar la movilización y el cese que con frecuencia y unilateralmente se realizaban en perjuicio del trabajador público, es decir, garantizar su estabilidad en el empleo; y, la creación del órgano jurisdiccional burocrático que serían el Tribunal y la Junta de Arbitraje, para resolver las controversias derivadas de esa relación de trabajo, de manera que el prestador del servicio tuviera la oportunidad de hacer valer su reclamo o bien, el titular del órgano del Estado, pudiera dar por terminados los efectos de un nombramiento sin responsabilidad alguna, encargándose además de tratar lo relativo al derecho colectivo. En términos generales, que esta autoridad de trabajo impartiera justicia pronta y expedita en los asuntos de su competencia.

Es así que el estatuto aludido en su artículo 92, estableció que el Tribunal de Arbitraje (T.A.) se integraría para su funcionamiento por un representante del gobierno federal nombrado por los tres Poderes, un

representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.) y un tercer árbitro elegido por los dos anteriores; así también el artículo 99 delimita su competencia en cuanto a derecho colectivo se trata, para conocer y resolver los conflictos intersindicales surgidos entre las organizaciones de trabajadores públicos y los de éstas con el Estado; para conocer del registro de los sindicatos o su cancelación; y, por último, para resolver en revisión, es decir, en segunda instancia, los conflictos individuales suscitados entre el Estado y el prestador del servicio.

Por lo que hace a la Junta Arbitral, esta se integraría por un representante del jefe de la unidad burocrática, un representante del sindicato de trabajadores respectivo y un tercero nombrado por los dos primeros. En relación a su competencia, se estableció para conocer en única instancia de los conflictos intersindicales de la unidad burocrática y en primera instancia de los conflictos individuales que se suscitaban entre los funcionarios de la misma y sus trabajadores. Su funcionamiento era permanente o circunstancial dependiendo del número de asuntos surgidos en la oficina gubernamental y sobre los que debería pronunciarse.

La existencia de la Junta Arbitral respondió a la

necesidad de crear un órgano auxiliar del T. A., ya que la entrada en vigor de las normas de trabajo burocrático transformó la situación laboral del servidor del Estado y si además se toma en cuenta que en el artículo 12 transitorio del Estatuto se previó que para el caso de que algún trabajador considerara conculcados sus derechos, éste podía ejercitar la acción correspondiente ante la autoridad de trabajo creada para tal efecto, es evidente que se ventilaron gran cantidad de juicios laborales; esto es, la Junta Arbitral sería el filtro legal para que una vez que decreciera el número de controversias burocráticas ante la estabilización que se esperaba en las relaciones laborales de esta naturaleza, entonces sería el Tribunal de Arbitraje la única instancia jurídica en la que se resolverían.

Cabe agregar, que la mayoría de los conflictos laborales de los que conoció la Junta Arbitral fueron resueltos por convenio celebrado por sus integrantes, en consecuencia, el tribunal de alzada no tuvo gran actividad jurisdiccional; destacando el hecho de que en contra de la resolución pronunciada por éste en los asuntos de los que conoció no procedía ningún medio de impugnación.

Como se mencionó en líneas anteriores, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Federos de la Unión (E.T.S.P.U.) de 1941 que abrogó al de 1938, son casi idénticos, a excepción de lo relativo a las normas de

carácter procesal, pues si bien el primer cuerpo normativo que se creó comprendía en su título sexto lo referente a la integración y la competencia del Tribunal y la Junta Arbitral, así como del procedimiento que debía seguirse ante los mismos, el publicado en 1941 cedió a la Junta como autoridad de trabajo.

Así tenemos que, se amplió la competencia del Tribunal de Arbitraje al conferírsele aquella que correspondía anteriormente a la Junta Arbitral, de manera que de acuerdo con el artículo 99 del Estatuto de 1941, el primero tuvo facultades para conocer y resolver los conflictos intersindicales surgidos entre las organizaciones de trabajadores públicos y los de éstas con el Estado; del registro de los sindicatos o la cancelación de los mismos; y con la reforma realizada, tuvo también competencia para conocer y resolver los conflictos individuales que se suscitarán entre los funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, así como de los conflictos intersindicales de cualquier oficina gubernamental.

Cabe agregar, que el artículo 69 transitorio del citado cuerpo normativo dispuso: "Las reclamaciones cuya tramitación no se hayan concluido por las Juntas de Arbitraje, serán turnadas al conocimiento del Tribunal de Arbitraje de acuerdo con las prevenciones de esta ley".

De esta manera, se extingue la Junta Arbitral como autoridad laboral y se consolida el Tribunal de Arbitraje como única instancia para resolver todo lo relativo al derecho burocrático al ampliarse su competencia ante la desaparición de las juntas como órgano auxiliar de éste.

2.3.2 Posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a la competencia del Tribunal de Arbitraje.

En un apartado anterior de esta investigación nos referimos a los antecedentes históricos de la regulación de la prestación de servicios al Estado, destacando en su momento, la creación de dos Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el de 1938 y el de 1941 que derogó al anterior.

Durante la vigencia de los estatutos aludidos, la controversia de trabajo que se suscitaba entre el P.J.F. y sus trabajadores fue objeto de dos tratamientos distintos; primeramente, la S.C.J.N. reconoce la competencia del T. A. como autoridad de trabajo, al demandar ante el mismo el cese de los efectos del nombramiento de uno de sus trabajadores; posteriormente, desconoce esa facultad al ser emplazada a juicio por ese órgano colegiado en virtud de una demanda laboral promovida en su contra.

Consideramos indispensable dedicar esta parte de nuestro estudio a relatar las dos posturas que en esos años adoptó la S.C.J.N. frente al T. A. con el propósito de esclarecer, entre otras cosas, la razón por la que el legislador actualmente establece la existencia de la Comisión Substanciadora encargada de tramitar los juicios derivados de los conflictos laborales entre el P.J.F. y sus trabajadores y por la que además faculta al máximo tribunal en Pleno para resolverlos en única instancia.

Así tenemos que durante la vigencia del primer estatuto, el 13 de octubre de 1939, la S.C.J.N., previo acuerdo plenario, promovió por conducto de su Presidente demanda ante el T.A., solicitando la conclusión de los efectos del nombramiento expedido en favor de Alberto Urbaiz Moranchelli, quien se desempeñaba como taquígrafo de segunda adscrito al almacén de ese alto tribunal, sin reponsabilidad para el Estado. El expediente se radicó con el número 444/39.

La S.C.J.N. fundó su escrito reclamatorio aduciendo que su contrario había incurrido en la causal de cese prevista en el inciso a), de la fracción V, del artículo 44 del E.T.S.P.U. por lo que procedía la acción intentada.

Seguido el juicio laboral de sus trámites, el T.A. dictó el laudo correspondiente declarando procedente la terminación de los efectos de ese nombramiento al haberse demostrado en el juicio que efectivamente el trabajador había incurrido en la causal de cese que se hizo valer.

En 1941, al presentarse al H. Congreso de la Unión la iniciativa presidencial para crear un nuevo estatuto, el presidente de la S.C.J.N. envió al titular del Ejecutivo, el 18 de marzo de ese año, un documento que contenía las observaciones y sujeciones que a su consideración debían tomarse en cuenta con el fin de respetar, en lo futuro, la soberanía que reviste el P.J.F. por mandato constitucional.

La causa que originó la formulación de este escrito fue que el Estatuto de 1938, era aplicable, en términos generales, a la relación laboral existente entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial con sus trabajadores, y facultaba al T.A. para derimir cualquier controversia laboral suscitada con motivo de la prestación del servicio.

A continuación se transcriben algunas partes del documento aludido de las que se advierten los razonamientos en que el presidente de la S.C.J.N. fundó su opinión:

"En otros términos, los actos del Poder Ejecutivo y los del Legislativo quedan sometidos al Judicial por la Constitución; en tanto que los actos de este último Poder, nunca y en ningún caso (aparte de las responsabilidades individuales oficiales) pueden ser revocadas o nulificadas por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo. Siendo esto así, reconocido sin discusión alguna, no podría, sin violación de nuestra Ley Fundamental, Ley de todas las Leyes, ser sometida la Suprema Corte de Justicia, órgano máximo del Poder Judicial Federal a un Tribunal que, como el de Arbitraje, no es ni puede ser constitucionalmente, no sólo superior en soberanía, ni siquiera igual en categoría a la Suprema Corte de Justicia... se crearía un Poder Superior al Judicial y ya no serían intocables y definitivos los actos de aquélla... En esta virtud este Alto Tribunal, sin prejuizar cualquier cuestión que el Estatuto Jurídico entrañe y limitándose ahora al grave aspecto señalado, ruega con toda atención al distinguido y recto señor Presidente, que, encontrando de gran trascendencia las observaciones que esta Suprema Corte hace con la única y sincera mira de velar por la soberanía de la Constitución y responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia

y demás tribunales federales, se sirva hacer conocer al H. Poder Legislativo, para que se enmiende el articulado respectivo en el sentido de prevenir que el Poder Judicial de la Federación, no sea objeto de enjuiciamiento ante el Tribunal de Arbitraje...".(48)

A pesar de la sugerencia planteada por el presidente del máximo órgano colegiado al titular del Ejecutivo, el nuevo estatuto de 1941, modificó y adicionó algunas disposiciones del anterior pero su ámbito de aplicación siguió siendo el mismo.

El T.A. mediante oficio 2491 de fecha 19 de junio de 1941, comunicó por vía de notificación a la S.C.J.N., su resolución del día 12 del mismo mes y año, por la que admitió la demanda promovida por Mario Morín Castillo en contra de ésta y del Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal y que ordenaba además correr traslado para que fuera contestada en el término de 3 días. El asunto se radicó con el expediente 811/941.

Por acuerdo plenario de 11 de julio de 1941, la S.C.J.N. acordó contestar al T.A. mediante oficio suscrito

(48) Cit. por SANCHEZ DIAZ, Alfonso. Los Conflictos de los Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Tesis profesional, UNAM, México, 1964, p. 56

por su presidente en el siguiente sentido:

"Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo ningún aspecto, que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial Federal y, especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Que tal emplazamiento y sometimiento a juicio, tratándose del Tribunal Máximo del País, sobre el cual no puede ni debe estar Tribunal alguno, conforme a nuestro régimen constitucional, es no sólo ilegal sino altamente violatorio de la misma Constitución y de la Soberanía que como Poder le confiere la Carta Magna, ...que entre las atribuciones y deberes que tienen los Tribunales de la Federación, y en especial la Suprema Corte de Justicia, no está en manera alguna ni podría estar, la de comparecer como demandado o someterse a cualquier otro Tribunal, respecto de los fallos, acuerdos y resoluciones que dicte la misma Suprema Corte de Justicia,

pues como Tribunal Máximo del país, ningún otro Poder de los instituidos por la Constitución, puede revisar o juzgar de sus resoluciones, que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía; y que por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario, como es del Arbitraje que usted preside, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte ni a cualquier Tribunal Federal... En tal virtud, y siendo flagrantemente violatorio el acuerdo de ese Tribunal de Arbitraje, de los preceptos constitucionales que se han mencionado, esta Suprema Corte ha tenido a bien acordar, como ya se dijo, se conteste el pretendido requerimiento del Tribunal de Arbitraje, en el sentido de no reconocer en él autoridad ni competencia alguna para poder emplazar a esta Suprema Corte, como se ha hecho, ni menos en consentir cualquier violación so pena de incurrir en grave responsabilidad, por parte de cualquier autoridad de la soberanía del Poder Judicial Federal, respecto a la cual, esta Suprema Corte de Justicia, tiene el elemental deber de hacerla respetar en todo tiempo".

"Igualmente acordó este Alto Tribunal, devuelva a Usted, para su archivo, la copia del auto de

emplazamiento y de la pretendida demanda del Señor Mario Morín Castillo, que acompañó a usted al oficio que contesto.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. S. Urbina". (49)

Años después, con motivo de la demanda entablada por Marcelino Castillo en contra del Juez de Distrito del estado de Campeche, el criterio del Pleno de la S.C.J.N. se confirmó a los demás órganos que conforman al P.J.F., ya que mediante la circular número 50, de 20 de agosto de 1946, se ordenó que en lo sucesivo y tratándose de este tipo de controversias laborales, se rechazará de plano la jurisdicción del T.A. en virtud de que no tenía facultades conforme a la Constitución de la república para emplazar y someterlos a juicio y por ende que carecía de validez cualquier acto o resolución que pronunciara al respecto.

De lo relatado anteriormente, se desprende que si bien es cierto que al desconocer competencia al T.A. para resolver este tipo de controversias se satisfizo el propósito de salvaguardar la soberanía de los órganos que integran al P.J.F., también lo es que se dejó al trabajador en total estado de indefensión, ya que se extinguió cualquier posibilidad de que pudiera exigir por vía

(49) Publicación de la S.C.J.N. en homenaje al Lic. Salvador Urbina, p. 82

judicial el cumplimiento de sus derechos laborales que estimara conculcados.

A mayor abundamiento, debe decirse que en 1960 al adicionarse al artículo 123 constitucional el apartado "B", se consignó en su fracción XII que los conflictos entre el P.J.F. y sus servidores debían ser resueltos por el Pleno de la Suprema Corte, sin embargo, aun no se preveía nada en relación al proceso que debía seguirse y la autoridad laboral ante la cual debía ventilarse.

En esas condiciones, el máximo tribunal, en Pleno, aprobó en las sesiones celebradas los días 21 y 28 de noviembre de 1961, el reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el P.J.F. y sus servidores de base, mismo que entró en vigor el 1º de enero del siguiente año.

El proceso que establecía el mencionado reglamento, se reducía esencialmente a las siguientes actuaciones:

El presidente de la Suprema Corte o en su caso, los titulares de los demás órganos judiciales, ordenaban la investigación de los hechos atribuidos al presunto infractor, cuyo resultado se daba a conocer al representante sindical; si de la citada averiguación

aparecían datos suficientes para presumir que el trabajador había incurrido en alguna causal de cese prevista por el Estatuto, se le notificaba para que en un plazo de tres días rindiera su informe sobre los hechos que se le imputaban, al que debía acompañar las pruebas que tuviera en su poder o indicar el lugar en que podían obtenerse; se señalaba fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, la cual era presidida por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, en la que, acompañado del representante sindical, se recibían y desahogaban las pruebas ofrecidas por las partes y se escuchaban los alegatos; hecho lo anterior, las actuaciones se turnaban a la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte para la formulación del proyecto de resolución, mismo que se sometía a la consideración del Pleno quien resolvía en definitiva el conflicto.

Sin embargo, a finales de 1963 cuando entra en vigor la L.F.T.S.E., se reglamenta la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna en los artículos del 152 al 161, creándose la Comisión Substanciadora a la que correspondería tramitar los expedientes derivados de este tipo de controversias laborales, emitiendo el dictamen correspondiente.

Relacionando lo hasta aquí expuesto se advierten

dos períodos que merecen mención aparte:

El primero de ellos es el comprendido de 1941, en que se desconoce al T.A. competencia alguna para someter a juicio a los órganos del P.J.F. a 1960 en que por disposición constitucional se determina la facultad exclusiva del Pleno para resolver este tipo de conflictos (19 años); y, el segundo, se inicia a partir del momento inmediato anterior señalado, a 1962 en que entró en vigor el reglamento para la tramitación de los mismos (1 año).

En relación a estos dos períodos, debemos decir, que a pesar de haberse agotado los medios posibles, no pudimos conocer el número de asuntos que existieron y el proceso por el que se ventilaron, ya que carecimos de una referencia específica que facilitara su búsqueda; y, tratándose del primero, desconocemos además la autoridad laboral que pudo haberlos resuelto en definitiva; no obstante ello, se infiere que dada la negativa del más alto tribunal de someterse a una instancia de inferior jerarquía para la resolución de los conflictos en los que los órganos del P.J.F. eran parte, probablemente fue el mismo Pleno el que resolvió los casos que hubieran surgido.

Consecuentemente, los diversos tratamientos que se ha dado a la controversia laboral, materia de la tesis, tienen en principio su razón de ser, en salvaguardar la

especial soberanía que reviste al P.J.F. y a la vez para que el trabajador esté en posibilidad de ejercitar la acción respectiva para el cumplimiento y pago de las prestaciones que estime corresponderle, sin embargo, cabe preguntarse hasta qué grado actualmente está garantizado ese derecho.

CAPITULO III. MARCO LEGAL VIGENTE EN LOS
CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL
ESTADO Y SUS TRABAJADORES

3.1 EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A continuación realizaremos una breve reseña histórica de la transición inmediata que tuvo el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (T.F.C.A.).

La iniciativa presidencial de la quinta reforma a la Carta Magna realizada en 1959, y por la que se adicionó al artículo 123 el apartado "B", señaló respecto al T.A., que como se indicó en el capítulo anterior, era la autoridad de trabajo facultada para resolver, entre otras cosas, las controversias laborales entre el Estado y sus trabajadores, lo siguiente:

"Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus trabajadores".(50)

Posteriormente en 1963, el Congreso de la Unión

(50) CONGRESO DE LA UNION... Los Derechos... T. VIII. Ob.
Cit. p. 695

en cumplimiento de la obligación que le impone el párrafo segundo del propio artículo 123 constitucional, expidió la ley reglamentaria de dicho apartado, la L.F.T.S.E. En la iniciativa presidencial respectiva se señaló:

"Se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Conserva su esencial peculiaridad, porque las autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados.

Así, a través de sus decisiones, coadyuvará mejor con el Estado para obtener, cada día, una administración pública más efectiva". (51)

Por su parte, en el artículo 39 transitorio de la mencionada ley se estableció:

"El T.F.C.A., que sustituye al T. A., seguirá conociendo de los asuntos pendientes hasta su terminación, conforme a esta ley y funcionará de acuerdo con el reglamento interior que expida".

(51) CAMARA DE SENADORES... Ob. Cit.

Finalmente, el fundamento legal de la existencia del T.F.C.A. lo encontramos en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional que a la letra dice:

"Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria".

Ahora bien, en lo referente a la naturaleza jurídica del T.F.C.A. consideramos que es un órgano colegiado administrativo con funciones jurisdiccionales, facultado para dirimir conforme a derecho los conflictos que surjan de la relación jurídica de trabajo que guardan los diversos órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, el Gobierno del D.F. y aquellos organismos que de acuerdo al decreto de su creación y en concordancia a la L.O.A.P.F. se rigen por el apartado "B", y sus trabajadores, además de conocer y resolver las controversias de carácter colectivo e intersindical, desempeñando en este rubro funciones administrativas.

Andrés Serra Rojas señala respecto a la naturaleza de este cuerpo colegiado lo siguiente: "... es un tribunal administrativo desde el punto de vista formal, pero materialmente debe catalogarse dentro de los asuntos

que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contencioso administrativos". (52)

Sólo a través de la existencia de este órgano de impartición de justicia, las garantías sociales consagradas en favor de la clase trabajadora en el mencionado apartado y en su ley reglamentaria (L.F.T.S.E.) pueden hacerse efectivas, ya que su actuación se cife al principio fundamental de respeto a esos derechos y a los que se derivan de las contrataciones colectivas.

En lo referente a la integración del T.F.C.A., cabe destacar que originalmente era por tres magistrados: un representante del gobierno federal designado por éste; un representante de los trabajadores nombrado por la F.S.T.S.E.; y, un tercer árbitro elegido por los dos anteriores, quien fungía como presidente del mismo, además del personal necesario para su funcionamiento; sin embargo, el incremento de dependencias y organismos gubernamentales y por ende la existencia de nuevas relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, generaron el aumento del número de juicios laborales que de ellas se derivaron formándose un rezago de expedientes; esta circunstancia propició que el tribunal perdiera su funcionalidad para procurar la impartición de justicia oportuna y eficaz, por

(52) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho... T. I. Ob. Cit. p. 454

lo que era indispensable que esta autoridad de trabajo a través de una reestructuración substancial se modernizara con el fin de extinguir el número de asuntos pendientes de resolución y para que aquellos que llegaran a existir fueran tramitados y resueltos con la celeridad adecuada. Esta modificación se realizó por decreto del Congreso de la Unión, promulgado el 30 de diciembre de 1983 y publicado en el D.O.F. el 12 de enero del siguiente año.

3.1.1 Estructura.

En efecto, en términos del artículo 118 de la L.F.T.S.E., el T.F.C.A. actualmente se integra para su funcionamiento en Pleno y en tres salas, aunque debe apuntarse que este precepto deja abierta la posibilidad de crear por acuerdo Plenario más salas cuando las necesidades del servicio así lo requieran.

Cada una de las salas que conforman el tribunal se integra por un magistrado representante del Gobierno Federal designado por éste; un representante de los trabajadores nombrado por la F.S.T.S.E.; y, un magistrado tercer árbitro, nombrado por los dos primeros, quien funge como presidente de la misma.

También, el artículo aludido establece que de ser necesario, se podrán crear por acuerdo del Pleno, salas

auxiliares que funcionen en las capitales de las entidades federativas con el propósito de que los trabajadores radicados en provincia, sin desplazarse al D.F., tengan la oportunidad de hacer valer sus derechos en el lugar en que residen, aunque estas salas solamente tendrían facultad para tramitar los juicios de carácter individual y después deberían turnar el expediente al presidente del tribunal para su remisión a la sala correspondiente a fin de que se pronunciara el laudo respectivo.

Por lo que hace al Pleno del tribunal, este se integra por la totalidad de magistrados que conforman las salas y un magistrado adicional nombrado por el titular del Ejecutivo Federal quien funge como presidente del mismo.

Además, cuenta con un secretario general de acuerdos, secretarios generales auxiliares, secretarios de acuerdos, actuarios, conciliadores y demás personal administrativo necesario para el ejercicio eficiente de sus funciones jurisdiccionales. Cabe destacar la existencia de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un procurador y los procuradores auxiliares, cuyo nombramiento lo realiza el presidente del tribunal por acuerdo del Pleno, quienes se encargan de la defensa de los intereses de los trabajadores en forma gratuita siempre y cuando éstos lo soliciten. (cfr. anexo A).

3.1.2 Competencia.

En términos generales, conforme al artículo 124 de la L.F.T.S.E., el T.F.C.A. es competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar 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.

Por su parte, al Pleno del Tribunal corresponde conforme al artículo 124 A de la Ley Burocrática:

- I. Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;
- II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;
- III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio la ampliación del número de salas auxiliares que requiera la operación del Tribunal; y
- V. Las demás que le confieren las disposiciones legales aplicables.

Finalmente, según lo prevé el artículo 124 B de la misma ley, las salas son competentes para:

- I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior; y
- II. Las demás que les confieran las leyes.

3.1.3 Proceso.

Previamente a referirnos al proceso que debe seguirse ante el T.F.C.A. en la controversia laboral surgida entre el Estado y sus trabajadores y para lo cual nos sujetaremos a lo establecido en la L.F.T.S.E., cabe apuntar lo siguiente:

La ley en consulta prevé, en forma separada, el proceso para resolver este tipo de controversias fundándose básicamente en dos mecanismos que consisten, el primero, en que el titular del órgano burocrático puede demandar la conclusión de los efectos del nombramiento de un trabajador, mismo que se contiene en el artículo 127 bis y, por otro lado, regula aquél en que el trabajador actúa en calidad de actor, según lo disponen los artículos 130 al 133 y 136, respectivamente.

Debe subrayarse que en términos del artículo 12 de la L.F.T.S.E., este cuerpo normativo es aplicable a la relación laboral establecida entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Gobierno del D.F. y diversos organismos e instituciones que por disposición legal se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, y sus trabajadores; sin embargo, como quedó asentado en el primer capítulo de nuestro estudio, la especial secretaría que reviste al P.J.F. impide que este

pueda someterse a la jurisdicción de un órgano de inferior jerarquía para resolver los conflictos laborales en los que sea parte; por ello se creó la Comisión Substanciadora la cual se encarga de ventilar los procesos.

Aun cuando la Comisión aludida desde su creación, ha tramitado solamente asuntos en los que es el trabajador quien ejercita la acción respectiva demandando del P.J.F. el cumplimiento o pago de algunas prestaciones, los titulares de los órganos de este Poder pueden ejercitar la acción de terminación de los efectos del nombramiento como lo establece el artículo 127 bis, ya que si el procedimiento que se ventila ante la Comisión debe ajustarse a lo previsto por la ley en consulta, en ese sentido, en tanto no exista disposición legal que prohíba esa actuación procesal, tratándose del mencionado Poder, evidentemente es permitido.

Aunque debe decirse que si bien el proceso que se instruye ante la Comisión Substanciadora y el seguido ante el T.F.C.A. deben sujetarse igualmente a los términos de la L.F.T.S.E. existen especiales singularidades que los distinguen y sobre éstas versa nuestra investigación.

A continuación haremos referencia, en primer término, a aquellas normas jurídicas que en general son aplicables al proceso; posteriormente, trataremos el que se

sigue por el titular del órgano burocrático al demandar la terminación de los efectos del nombramiento y, finalmente, se abordará aquél en el que el trabajador actúa en calidad de actor. En esta parte de nuestro estudio, no se atenderá necesariamente, el orden los preceptos legales que en cada caso se aplican, sino que trataremos de realizar una secuencia lógica indicando el artículo que prevé cada actuación procesal.

En principio, conforme a los artículos 126 y 127 de la ley, no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes en el proceso, ya que la presentación de la demanda puede hacerse por escrito o verbalmente a través de comparecencia; la contestación puede rendirse de igual forma; hecho lo anterior, se celebra una sola audiencia denominada de pruebas, alegatos y resolución, quedando a consideración del tribunal la práctica de otras diligencias para mejor proveer y, una vez desahogadas esas probanzas, se debe dictar el laudo correspondiente.

El trabajador puede actuar en el juicio por sí o por representante que acredite su personalidad mediante simple carta poder firmada por el otorgante y dos testigos; por su parte, los titulares de los órganos burocráticos pueden hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio (Artículo 134).

La demanda debe contener el nombre y domicilio del reclamante y del demandado; el objeto de la demanda y una relación detallada de los hechos que la fundan, así como la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el actor no pudiere aportar directamente al juicio y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin (artículo 129).

Destaca en el proceso burocrático la circunstancia de que el demandante debe acompañar a su escrito reclamatorio las pruebas que tenga en su poder, además de los documentos que acrediten la personalidad de su representante si no concurre personalmente (artículo 129); por ello, se establecen ciertas prevenciones en torno a los medios de convicción que no posee y que tienden a demostrar la pretensión del actor en la última parte del párrafo anterior.

Esto es, la Cuarta Sala de la S.C.J.N., ha sostenido que las pruebas desde el punto de vista de disponibilidad corresponden a tres grupos: a) aquellas de las que disponga en el momento de presentación de su demanda; b) las que no disponga en el momento de la presentación de la demanda, pero que puede allegar directamente al juicio; y c) las que no disponga desde la presentación de la demanda ni puede obtener directamente y

que logre por conducto de la Sala; y así, conforme a este grado de dificultad en la obtención de las pruebas por parte del actor para su aportación al proceso, se tiene que las del primer grupo debe exhibirlas de inmediato, en el momento mismo de la presentación de la demanda; las del segundo grupo debe presentarlas previamente a la audiencia, ya que para entonces habrá tenido tiempo de recabarlas directamente; y respecto de las del tercer grupo, debe indicar el lugar en donde pueden obtenerse para que el Tribunal de Trabajo las mande recabar o se practiquen las diligencias necesarias.

Ahora bien, según lo previene el artículo 127 bis, el proceso para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento se debe desarrollar de la siguiente manera:

La dependencia debe presentar su escrito de demanda acompañado del acta administrativa y de los documentos que al instrumentarse ésta se hayan agregado, ya que como se mencionó en la parte relativa al cese, es imprescindible que este acto de procedibilidad administrativo se verifique previamente al ejercicio de la acción judicial.

El titular del órgano burocrático debe solicitar en el mismo escrito, el desahogo de aquellas pruebas que no

tenga posibilidad de allegar directamente al juicio. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda debe correrse traslado de la misma al demandado, quien dispone de nueve días hábiles contados a partir del emplazamiento para rendir su contestación, acompañando también a su escrito las pruebas que obren en su poder y señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posee para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia de pruebas, alegatos y resolución; fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas, debe citarse para la celebración de la audiencia aludida dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación; desahogadas éstas, las partes deben formular sus alegatos y, una vez escuchados, se deben dictar los puntos resolutive del laudo, engrosándose el mismo dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se verificó la audiencia, salvo cuando a juicio el tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer y, una vez desahogadas esas probanzas, debe dictarse el laudo dentro de los quince días siguientes.

Es evidente que el espíritu del legislador, en este particular, es que la ventilación de los conflictos burocráticos sea sumarisima: no obstante ello, en la mayoría de los casos por carga de trabajo, por la falta de inmediatez de allegar las pruebas o el desahogo de las

mismas, la tramitación de los conflictos no hace factible se logre el propósito de que el despacho de los asuntos se surta con la expedités pretendida.

Por su parte, el proceso que debe seguirse cuando el trabajador ejercita la acción respectiva demandando al titular del órgano estatal el cumplimiento o pago de ciertas prestaciones debe ceñirse a las siguientes actuaciones procesales:

Dentro de los tres días hábiles que sigan a la presentación de la demanda debe correrse traslado de la misma al demandado; hecho lo anterior, éste cuenta con el término de cinco días hábiles a partir del día siguiente en que se efectuó la notificación incluyendo en ellos el día del vencimiento, para contestar el escrito reclamatorio (artículo 130). En dicha contestación, debe oponer las defensas y excepciones que estime conducentes, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos o negándolos y expresando los que ignore cuando no le sean propios.

Si el demandado no contesta la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tiene por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario (artículo 136). Estas pruebas sólo se admiten cuando tienden a demostrar que el actor no tenía la

calidad del trabajador en términos del artículo 3º de la ley, al no habersele expedido nombramiento que lo acredite con tal carácter o por no figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; que no existió el cese injustificado de que se duele o que no son ciertos los hechos fundatorios de la demanda; cabe aclarar que el demandado debe especificar los hechos que pretende probar de las citadas hipótesis y no ofrecer las pruebas en forma genérica o para justificar defensas o excepciones que no forman parte de la litis laboral.

Conforme al artículo 131, recibida la contestación a la demanda o una vez transcurrido el plazo para rendirla, el Tribunal debe ordenar la práctica de las diligencias que fueran necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Cabe destacar que a nuestra consideración, existe una deficiencia de técnica jurídica en la redacción del mencionado artículo, en virtud de que es incuestionable que antes de ordenar la práctica de cualquier diligencia ese órgano colegiado debió acordar sobre la admisión de las pruebas y para ello, en términos del precepto 132, está facultado para calificarlas admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconnducentes, las que sean contrarias a la moral o al

derecho y, finalmente, las que no tengan relación con la litis.

También destaca lo consignado en el artículo 133 que prevé que en la audiencia de ley, sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra un testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la misma, pues en primer lugar, según se ha sostenido por Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo en diversas ejecutorias que no han integrado jurisprudencia, además de los supuestos jurídicos citados, cabe agregar aquél en el que las pruebas ofrecidas se dirijan a demostrar las objeciones a los medios de convicción ofrecidos por el demandado o su efectividad, según sea el caso, siempre y cuando estos actos se realicen previamente a la celebración de la audiencia aludida.

Por otro lado, al relacionar el artículo 129 y el 133 aludido, se desprende que el término, previamente, no se refiere al momento inmediato anterior al inicio de la audiencia de ley, pues si se admitiera esa posibilidad, se rompería el equilibrio procesal en perjuicio de la contraparte, pues ésta no tendría la oportunidad necesaria para objetar las nuevas probanzas o en su caso, de ampliar su ofrecimiento respectivo, ya que tendría conocimiento de

las mismas una vez iniciada la audiencia respectiva, lo que significa dejarlo en estado de indefensión. Este criterio, también ha sido recogido por algunos Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo al pronunciarse en diversos amparos directos sometidos a su conocimiento.

Así, admitidas las pruebas por el tribunal, éste debe señalar el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos en que estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad del procedimiento (artículo 132).

Como se mencionó anteriormente, antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes pueden solicitar mayor información para mejor proveer, ordenando al tribunal la práctica de las diligencias que juzguen convenientes para esclarecer la verdad real y establecer la certeza jurídica (artículo 138).

Finalmente, el tribunal está facultado para apreciar las pruebas en conciencia sin sujetarse a reglas fijas para su estimación resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar, al pronunciar el laudo correspondiente, las consideraciones en que funde su decisión (artículo 137).

3.2. LA COMISION SUBSTANCIADORA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Como se mencionó en líneas anteriores, el apartado "B" del artículo 123 constitucional aprobado por el H. Congreso de la Unión en 1960, estableció en su último párrafo de la fracción XII lo siguiente:

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". (*)

También, señalamos que con apoyo en el precepto anterior, el máximo tribunal, en Pleno, aprobó en 1961, el reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el P.J.F. y sus servidores de base, mismo que entró en vigor el 19 de enero del siguiente año.

Del mencionado reglamento destaca -en la parte que nos interesa- que conforme al artículo 159, la Comisión de Gobierno y Administración de la S.C.J.N., era el órgano facultado para formular el proyecto de resolución correspondiente, el cual debía someterse a la consideración del Pleno de la misma para ser discutido y resuelto el conflicto.

(*) Se hace alusión al texto anterior a la reforma, pues ésta será tratada en el último punto del siguiente capítulo.

Sin embargo, con la expedición de la L.F.T.S.E., reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en el año de 1963, desaparece la facultad de que gozaba la citada Comisión para elaborar el proyecto de resolución, al consagrar en un capítulo especial lo relativo a los conflictos entre el P.J.F. y sus servidores y al prever específicamente en su artículo 153, la integración con carácter permanente de una Comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen que debe someterse al Pleno de la S.C.J.N. para su resolución. (*)

Consecuentemente, el referido precepto constituye el fundamento legal que determina la existencia de la Comisión Substanciadora, misma que data del año en que se publicó la ley burocrática, ya que ésta en su artículo 42 transitorio concedió a partir de ese momento, al P.J.F. y al sindicato de sus trabajadores, el término de 30 días para su formación.

3.2.1 Estructura.

Conforme a los artículos 154 y 155 de la

(*) En este apartado se señala la estructura y competencia de la Comisión Substanciadora hasta antes de las reformas de 31 de diciembre de 1994 y 3 de febrero de 1995, ya que actualmente no se han realizado los cambios conducentes.

L.F.T.S.E., la Comisión Substanciadora se integra por un representante de la S.C.J.N. nombrado por el Pleno, otro designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación (S.T.P.J.F.) y un tercero ajeno quien funge como Presidente de la misma. Para el cumplimiento de sus atribuciones actualmente cuenta con un Secretario de Acuerdos, un Actuario y dos mecanógrafas.

Cabe agregar, que al funcionar este órgano tramitador en forma colegiada, sus determinaciones se dictan por mayoría de votos, debiendo ser firmadas por los tres integrantes de la misma.

3.2.2 Competencia.

Son atribuciones de la Comisión Substanciadora, conforme al artículo 69 de su reglamento interior de trabajo que entró en vigor el 12 de enero de 1990, las siguientes:

- I. Estudiar los asuntos cuyo trámite haya concluido y emitir el dictamen correspondiente.
- II. Dictar las providencias que estime conveniente para lograr la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos que son competencia de la Comisión.

- III. Llevar el control de las funciones a cargo del Secretario, el Actuario y los empleados de planta.
- IV. Imponer al Secretario, Actuario y empleados las sanciones administrativas a que se hagan acreedores en su carácter de servidores públicos, por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, que consistirán en apercibimiento o amonestación, según la gravedad de la falta.
- V. Proponer a la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la remoción o suspensión de los servidores a que se refiere la fracción anterior cuando exista causa fundada para ello, que esté plenamente comprobada.
- VI. Informar mensualmente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre:
- a) El número de dictámenes formulados.
 - b) El número de asuntos radicados y de los que se queden en existencia pendientes de resolución.
 - c) El avance de cada uno de los asuntos en trámite.
- VII. Una vez que los expedientes se encuentren integrados, emitir dentro del término de un mes, los dictámenes respectivos y remitirlos con los anexos

correspondientes al Pleno de la Suprema Corte, en los tres días siguientes.

3.2.3 Proceso.

Conforme al artículo 158 de la L.F.T.S.E., la tramitación de los expedientes radicados en la Comisión Substanciadora debe sujetarse a lo previsto por ese cuerpo normativo para el proceso seguido ante el T.F.C.A.

Como el punto 3.1.3 del presente capítulo se refirió al mismo, para evitar una repetición innecesaria, únicamente señalaremos las particularidades del proceso ventilado ante el órgano de instrucción.

Así, las promociones derivadas de la controversia laboral suscitada entre los órganos del P.J.F. y sus trabajadores deben presentarse en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte. La Comisión Substanciadora por conducto de su Actuario, quien acude diariamente a la mencionada oficina, recibe estos documentos para que sean agregados a los autos de los expedientes en trámite o se abra uno nuevo cuando se trata del escrito inicial de demanda.

Ahora bien, cuando se analizó lo relativo al

cese, se indicó que en términos de la fracción V del artículo 46 de la ley en consulta, previamente a la ruptura de la relación de trabajo, el Estado Patrón debía obtener del T.F.C.A. la autorización correspondiente. También dijimos que al amparo de la tesis jurisprudencial cuyo rubro es: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE", frecuentemente el trabajador era separado del empleo sin haberse obtenido primeramente la citada autorización.

En relación con lo anterior, los órganos del P.J.F. en ningún caso han obtenido de la Comisión Substanciadora autorización para cesar los efectos del nombramiento de un trabajador a su servicio, luego, los expedientes que han sido tramitados por este órgano y sobre los que ya se pronunció el Pleno de la Corte, así como los que actualmente se instruyen, son promovidos por trabajadores que consideraron conculcados sus derechos laborales y por ello ejercitaron la acción respectiva para el pago y cumplimiento de las prestaciones que estimaron corresponderles.

Por otra parte, el artículo 159 de la ley en consulta, establece literalmente lo siguiente:

"En los conflictos en que sea parte un Tribunal

Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente".

En nuestra opinión, lo dispuesto en el precepto anterior, indudablemente contraría el principio de imparcialidad que debe prevalecer en la administración de justicia, pues existe una fuerte presunción de que el funcionario que es considerado como auxiliar de la Comisión Substanciadora no va a conducirse con rectitud o independencia en la práctica de la diligencia encomendada, pues es evidente que tiene interés en el juicio en su calidad de demandado y éste consiste en acreditar que efectivamente el actor incurrió en la causal de cese que hizo valer como excepción en el juicio, máxime si se trata del funcionario que llevó a cabo los actos de separación.

A mayor abundamiento cabe destacar que el reglamento para la tramitación y resolución de este tipo de controversias laborales aprobado por el Pleno y al que se hizo referencia anteriormente, preveía en el artículo 20, que si el demandado era un órgano judicial radicado en alguna entidad federativa, la recepción y el desahogo de las pruebas debía efectuarse en el Juzgado, Tribunal

Colegiado o Unitario de Circuito más próximo a aquél en que se había suscitado el conflicto.

Al respecto, estimamos conveniente mencionar la necesidad de reformar el artículo 159 a fin de que no sea el titular del órgano, parte del conflicto, la persona en quien recaiga esa función auxiliadora; esto en virtud de que dicha cuestión será tratada con mayor amplitud en el apartado 4.2.1 del siguiente capítulo, toda vez que constituye una de las consideraciones fundamentales que soportan las propuestas vertidas en la tesis.

Finalmente, valoradas que fueron las pruebas ofrecidas por las partes y escuchados los alegatos que hubieren formulado, los integrantes de la Comisión Substanciadora deciden el sentido del dictamen que ha de pronunciar sobre el asunto que se tramitó; hecho lo anterior y una vez firmado por ellos el proyecto de resolución, se turna el expediente al Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte para que por su conducto se someta a la consideración del Pleno de la misma.

En términos de los artículos 160 y 161 de la L.F.T.S.E. el máximo tribunal, en Pleno, debe reunirse cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes presentados por la Comisión Substanciadora. La sesión debe reducirse a la lectura, discusión y votación de

los proyectos de resolución.

Además, si el Pleno aprueba el dictamen por unanimidad o mayoría de votos, se eleva a la categoría de sentencia, firmándose por el Presidente de la S.C.J.N. y el Secretario General de Acuerdos.

Por otra parte, si el dictamen no es aprobado o se acuerda su modificación, se nombra en sesión a un ministro ponente quien se encarga de presentar al Pleno el nuevo proyecto de resolución; votado éste se eleva la categoría de sentencia definitiva firmándose en consecuencia por el ministro ponente, el Presidente de la Suprema Corte y el Secretario General de Acuerdos.

Pronunciada la sentencia, el expediente se remite a la Comisión Substanciadora para que se notifique a las partes.

3.3 DISTINCION ENTRE EL LAUDO EMITIDO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y EL DICTAMEN DE LA COMISION SUBSTANCIADORA.

Hemos señalado que el laudo dictado por el T.F.C.A. es una resolución judicial de naturaleza obligatoria, por lo que su pronunciamiento produce efectos en la esfera jurídica de las partes del juicio laboral, mientras que el dictamen emitido por la Comisión Substanciadora, es una opinión o proyecto de resolución del asunto que se tramitó y como tal, su cumplimiento no es obligatorio, sin embargo, puede elevarse a la categoría de sentencia firme, en cuyo caso sí produciría los efectos correspondientes.

Sentado lo anterior, a continuación veremos que esta diferencia fundamental repercute en las defensas del trabajador al servicio del Estado y especialmente en las de aquél que labora en el P.J.F.

Así, en relación al laudo, el primer párrafo del artículo 146 de la L.F.T.S.E. establece que: "Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes".

Esto es, no pueden ser impugnadas por recurso

ordinario a través del cual la autoridad laboral las modifique o revoque.

Precisamente, al no poderse combatir esas resoluciones por ningún recurso ordinario, conforme al artículo 107 constitucional fracciones III, inciso a) y V inciso d), en relación con el artículo 158 de la Ley de Amparo (L.A.), es procedente el juicio de amparo directo.

El citado artículo 158 de la L.A. prevé, entre otras cosas, la procedencia del juicio de amparo directo contra los laudos y resoluciones que pongan fin al juicio: "... ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados"; y agrega en su segundo párrafo, los casos en que estos pronunciamientos: "... sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas por omisión o negación expresa".

En cambio, el dictamen, por su propia naturaleza,

no puede ser impugnado por recurso ordinario ni tampoco puede promoverse en su contra el juicio de amparo directo, a pesar de que se surtan los supuestos jurídicos que para su procedencia señala el artículo 158 de la L.A.; esto es, que al emitir la Comisión Substanciadora un proyecto de resolución, los trabajadores del P.J.F. no tienen ninguna vía legal para hacer valer sus derechos cuando a su consideración, se hubieran actualizado en su perjuicio los supuestos jurídicos previstos por el referido artículo 158 de la L.A.; circunstancia que los diferencia de los otros trabajadores al servicio del Estado, pues estos últimos tienen la posibilidad de atacar esa primera resolución, el laudo, a través del juicio de garantías; cuestión que será analizada con detenimiento en el siguiente capítulo.

**CAPITULO IV. ACTUACION DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACION EN LOS CONFLICTOS LABORALES
SUSCITADOS CON SUS TRABAJADORES.**

**4.1 EL CARACTER PATRONAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION.**

En efecto, como ha quedado asentado, el P.J.F. tiene como funciones medulares: proteger los derechos del hombre, interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración, y servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo Federales, así como entre los Poderes de la Federación y los de los Estados manteniendo la supremacía de la Constitución de la República. Por esencia, es el Poder facultado en última instancia para resolver los conflictos entre particulares.

Esto es, la competencia otorgada constitucionalmente a ese Poder de la Unión implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los entes públicos y de los gobernados, al declarar el derecho de cada caso concreto sometido a su conocimiento, en ejercicio de las atribuciones de decisión y ejecución de que goza como autoridad.

Pero, cuando ese Poder hace uso de un servicio personal subordinado -físico, intelectual o de ambos

géneros- mediante el pago de una retribución, es indudable que surge por ese sólo hecho e independientemente de su voluntad, una relación laboral entre él y quien le presta el servicio, luego, no actúa como autoridad, sino en su carácter patronal y al ser así, su proceder debe circunscribirse a la aplicación de las normas del Derecho del Trabajo.

En ese orden de ideas, los órganos que integran el P.J.F. y que a saber son: S.C.J.N., Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como los Juzgados de Distrito (*), han contraído para sí derechos y obligaciones como cualquier patrón, al dirigir la actividad laboral de una persona física en su beneficio, mediante el pago de un salario, sin que obste para ello que tenga a su cargo funciones jurisdiccionales.

Sirve de apoyo a las anteriores argumentaciones, la tesis de Mario de la Cueva y a la que hicimos alusión en el primer capítulo de esta investigación, la cual versa en el sentido de que no importa a quién se preste el servicio, ni para qué se destine el mismo, sino que basta que se den los elementos indispensables para determinar la existencia de una relación de trabajo y el carácter que ostentan las

(*) Con las reformas al artículo 94 constitucional, se introdujo a su estructura el Consejo de la Judicatura Federal (D.O.F. del 31 de diciembre de 1994).

partes que la conforman.

Por tanto, el patrón, P.J.F., por una parte, y los trabajadores a su servicio, por la otra, en principio, deben actuar con paridad procesal durante la substanciación del juicio derivado de la relación de trabajo que los une, con independencia de que las funciones primordiales y normales del empleador sea pronunciar el derecho en los asuntos de su competencia.

Ahora bien, sentada la idea del carácter patronal del P.J.F., estimamos conveniente subrayar dos cuestiones que caracterizan a las controversias que surgen de ese vínculo laboral; la primera, se refiere a una situación de hecho que comunmente se actualiza al efectuarse el cese de los efectos del nombramiento; y, la segunda, se desprende de la aplicación del artículo 159 de la L.F.T.S.E., relativo al desahogo de diligencias requeridas en el juicio. Cabe agregar que en nuestra opinión, ambos factores en la práctica conllevan el menoscabo de los derechos y de las defensas procesales de los trabajadores, dejándolos en un estado de inseguridad jurídica.

Para corroborar la afirmación anterior y en lo tocante a lo primeramente expuesto, tenemos que referirnos a lo que se trató en diverso apartado de esta tesis dedicado al cese, en el cual aludimos dos jurisprudencias

pronunciadas por la Cuarta Sala de la S.C.J.N., con los rubros: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS (53); y, "ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE FALTAS COMETIDAS POR TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SOLO ALCANZAN PLENO VALOR PROBATORIO CUANDO SU CONTENIDO ES RATIFICADO POR SUS FIRMANTES": (54)

De la sana interpretación de la tesis citada en primer orden, se advierte que previamente a efectuar el cese de los efectos del nombramiento de un trabajador al servicio del Estado cuando ha incurrido en las causales previstas por la fracción V, del artículo 46 de la L.F.T.S.E., es imprescindible la instrumentación del acta administrativa correspondiente, como lo ordena el artículo 46 bis de ese cuerpo normativo, pues de no llevarse a cabo, el juzgador al resolver el juicio respectivo, debe tenerlo por injustificado, por así desprenderse de la parte conducente que reza: "... por otra parte si el Titular cesa a un trabajador y este aduce el en juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el Titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia

(53) Tesis 309, Quinta Parte del Penúltimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. p. 250

(54) Tesis 4a./J.23/92 Publicada en la Gaceta 58 del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de octubre de 1992, p.p. 23, 24

de un caso de incumplimiento a la ley que por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado".

Por su parte, el segundo criterio fundamentalmente señala que toda vez que el Estado no actúa como autoridad sino como sujeto patronal en la relación de trabajo y que con el mismo carácter el titular de la dependencia burocrática (o la persona indicada para ello), ordena la elaboración del acta administrativa correspondiente, a ésta debe considerársele como un documento privado, dado que su contenido no conlleva intrínsecamente una prueba indubitable y que para que surta estos efectos, requiere de su perfeccionamiento a través de la comparecencia de quienes en ella intervinieron ante el órgano jurisdiccional, con el objeto de dar oportunidad al trabajador de repreguntar a los testigos que declararon en su contra; lo anterior, con independencia de que pueda o no ser objetado ese instrumento jurídico.

Tomando en cuenta lo anterior, cobra destacar que de la información recabada sobre los juicios suscitados entre el P.J.F. y sus trabajadores se obtuvo, que generalmente el titular del órgano judicial (patrón) no cumple con el referido requisito legal, es decir, en la práctica se omite elaborar previamente la correspondiente acta administrativa que respalde conforme a derecho el cese de un trabajador y por ende, tampoco se actualiza la

correlativa ratificación a que alude la última jurisprudencia.

De lo expuesto con antelación, se colige que el cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del P.J.F. regularmente se lleva a cabo en forma unilateral; y esto nos conduce a inferir en estricto apego a las jurisprudencias mencionadas, en relación a los casos específicos que se consultaron, que dichos ceses debieron tenerse por injustificados y al ser así, las resoluciones pronunciadas por el Pleno de la S.C.J.N. tuvieron que ser también en su mayoría favorables a los intereses de los trabajadores afectados.

Sin embargo, de los datos proporcionados por la Comisión Substanciadora se tiene que de los 45 asuntos resueltos, aclarando que en este índice solamente se comprenden aquellos en los que se señalaron concretamente los efectos de los laudos, excepción hecha también de los casos en que hubo desistimiento del actor y en el que se actualizó una causal de improcedencia, en siete de ellos procedió la acción de reinstalación y el correlativo pago de salarios caídos, ejercitada por el trabajador afectado. (Cfr. anexo B)

Es evidente, que esta última cifra no guarda la debida proporción con la suma global de asuntos concluidos,

de acuerdo a lo dispuesto en dos criterios firmes citados y demuestra también, sin lugar a dudas, su inobservancia por parte del Pleno de la S.C.J.N., al resolver los casos sometidos a su conocimiento; situación que resulta paradójica, toda vez que el órgano que pronuncia el fallo, es el máximo tribunal del país y principalmente, porque la emisión de las jurisprudencias corresponde al propio P.J.F. que en materia de trabajo lo es a la Cuarta Sala, a efecto de que las autoridades de jurisdicción laboral las observen al dirimir los juicios de su competencia.

4.1.1 Parcialidad en la aplicación del artículo 159 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Propuesta de su reforma.

En la ventilación de los procesos en comentario, destaca la aplicación del artículo 159 de la L.F.T.S.E. a que hicimos referencia en esta tesis en el punto dedicado a la Comisión Substanciadora, mismo que textualmente reza:

Artículo 159:

En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito, y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del Sindicato. El trabajador

afectado tendrá derecho a estar presente.

Al respecto, opinamos que si bien es cierto que humanamente es difícil que los litigantes se trasladen al Distrito Federal, lugar en donde radica la Comisión Substanciadora, a fin de que se desahoguen los medios de convicción ofrecidos al juicio, también lo es que la medida adoptada por el legislador para suplir esta imposibilidad, no es la más acertada, pues resulta contrario a toda lógica-jurídica, que una de las partes del juicio se encargue de diligenciar sus propias pruebas y las de su contrario, entre otras cosas.

También, cabe apuntar que la facultad especial conferida a dicho funcionario contraría el principio de imparcialidad que debe regir la práctica de cualquier acto procesal, pues es cuestionable que en su carácter de auxiliar de la Comisión Substanciadora se conduzca con total independencia y rectitud en el desahogo de las respectivas probanzas o en cualquier otro requerimiento, ya que evidentemente tiene interés en el juicio como titular de un ente público de ese Poder y como representante de los intereses patronales del mismo; máxime si se trata de funcionario que haya llevado a cabo los actos de separación.

Así las cosas, estimamos que lo procedente

conforme a derecho debe ser que la Comisión Substanciadora, en ejercicio de la facultad que tiene conferida para ventilar los procesos, designe al titular de un órgano judicial distinto al que litiga en el juicio como su auxiliar en la práctica de las diligencias conducentes.

Esto es posible si consideramos que en la mayoría de los 23 circuitos judiciales federales en los que actualmente está dividido el territorio nacional, radican más de dos tribunales colegiados; más de dos tribunales unitarios; y, más de dos Juzgados de Distrito; a excepción de pocos circuitos en los que alguno de los órganos que los integran en cuanto a su naturaleza, Tribunales Colegiados o Unitarios o bien Juzgados de Distrito, son únicos; es decir, que no existe otro de idéntica jerarquía institucional, como sucede con los tribunales colegiados en los circuitos 209, 219 y 239, así como con los Tribunales Unitarios, en que del total de circuitos judiciales, trece sólo tiene un órgano de esta naturaleza, entre otros; y, en cuanto a los Juzgados de Distrito, dicha característica se suscita en el 62, 122, 142 y 232 circuitos.

Tomando en cuenta los datos asentados anteriormente, estimamos que la Comisión Substanciadora al conferir la referida función auxiliadora, debe sujetarse a los lineamientos que a continuación se indican:

En el supuesto de que el órgano judicial, parte de la controversia, se ubique en un circuito judicial en el que existan otros de su mismo rango jurisdiccional, la Comisión Substanciadora debe atribuir el mencionado carácter de auxiliar del proceso al titular de aquel ente público que tenga asignado el número ordinal superior en relación a todos los similares que radican en la propia circunscripción territorial.

Ahora bien, si se trata de un Juzgado de Distrito o un Tribunal Colegiado, perteneciente al primer circuito (D.F.), debe conferirse la calidad de auxiliar, al titular del órgano que tenga el número superior ordinal de entre los órganos de idéntica categoría, pero además, preferentemente debe tratarse de aquél que conozca de la misma materia del juzgado o tribunal que dio origen al conflicto; cabe decir que el primer circuito es el único que en la práctica permite seguir dicho criterio.

Por otra parte, y excepcionalmente, si el órgano judicial en controversia tiene asignado el número superior ordinal de la totalidad que tienen similar rango institucional ubicados en el mismo circuito, entonces la facultad auxiliadora debe conferirse al titular del que tenga el primer número ordinal, a grado tal de reiniciar el ciclo, es decir, que en este caso sería el primero de ellos; lo anterior con el propósito de que se respete la

misma circunscripción territorial y que todos esos órganos tengan el deber de apoyar a la Comisión Substanciadora, además de que sólo así es posible que las partes contendientes no tengan que desplazarse a otro circuito o bien al Distrito Federal.

Finalmente, ante la inexistencia en el mismo circuito judicial de un órgano similar a aquél que litiga, la Comisión Substanciadora debe atribuir la aludida facultad a cualquiera de los titulares de los demás entes jurisdiccionales que radican en él.

Las propuestas citadas, tienen como principal objetivo que el carácter de auxiliar no recaiga en el titular del órgano en que pudieron ocurrir los hechos materia de la controversia, sino que conozca otro funcionario judicial que también tenga la titularidad de un diverso órgano de jurisdicción federal.

Estamos conscientes de que esta reforma no elimina totalmente cualquier presunción en torno a la parcialidad con que puede conducirse el auxiliar, en razón de que tanto él como el titular del órgano litigante, representan entes públicos que conforman el mismo P.J.F.; sin embargo, estimamos que sólo siguiéndose este procedimiento puede garantizarse de algún modo que el trabajador afectado y su patrón, puedan actuar con paridad

procesal durante la substanciación del juicio; lo que sin duda daría mayor certeza jurídica a las actuaciones procesales.

4.2 LA INTERVENCION DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS.

En efecto, por disposición constitucional el más alto tribunal de la nación, en Pleno, tiene conferida la competencia autónoma para resolver en definitiva las controversias suscitadas entre el P.J.F. y sus trabajadores (*), esto es, realiza funciones jurisdiccionales de decisión similares a las del T.F.C.A. y al ser así, debe actuar también dentro de los lineamientos del margen de su facultad exclusiva buscando el equilibrio entre el interés colectivo con el que corresponde a las personas que le prestan sus servicios a ese Poder de la Unión, ajustando su proceder al principio de justicia social que en esencia, procura elevar el nivel de vida de los trabajadores (cuando del Derecho del Trabajo se trata), en virtud de que sólo poseen su fuerza de trabajo para subsistir; circunstancia ésta que identifica a la clase

(*) A lo largo de este capítulo haremos alusión al antiguo texto de la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, ya que su reforma que entró en vigor a partir del 12 de enero del año en curso, será tratada en el último punto del mismo, destacando la competencia del Consejo de la Judicatura Federal para resolver también este tipo de conflictos en los respectivos casos.

trabajadora como un grupo social caracterizado por su inferior condición económica.

En ese orden de ideas, debe decirse que la naturaleza jurídica de las resoluciones pronunciadas por el Pleno de la S.C.J.N., cuando dirime esos conflictos, es distinta a las demás sentencias que en ejercicio de sus atribuciones también emite, como son aquellas que se refieren a los supuestos jurídicos previstos en los artículos 11 y 12 de la L.O.P.J.F. y que resuelven, entre otras cosas, la constitucionalidad de las leyes o actos de autoridad que susciten controversias entre las entidades federativas y de éstas con la Federación o entre los Poderes de una misma entidad, además de sus determinaciones de carácter administrativo relativas al personal a su servicio, tales como las de los nombramientos, licencias, renunciaciones, expedición de reglamentos interiores y del aumento o disminución del número de sus empleados; en suma, todas aquellas medidas que estime convenientes para que la impartición de justicia sea expedita, pronta y cumplida; resoluciones que propiamente no tratan cuestiones de controversia laboral, sino del despacho de sus asuntos.

Esto es, tratándose de los conflictos de que se hace análisis, ese alto tribunal en Pleno, se instituya en una autoridad de jurisdicción laboral, por lo que sus resoluciones tienen la naturaleza de ser laudos únicos y

definitivos (ejecutorias).

A lo que cabe agregar, que siendo el máximo órgano de impartición de justicia que vela por el cumplimiento y supremacía de la Constitución de la República, debe dictar dicho laudo acatando fielmente los principios fundamentales y normativos del Derecho del Trabajo. Este último señalamiento queda sujeto a dilucidarse en esta parte de nuestra tesis.

Así tenemos que, al formar parte de este tipo de juicios los órganos que integran el P.J.F., caracterizados por una especial supremacía en relación a todas las demás autoridades que también tienen como función específica pronunciar el derecho, no se trata de controversias de trabajo comunes de las que pudiera corresponder su conocimiento al T.F.C.A., por ello, el legislador estimó necesario otorgar esa facultad autónoma al Pleno de la S.C.J.N. en razón de ser el más alto tribunal del país, el más soberano de la república y por encima del cual no existe ni debe crearse ningún otro; sin embargo, con esta decisión se quebrantó una de las máximas del Derecho que reza:

"Nadie pueda ser juez y parte en un mismo juicio".

Esto es así, debido a que, primeramente y como

se señaló en el punto inmediato anterior de este capítulo, el P.J.F. no actúa como autoridad frente a los trabajadores a su servicio, sino que lo hace en su carácter patronal al utilizar la fuerza de trabajo de éstos en forma subordinada y mediante el pago de una retribución; y en segundo lugar, porque no obstante ser patrón en la relación laboral, el legislador le otorga al Pleno de la S.C.J.N., órgano que forma parte de la estructura de éste, la facultad exclusiva para resolver en única instancia las controversias que de ella pudieran derivarse, en términos de lo previsto por el segundo párrafo de la fracción XII, del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

En otras palabras, en los juicios en comentario, se encuentran reunidos los presupuestos indispensables que conducen a determinar el carácter dual con el que actúa el P.J.F., toda vez que mientras uno de sus órganos es parte del mismo, otro, el mayor en su jerarquía institucional, es el que lo resuelve en definitiva.

Así las cosas, lo que principalmente nos interesa sustraer, es que el Pleno de la S.C.J.N. puede o no actuar con imparcialidad al resolver el caso sometido a su consideración, requisito fundamental en todo juzgador, dado que se conjugan dos factores psicológicos que pueden también influir en su conciencia al pronunciar el fallo respectivo, los cuales, en nuestra opinión, se desprenden

de las siguientes hipótesis:

Si al emitir el laudo definitivo ese cuerpo colegiado determinara que no asiste acción y derecho al trabajador para reclamar las prestaciones señaladas en su demanda, evidentemente dicho fallo estaría acorde a los intereses patronales del P.J.F. y por ende, al ser desfavorable a las pretensiones del primero, ese pronunciamiento carecería de certeza jurídica para el prestador del servicio, puesto que para él sería cuestionable que se tratara de una resolución imparcial porque la autoridad jurisdiccional que lo emite, conforma, junto con el órgano demandado, la estructura de ese Poder Federal.

En ese sentido, debe decirse que este primer supuesto conduce a suponer lógicamente que pudo ocurrir que al pronunciar la resolución final el Pleno de la S.C.J.N., haya incidido en su conciencia procurar los intereses del P.J.F. en su carácter patronal.

Por el contrario, en el caso de que conforme a derecho el fallo definitivo debiera ser favorable al trabajador y así resolviera el juicio ese cuerpo colegido, estaría reconociendo en forma expresa que el titular del órgano judicial demandado no cumplió cabalmente con las condiciones que regían la relación laboral, o bien que el

cese fue injustificado, lo que implicaría exhibir la conducta arbitraria con la que ha procedido el patrón, P.J.F., y en esa disyuntiva, podría tener mayor relevancia en la conciencia del juzgador, salvaguardar la dignidad e intachable imagen que públicamente debe caracterizar a los órganos que integran ese Poder Federal, de manera tal que, estos factores lo inclinen a pronunciarse declarando improcedente el pago y cumplimiento de las prestaciones señaladas en la demanda y por ende, tener por justificados los actos ejecutados por el demandado.

Por tanto, la alta investidura que se atribuye a los órganos del P.J.F. como supremas autoridades jurisdiccionales y al no considerarlos como cualquier patrón, conlleva a estimar el detrimento de las defensas de sus trabajadores, en virtud de que al decidir el Pleno de la S.C.J.N., a cuál de las partes le asiste el derecho, es posible que los factores antes citados determinen el sentido del laudo definitivo, esto es, dependiendo de su grado de influencia puede tratarse o no de una resolución imparcial, más aún si se considera que éste es inatacable, como se verá en el siguiente punto de este capítulo.

A mayor abundamiento, cabe destacar que si el Constituyente de 1917 hubiera respetado el corte clásico de las constituciones de la época, no se consagraría en la nuestra el artículo 123 que es de naturaleza social; sin

embargo el legislador consideró que sólo estableciéndose en una norma fundamental los derechos mínimos de los que debían ser titulares los trabajadores, ante su propia necesidad de obtener una retribución que les permita subsistir, es como podían estar protegidos frente a los patronos; lo anterior con independencia de que nuestra Carta Magna se ajustara o no en cuanto a su forma o estructura a las otras constituciones de época; a lo que cabe agregar, que para el goce de los beneficios que consigna, conforme al espíritu de dicho precepto, sólo es indispensable que se halle conformada una relación laboral sin que obste para ello quien sea el empleador (particular o el Estado) y para qué se destine la fuerza de trabajo.

En ese orden de ideas, debe decirse que tratándose de las controversias en comentario, también resulta imprescindible la creación de un precepto específico en la L.F.T.S.E., reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que establezca como derecho del trabajador el hacer uso de un medio de defensa eficaz a través del cual, pero considerando la supremacía y alta investidura que caracteriza al P.J.F. y principalmente al Pleno de la S.C.J.N. en ejercicio de su facultad autónoma, se elimine toda posibilidad de que el juzgador al emitir el laudo definitivo siga el criterio erróneo de procurar prioritariamente la dignidad y excelente imagen pública que ese Poder tiene y que además le exige la

sociedad, menos aún que influyan en su conciencia el proteger los intereses patronales de éste, es decir, para que se ajuste en estricto sentido al espíritu del aludido precepto fundamental.

Lo anterior significa que, si bien sólo el Pleno de la S.C.J.N. debe conocer de estas controversias en virtud de que una de las partes litigantes es un órgano integrante del P.J.F., es necesario garantizar que la otra, los trabajadores, obtengan una resolución que aun cuando pueda o no ser favorable a sus intereses, esté dictada con toda imparcialidad, de tal suerte que el prestador del servicio se encuentre en aptitud de ser oído y vencido en juicio conforme a derecho; garantía de seguridad jurídica de la que es titular todo gobernado en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales.

4.3 LA DEFINITIVIDAD DE LA RESOLUCION EMITIDA POR EL PLENO DE LA S.C.J.N..

Efectivamente, en términos del primer párrafo de la fracción XII, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, las controversias suscitadas entre el Estado y sus trabajadores, excepción hecha de algunos organismos de la administración pública paraestatal y descentralizada que de acuerdo al decreto de su creación y en relación a la L.O.A.P.F., señale que deban sujetarse a las disposiciones del apartado "A" del citado precepto, deben ser resueltos por el T.F.C.A.

Sin embargo, el segundo párrafo de la fracción aludida, otorga un tratamiento singular a los conflictos entre el F.J.F. y sus trabajadores, al establecer que éstos deben ser resueltos por el Pleno de la S.C.J.N.; a lo que cabe agregar, que si bien el juicio debe sujetarse, en términos generales, a las disposiciones previstas por el Título Séptimo de la L.F.T.S.E., éste debe ser tramitado ante un órgano distinto al T.F.C.A. y que depende directamente de la propia Suprema Corte, denominado Comisión Substanciadora, conforme al numeral 153 de la ley reglamentaria del aludido apartado constitucional.

La excepción que se comenta tiene una evidente razón de ser, que consiste en la supremacía jurisdiccional atribuida por el legislador a los órganos que integran el

P.J.F., en relación a aquellos que también se encargan de impartir justicia para los trabajadores al servicio del Estado, como es el caso del T.F.C.A.; en consecuencia, este último cuerpo colegiado no puede conocer de tales controversias.

Cabe reiterar, que en este conflicto laboral los trabajadores siempre tienen la calidad de actores en el juicio, pues a pesar de que la Comisión Substanciadora es el órgano facultado para ventilar el proceso, en la práctica no se lleva a cabo ante ella el procedimiento para obtener la autorización correspondiente a fin de que deje de surtir efectos el nombramiento de un trabajador cuando haya incurrido en las causales de cese previstas en el artículo 46 fracción V, de la L.F.T.S.E., sin responsabilidad alguna, y por disposición constitucional correspondería al Pleno de la S.C.J.N. resolver lo conducente.

Antes de referirnos en forma específica a las consecuencias que se desprenden del tratamiento exclusivo de que son objeto los trabajadores al servicio del P.J.F., como parte actora del proceso laboral, estimamos conveniente hacer un breve señalamiento del principio de definitividad, en virtud de que constituye la parte total de nuestra tesis y de las propuestas que de ella se desprenden.

"La expresión definitividad está consagrada por la doctrina y la jurisprudencia para referirnos al principio que rige al amparo y en cuya virtud, antes de promoverse el juicio de amparo, debe agotarse el juicio, recurso o medio de defensa legal, mediante el cual pueda impugnarse el acto de autoridad que se reclama en el amparo". (55)

Tomando en cuenta lo anterior, debemos decir por lo que hace a la controversia suscitada entre el Estado y sus trabajadores, salvo los casos que se sujetan a las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 constitucional y aquellos en los que es parte el P.J.F. en su carácter patronal, que dicho conflicto de trabajo es resuelto por el por el T.F.C.A. y, en términos del artículo 146 de la L.F.T.S.E., las resoluciones dictadas por el citado órgano colegiado son inapelables, de ahí que deban ser cumplidas por las autoridades correspondientes; esto es, se trata de un acto definitivo.

Por ello, conforme a las fracciones III, inciso a) y V, inciso d), del artículo 107 constitucional, el laudo pronunciado por el T.F.C.A. solamente es susceptible de ser combatido a través del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito; en otras palabras,

(55) ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo. 2a. edic. Porrúa, México, 1983, p. 350

los trabajadores al servicio del Estado sujetos a las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, a excepción de aquellos que laboran para el P.J.F., pueden combatir el laudo dictado por el T.F.C.A., promoviendo el juicio de amparo directo y obtener, cuando así proceda, una sentencia firme favorable a sus intereses.

Ahora bien, el hecho de que el Pleno de la S.C.J.N. sea el órgano jurisdiccional que debe resolver el conflicto entre el P.J.F. y sus trabajadores, origina una situación de derecho que afecta radicalmente las posibilidades de defensa de éstos y que a saber es:

En relación al acto en sí mismo, es decir, al laudo que resuelve esta controversia laboral, tenemos en principio, que en términos de las fracciones III, inciso a) y V, inciso d), del artículo 107 constitucional, el juicio de amparo también debería ser procedente en contra de esa resolución, dado que en este supuesto se trata de un acto definitivo.

Sin embargo, en tales casos el juicio de amparo es improcedente, toda vez que se iría en contra de una resolución definitiva pronunciada por el Pleno de la S.C.J.N., en ejercicio de su facultad autónoma, cuya causa se desprende de la alta investidura de ese máximo cuerpo colegiado.

Esto es, siendo el máximo tribunal de la nación quien pronuncia el laudo respectivo, la supremacía que lo caracteriza dentro de la jerarquía de las instituciones judiciales, impide que los actos que de él derivan puedan ser sometidos a la consideración de otra autoridad jurisdiccional, pues ésta en la aludida estructura es de inferior rango; de ahí que sus resoluciones sean inatacables en términos de lo previsto por el artículo 73, fracción I, de la L.A., que textualmente reza:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. contra actos de la S.C.J.N.

De lo anteriormente expuesto se colige, que no obstante que el laudo único y definitivo pronunciado por el Pleno de la S.C.J.N. llegara a vulnerar la esfera jurídica de los trabajadores, con tal pronunciamiento queda agotada cualquier posibilidad legal para combatir dicho fallo.

Al respecto, nuestra opinión es la siguiente:

Si bien estamos de acuerdo en que es acertada la determinación del legislador en el sentido de conferir al Pleno de la S.C.J.N. la competencia autónoma para resolver estas controversias, si para ello consideró la supremacía que tienen los órganos que integran ese Poder Federal en relación a las demás autoridades jurisdiccionales, también debe decirse que, este tratamiento excepcional no debe

implicar el detrimento de las defensas jurídicas del prestador del servicio, como en la actualidad acontece. Por tanto, es imprescindible la creación de un mecanismo legal eficaz de que pueda hacer uso el trabajador en procuración de sus intereses; respetándose, desde luego, la potestad que caracteriza al máximo cuerpo colegiado para resolver en definitiva.

Para tal efecto, consideramos conveniente referirnos en primer lugar, a las consecuencias que se desprenden de las facultades atribuidas a la Comisión Substanciadora que como hemos señalado, sólo realiza funciones jurisdiccionales de proceso y no de decisión, esto es, su competencia fenecce al emitir el dictamen correspondiente. Así, encontrándose los autos en estado de dictar sentencia, los turna al Secretario General de Acuerdos de la S.C.J.N. para que por su conducto esta opinión jurídica se someta a la consideración del Pleno de la misma y se pronuncie el laudo definitivo y una vez existiendo éste, finalmente se encarga del engrose uno de los ministros que la integran.

4.3.1 Consecuencias jurídicas derivadas de la emisión de un dictamen por la Comisión Substanciadora. Su sustitución por un laudo previo.

Es cierto que la Comisión Substanciadora ha cumplido hasta la fecha el objeto para el que fue creada,

no obstante ello y con independencia de la honorabilidad de sus integrantes, las limitadas atribuciones que tiene conferidas ese órgano de proceso, ocasionan que el trabajador al servicio del P.J.F. quede en completo estado de inseguridad jurídica por las siguientes razones:

Primeramente, debe apuntarse que durante la substanciación de cualquier juicio ante una autoridad jurisdiccional, se corre el riesgo de que se cometan violaciones al procedimiento que trasciendan al sentido del fallo o de fondo, en perjuicio de las partes en conflicto. Considerando lo anterior, el legislador estableció las vías legales a través de las cuales pueden impugnarse aquellas resoluciones que causan agravio.

En ese orden de ideas, tratándose de controversias entre el P.J.F. y sus trabajadores, es indudable que también se puede correr ese riesgo, es decir, que se cometa violación de garantías durante la tramitación de proceso laboral o al valorar las pruebas en perjuicio del prestador del servicio; pero, en estos casos, a pesar de que tales violaciones puedan trascender al sentido del dictamen emitido por la Comisión Substanciadora, este proyecto de resolución no puede combatirse, dado que sólo se trata de un punto de vista jurídico sometido a la consideración del Pleno que carece de la fuerza legal que es propia del laudo y en consecuencia, no produce efecto

jurídico alguno en contra de los litigantes; de lo anterior se desprende que en este primer momento procesal, el trabajador queda en estado de indefensión e inseguridad jurídica, al someterse o simplemente esperar la decisión final que determine el Pleno de la S.C.J.N.

A lo que cabe agregar, que si turnado que fuera el expediente laboral al Pleno de la S.C.J.N. para que pronuncie el laudo definitivo y este cuerpo colegiado estimara procedente elevar a esa categoría el dictamen emitido por la Comisión Substanciadora, aun cuando pudieran haberse cometido violaciones al procedimiento durante la tramitación del juicio que trasciendan al sentido del mismo o de fondo, es evidente que menos aun en este segundo momento procesal puede combatirse la resolución final, toda vez que como quedó asentado anteriormente, ésta es inatacable.

De lo expuesto con antelación se concluye, que si bien es cierto que en su origen el dictamen emitido por la Comisión Substanciadora no produce efecto jurídico alguno, también lo es que esa regla general se quebranta cuando el Pleno de la S.C.J.N. posteriormente le otorga la categoría del laudo definitivo, dado que en este caso las citadas violaciones si pueden trascender al sentido de la resolución final en detrimento de los derechos del trabajador; aunque debe decirse, que lo anterior no implica afirmar que la

Comisión Substanciadora en todos los asuntos ha procedido con descuido o arbitrariamente en el ejercicio de su facultad que tiene conferida por ley. (Cfr. anexo B)

Es de destacarse, que si bien a lo largo de este punto de la tesis nos hemos referido específicamente a la situación en la que se encuentra el trabajador, subrayando en su momento las escasas posibilidades que tiene de defensa, como resultado del tratamiento singular que la ley otorga a las controversias laborales de la que es parte, en acatamiento al principio de paridad procesal, las reformas que a continuación proponemos no estén dirigidas a protegerlos en forma exclusiva, sino también permitirían al titular del órgano judicial demandado gozar de los beneficios que de ellas se desprenden.

Sentado lo anterior, primeramente proponemos reformar el artículo 153 de la L.F.T.S.E., de manera que la competencia de la Comisión Substanciadora no se constriña a la emisión de un dictamen sobre el asunto que tramitó, sino que pronuncie una resolución a la que habrá de denominársele laudo previo para efectos de enterar a las partes el sentido en que va dirigida su opinión; toda vez que sólo así sería posible crear el pretendido medio de defensa legal en favor de los litigantes.

En nuestra opinión, esta reforma puede prosperar por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debemos decir que actualmente la Comisión Substanciadora está integrada por un representante de la S.C.J.N. nombrado por el Pleno, un representante de los trabajadores designado por el S.T.P.J.F. y un tercero ajeno a uno y otro, nombrado por los mismos, quien funge como su Presidente. En consecuencia, dicho órgano colegiado también se integra en forma tripartita, como acontece con una Junta de Conciliación y Arbitraje o bien, una Sala del T.F.C.A. y esta circunstancia permitiría ampliar sus facultades para que al igual que dichas autoridades de trabajo pueda pronunciar el laudo que en nuestro estudio lo llamamos laudo previo por sus alcances, y no solamente tramitar el proceso que se deriva del asunto sometido a su conocimiento, como en el caso ocurre.

Por otra parte, debe señalarse que la creación de la Comisión Substanciadora respondió fundamentalmente a la necesidad de salvaguardar la superioridad jurisdiccional que revisten los órganos que integran el P.J.F. frente al T.F.C.A. como autoridad de trabajo que resuelve las controversias entre el Estado y sus trabajadores, ya que el legislador consideró indebido que dichos órganos, en calidad de demandados, pudieran ser sometidos a juicio por este tribunal, por ser de inferior jerarquía.

Tomando en cuenta lo anterior, desde nuestro punto de vista, no existe razón jurídica suficiente que impida a la Comisión Substanciadora que únicamente tiene funciones jurisdiccionales de proceso, que también esté en aptitud de pronunciar la resolución (laudo previo) que en derecho corresponda, en razón de que la ampliación de facultades que proponemos recaerá en su propio ámbito competencial, de modo que no se quebrantaría la facultad autónoma del Pleno de la S.C.J.N. para resolver en definitiva el conflicto, pues en todo caso, el T.F.C.A. no intervendría en la controversia en comentario, como lo pretendió el legislador al crear el citado órgano de proceso; además de que, como quedó señalado en párrafos precedentes, posibilitaría la creación de un medio de defensa legal para que los litigantes puedan procurar en forma efectiva sus intereses.

Ahora bien, la denominación propuesta de laudo previo y no dictamen, como actualmente nombra la ley al último acto procesal realizado por la Comisión Substanciadora, obedece a las siguientes causas:

De la información recabada directamente por la Comisión Substanciadora, se obtuvo que, para la formulación del dictamen correspondiente toca el turno del asunto en cuestión a uno de sus integrantes; y una vez que es elaborado el proyecto, el ponente lo somete a la

consideración de los demás miembros; así, para el caso que por unanimidad o mayoría de votos se acuerde su modificación, nuevamente corresponde a éste realizar un segundo dictamen, y así hasta llegar al que en definitiva se someterá al supremo tribunal de la nación.

Es evidente que ante tal proceder existió un estudio previo de los autos, así como una discusión y votación acerca del sentido del dictamen, lo que justifica el calificativo de una resolución; pero en la realidad sólo se trata de una opinión jurídica en torno al asunto que tramitó y por ende no produce efectos jurídicos a diferencia del laudo, además de que únicamente tienen acceso a conocerlo los propios miembros de ese órgano colegiado, en virtud de que no existe norma legal que ordene notificar a las partes dicho proyecto.

Por tanto, si bien es cierto que el laudo previo no resolvería la controversia de trabajo en análisis, también lo es que su sola denominación permitiría establecer en un precepto legal la obligación de notificar a las partes litigantes el sentido en que va dirigida dicha resolución, de manera que previamente a ser sometido a la consideración del Pleno de la S.C.J.N. puedan conocer las consideraciones que la sustentan, ya que sólo así, para el caso de que se hayan cometido violaciones al procedimiento durante la substanciación del juicio que pudieran haber

trascendido a su sentido o por cuestiones de fondo, permitiría a la parte a quien le cause perjuicio, expresar en esa instancia sus agravios.

4.3.2 El derecho de los trabajadores a esgrimir agravios adhesivos al laudo previo como medio de defensa legal.

A partir de la notificación del laudo previo, es posible crear el medio de defensa legal tendiente a atacar las consideraciones que lo fundan, mismo que en nuestra opinión habrá de denominársele agravios adhesivos al laudo previo y debe sujetarse, en términos generales a los siguientes lineamientos:

Primero, como señalamos en el párrafo anterior, debe establecerse la obligación de la Comisión Substanciadora de notificar a las partes del juicio el laudo previo que pronunciara; hecho lo anterior, el trabajador en su calidad de actor o en su caso, el titular del órgano judicial demandado, deben gozar del término de 10 días (mismo lapso que prevé el artículo 86 de la L.A. para interponer el recurso de revisión respecto a las resoluciones emitidas por los jueces de distrito) contado ese término a partir del día hábil siguiente a aquél en que se haga la notificación y computándose en ellos el día de vencimiento, de conformidad a lo dispuesto por el

artículo 142 de la L.F.T.S.E., para expresar dichos agravios adhesivos cuando a su consideración éste le haya causado perjuicio.

Al respecto cabe agregar, que esos argumentos de inconformidad deben consistir fundamentalmente en razonamientos lógico-jurídicos tendientes a atacar las consideraciones que condujeron a la Comisión Substanciadora a emitir el laudo previo en tal sentido.

Es de destacar, las razones que nos llevaron a denominar al mecanismo legal que proponemos agravios adhesivos al laudo previo.

Primero, debe subrayarse que la figura de derecho consistente en la expresión "agravios", fue creada por el legislador para combatir una resolución cuando sus efectos jurídicos son contrarios a los intereses de cualquiera de las partes litigantes, dictada, desde luego, por una autoridad jurisdiccional con facultades de decisión; esto es, que dicho pronunciamiento haya causado afectación a la esfera jurídica de uno de los contendientes.

También, el referido término está íntimamente vinculado con el agotamiento de un medio de defensa legal previsto en una norma específica, constituyendo por su propia esencia y finalidad, el que se modifique o revoque

un fallo, como sería el caso del recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la L.A.

Siguiendo el criterio anterior, si bien es cierto que en este caso, no se satisfacen los presupuestos indispensables para hacer valer agravios, toda vez que la Comisión Substanciadora solamente pronuncia un laudo previo como último acto procesal, con el propósito de que las partes litigantes conozcan esa opinión jurídica mas no para resolver la controversia y porque el órgano que la emite únicamente tiene funciones jurisdiccionales de proceso y por tanto, no dicta una resolución que produzca efectos jurídicos, también lo es que esto no significa que ese pronunciamiento este exento de causar perjuicio, es decir, que su sentido puede llegar a vulnerar los derechos de cualquiera de los contendientes. (Cfr. anexo B)

Lo anterior es así, en razón de que es factible que las consideraciones que sustentan ese punto de vista jurídico, pueden o no estar debida y totalmente apoyadas en derecho, o bien que éstas sean contrarias a las constancias de autos y en consecuencia en la forma en que fue expuesta llegaría a afectar a alguna de las partes.

Por tanto, a través de la formulación de agravios adhesivos, la parte que resultó perjudicada puede expresar aquellos razonamientos lógico-jurídicos tendientes a atacar

esas consideraciones que soportan el laudo previo, con el propósito de que se modifique o revoque al pronunciarse en definitiva el Pleno de la S.C.J.N.; esto es, que se dicte un fallo final favorable a sus intereses; pero además, para que permita que en el caso de que una de las partes agote este medio de defensa, la otra (quien obtuvo una resolución favorable), pueda adherirse a él esgrimiendo sus propios argumentos tendientes a desvirtuar o a demostrar que lo manifestado por su contrario carece de fundamentación legal o bien haga valer razonamientos jurídicos distintos y de mayor contundencia a los que apoyan el laudo previo y que a su parecer conducirían al juzgador a decidir otorgar a esa opinión jurídica la categoría de laudo definitivo.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se desprende que la voz adhesivos implica su conexión directa al laudo previo y por ende, el de acompañar a éste y al respectivo expediente laboral, el o los escritos en donde consten los agravios que en su caso se hayan formulado, en el momento en que deba ser turnado el asunto a la S.C.J.N. para resolverse en definitiva.

Pero, la razón de ser de la expresión agravios adhesivos se basa fundamentalmente en las siguientes causas:

Por un lado, dicha calificativa satisface el

propósito de que aquella parte a quien le resultó desfavorable el sentido del laudo previo, esté en aptitud de esgrimir argumentos dirigidos a atacar las consideraciones por las que la Comisión Substanciadora arribó a esa conclusión y cuyas razones pueden ser, a estimación del afectado, como ya dijimos, porque éstas no tengan el debido soporte jurídico o bien porque a su entender son contrarias a las constancias de autos y que por ello, es erróneo ese pronunciamiento.

También debe apuntarse, que al no tratarse el laudo previo de una resolución que produzca los efectos conducentes, sino solamente de un punto de vista jurídico que debe notificárseles a las partes del juicio, fue necesario proponer un mecanismo de defensa con nomenclatura propia dado que a través de él, el inconforme estaría en aptitud de esgrimir agravios dirigidos exclusivamente a atacar las consideraciones en que se fundó éste y en consecuencia, lo procedente era asignarle una denominación especial que lo diferenciara de los que actualmente existen, pues en caso contrario, es decir, si estuviéramos en presencia de un verdadero fallo judicial, lógicamente cabría la posibilidad de proponer el agotamiento de un recurso previsto por la ley para combatir una resolución cuando se infringen garantías en perjuicio de las partes litigantes, como es el caso de la revisión.

De lo anteriormente expuesto, se colige que el nuevo medio de inconformidad que se propone, surge del hecho de que en estos casos, se trata únicamente de una mera opinión jurídica (laudo previo), que si bien puede ocurrir que en un momento dado vulnere radicalmente la esfera jurídica de los contendientes, en el supuesto de que el Pleno de la S.C.J.N. le otorgue la categoría de laudo definitivo, su singular denominación se traduce en el derecho de aquél a quien le resultó desfavorable el sentido de ese pronunciamiento, de manifestarse en su contra antes de que pueda causar los efectos correspondientes, para que así el juzgador, además del estudio de las constancias de autos, se avoque al análisis de lo fundado o no de estos agravios adhesivos, con el único propósito de que el fallo final que se pronuncie en el juicio se realice escuchando a las partes y que en un momento determinado pueda serle favorable a quien expresó agravios, con apego a derecho.

Por otra parte, se desprende también de la hipótesis consistente en que si el trabajador o en su caso, el titular del órgano judicial demandado obtuvieran un laudo previo favorable a sus intereses, puede ocurrir que su contraparte haga valer sus respectivos agravios tendientes a atacar las consideraciones en que se apoyó el sentido de esa opinión jurídica, al estimar que éste le causa perjuicio. En ese supuesto, la calificativa adhesivos permitiría consignar en un mismo precepto legal y

en forma simultánea, el derecho en favor de quien resultó beneficiado, de unirse al agotamiento de este medio de defensa realizado por su contrario, a través de la formulación de sus propios agravios, a efecto de hacer saber al juzgador, lo infundado de las manifestaciones vertidas por su contraparte o en su caso, que no son lo suficientemente fundadas para variar el sentido del fallo, indicando para ello que la Comisión Substanciadora omitió valorar ciertos elementos de prueba ofrecidos en el juicio, o bien, que lo hizo incorrectamente y que de considerarse que dichas irregularidades en su momento pudieron haberle causado perjuicio ante la posibilidad de que se emitiera un laudo previo desfavorable a sus intereses, de todas maneras arribaría a la conclusión de que debe prevalecer el sentido de ese primer criterio, esto es, que conforme a derecho, el Pleno de la S.C.J.N. estaría en lo correcto al elevarlo a la categoría del laudo definitivo (sentencia firme).

Ahora bien, de no denominársale agravios adhesivos y sólo agravios, se tiene que si la parte afectada esgrime argumentos dirigidos a combatir las consideraciones del laudo previo, la otra, únicamente quedaría sujeta o en espera, de la decisión final que pronunciara el juzgador; y puede ocurrir que éste habiendo analizado los autos que integran expediente laboral y lo fundado o no de esos agravios, decida modificar el sentido de la opinión jurídica emitida por el órgano de proceso en

favor de aquella parte que agotó este medio de defensa; y de ello resulta que, aquél a quien en un principio el laudo previo concedió el derecho, en esta etapa procesal la resolución definitiva le puede ser desfavorable. En consecuencia, con la figura de agravios adhesivos se cumpliría la garantía de audiencia en favor de ambos contendientes al establecerse su derecho a expresar sus propios razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se pretenda demostrar al órgano resolutor que no obstante lo manifestado por su contraparte, le asiste el derecho y que por ende la opinión vertida por la Comisión Substanciadora es acertada.

A mayor abundamiento, debe señalarse que la creación de esta figura jurídica se desprende por analogía del último párrafo de la fracción V, del artículo 93, de la L.A., que consigna que la parte que obtuvo una resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente expresando los agravios correspondientes y que, desde luego, ésta sigue la suerte procesal del recurso.

También por analogía, estimamos conveniente aplicar el término que prevé el aludido artículo para adherirse a ese recurso, en relación al lapso legal que debe otorgarse para que aquella parte a quien le resultó favorable el laudo previo, haga valer sus propios agravios

en adhesión al agotamiento del medio de defensa efectuada por su contrario, por lo que éste debe ser de 5 días que correrán a partir de que se le notifique el acuerdo de admisión de los argumentos de impugnación vertidos por su contraparte; cómputo que debe sujetarse a lo previsto por el artículo 142 de la L.F.T.S.E.

Al respecto debemos decir, que si bien estamos conscientes que el medio de defensa denominado agravios adhesivos al laudo previo no se ubica en la hipótesis antes citada, en nuestra opinión, esto no impide su futura existencia, en razón de que las figuras jurídicas que en materia procesal el legislador ha establecido se dirigen a custodiar en favor de toda persona física o colectiva y de los entes públicos, la eficaz procuración de sus respectivos intereses y en ese sentido, en este tipo de controversias es imprescindible su creación, pues si para alguna de las partes del juicio la opinión jurídica vertida por la Comisión Substanciadora es incorrecta, aun cuando en esta etapa propiamente no produzca sus efectos en la esfera jurídica de los litigantes, en los términos en que está expuesta si resulta desfavorable a sus pretensiones y al ser así, evidentemente causa un especial perjuicio, más aún si al someterse a la consideración del Pleno del E.C.J.N. se decide elevar ese punto de vista a la categoría del laudo definitivo, en cuyo evento jurídicamente este último fallo es incombustible. (Cfr. anexo B)

Consecuentemente, la Comisión Substanciadora estaría obligada a remitir al Secretario General de Acuerdos de la S.C.J.N. no sólo el expediente laboral y el laudo previo (dictamen, como a la fecha lo hace) sino también y en su caso, aquellos escritos en los que se expresen los agravios adhesivos a dicha resolución.

Por tanto, son éstas, a nuestro criterio, las otras dos reformas que permitirían al trabajador al servicio del P.J.F. hacer valer en forma eficaz sus derechos, en virtud de que de lo hasta aquí expuesto, se desprende que éste en su carácter de parte actora en el juicio, procesalmente se encuentra desprotegido y por ende, se le deja en un estado de inseguridad jurídica.

Sin embargo, debemos decir, que el propósito que entrañan estas reformas quedaría inconcluso y por ello apartado de la realidad, si no se perfecciona a la vez el procedimiento seguido por el Pleno de la S.C.J.N. para resolver en definitiva el conflicto entre el P.J.F. y sus trabajadores. Esta tercera propuesta se tratará a continuación.

4.3.3 Modificación del proceso seguido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se esgriman agravios adhesivos al laudo previo.

En efecto, conforme a los artículos 160 y 161 de la L.F.T.S.E., el máximo tribunal de la nación en Pleno, debe reunirse cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes presentados por la Comisión Substanciadora, y estas sesiones deben reducirse a su lectura, discusión y votación.

Al respecto, opinamos que el referido procedimiento no garantiza un conocimiento real por parte del juzgador de lo actuado ante el órgano de proceso (Comisión Substanciadora); a lo que cabe agregar, que estando integrado el Pleno de la S.C.J.N. por once Ministros (*), es cuestionable que éste, en su conjunto, realice un estudio detallado de las diligencias practicadas, más aún si se toma en cuenta que en las sesiones que celebra ese máximo cuerpo colegiado no sólo se resuelve un juicio, como sería este caso, sino una serie de asuntos que también son de su competencia en términos de los artículos 11 y 12 de la L.O.P.J.F.

En resumen, el deficiente procedimiento a que se sujeta en la actualidad el Pleno de la S.C.J.N., para

(*) A partir del 12 de enero de 1995.

resolver la controversia en comentario, el número de Ministros que lo conforman y la circunstancia de que este tipo de asuntos, junto con otros de diversa naturaleza, se tratan en una misma sesión, son factores que permiten suponer que aun cuando se hubieran cometido violaciones al procedimiento durante la tramitación del juicio ante la Comisión Substanciadora que pudieran trascender al sentido de su dictamen o violaciones de fondo, el juzgador puede elevarlo a la categoría de laudo definitivo sin advertir que efectivamente se causaron agravios. (Cfr. anexo B)

Considerando lo anterior, se propone que, exclusivamente en el supuesto de que las partes litigantes esgriman agravios adhesivos al laudo previo, el procedimiento a seguir por el Pleno de la S.C.J.N., para resolver en definitiva el juicio, se deberá ajustar a lo previsto por el artículo 13, fracción IX, de la L.O.P.J.F., no así cuando exista ausencia de éstos, dado que en ese evento se sugiere que continúe aplicándose el tratamiento que hasta la fecha se hace, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 161 de la L.F.T.S.E., por lo siguiente:

En nuestra opinión, la inexistencia de argumentos de inconformidad conduce a suponer lógicamente, que las consideraciones por las que la Comisión Substanciadora arribó a esa conclusión están debidamente soportadas en la ley y en una correcta vinculación e interpretación jurídica

de las constancias de autos; por tanto, puede estimarse que los litigantes estuvieron satisfechos con ese pronunciamiento.

Por otra parte, cabe agregar que al haberse cumplido con la garantía de audiencia en favor de los contendientes para manifestarse en contra de las consideraciones del laudo previo antes de que éste pudiera ser elevado por el Pleno de la S.C.J.N. a la categoría del laudo definitivo y no lo hicieron, permite concluir que se trata de un acto consentido y al ser así, ese máximo tribunal no debe estar obligado a seguir el procedimiento de referencia, toda vez que implicaría un doble estudio de las actuaciones procesales que a todas luces resulta innecesario; más aún si se considera la carga de trabajo que tiene en el ejercicio de su competencia y desde luego, provocaría la dilación del juicio en contravención de lo postulado por el artículo 17 constitucional.

Por tanto, en el caso de que las partes no esgriman agravios adhesivos, debe continuar respetándose el procedimiento que actualmente establece el artículo 161 de la L.F.T.S.E., para pronunciar el fallo final, con la salvedad de que debe denominársele al último acto procesal de la Comisión, laudo previo y no dictamen por las razones expuestas anteriormente, es decir, lo procedente será que al tratarse en la sesión plenaria de la S.C.J.N. el asunto

en cuestión, la forma en que se plantee y resuelva se limite a la lectura y discusión del mismo y en su momento otorgarle formalmente la categoría de laudo definitivo por mayoría o unanimidad de votos.

Ahora bien, a efecto de fijar las bases del procedimiento que se sugiere en el supuesto de que los contendientes expresen agravios, es pertinente acudir a lo previsto por el artículo 13 en su fracción IX, de la L.O.P.J.F. que reza:

Art. 13. Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte:

. . .

IX. Turnar entre los ministros que integran la Suprema Corte los asuntos de la competencia del Pleno, cuando estime necesario oír su parecer, para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deba ser discutido por el mismo tribunal.

Esto es, en aplicación del precepto aludido y al tratarse de un juicio laboral, una vez que la Comisión Substanciadora remita el expediente respectivo, el laudo previo, y en su caso, el o los escritos en que consten los agravios adhesivos, su Presidente, debe turnar el asunto a uno de los Ministros integrantes de la Sala de la Materia, para que se elabore el proyecto de resolución que en

derecho corresponda.

Así, el Ministro Ponente, a través de uno de sus secretarios de estudio y cuenta, debe efectuar el análisis de las actuaciones procesales que conforman el expediente natural, en relación con el laudo previo y de los agravios adhesivos y tomando en cuenta lo fundado o no de éstos, finalmente, formule el proyecto de resolución que se someterá a la consideración del Pleno de la S.C.J.N.

Además, el citado proyecto debe ser leído, discutido y sometido a votación en sesión plenaria celebrada por el máximo tribunal de la nación, como lo establece el artículo 161 de la L.F.T.S.E. y de aprobarse en todas sus partes, debe elevarse formalmente a la categoría de laudo definitivo (sentencia firme); pero, en el caso de que el juzgador lo rechace o decida modificar alguna de sus partes, entonces nuevamente debe corresponder al Ministro Ponente formular el segundo proyecto o bien realizar los cambios acordados; hecho lo anterior y una vez aprobado por unanimidad o mayoría de los Ministros, debe elevarse a la categoría de laudo definitivo (sentencia firme).

Al respecto, es necesario destacar un punto que fue tratado en el numeral inmediato anterior de este capítulo en virtud de su estrecha vinculación con este

último procedimiento propuesto para resolver los juicios cuando una de las partes litigantes o ambas, formulen agravios adhesivos y se hace consistir en lo siguiente:

En el mencionado apartado de esta tesis, sostuvimos que el hecho de que el Pleno de la S.C.J.N. resolviera en forma directa y única las controversias en comentario, cabría la posibilidad de que en su conciencia pudieran influir dos factores, el primero de ellos, es custodiar o procurar la excelente imagen pública que debe caracterizar a los órganos que junto con él conforman el P.J.F. y, el segundo, proteger los intereses patronales de éste; dicha consideración se robustece si además se toma en cuenta que el actual procedimiento establecido por la ley para que el juzgador dirima esos conflictos es insuficiente, pues como quedó asentado en líneas anteriores, impide un conocimiento real y profundo del asunto en cuestión.

Pero, en nuestra opinión, si se sigue el procedimiento que ahora se propone, el estudio de las constancias que obran en autos, el análisis del laudo previo y de lo fundado o no de los agravios hechos valer, indudablemente refiere un conocimiento total del caso, que se traduce en seguridad jurídica para los contendientes, y por ende, que el proyecto de resolución elaborado para concluir el juicio, estaría fundado y motivado conforme a

derecho.

En esas condiciones, resultaría más difícil que los integrantes del Pleno de la S.C.J.N. quebranten sus principios éticos o que sigan el criterio erróneo de custodiar o salvaguardar la imagen pública del P.J.F., así como la procuración de sus intereses patronales, ya que de aplicarse esta propuesta permitiría conocer real y efectivamente si se causaron agravios; más todavía si estimamos que ante tal evidencia aunado a la alta investidura que caracteriza a los Ministros al reunirse en Pleno, conlleva mayor compromiso moral de ajustarse a su noble encomienda como órgano supremo del país, que en estricto derecho es administrar justicia.

De lo hasta aquí expuesto, fundamentalmente debe destacarse que de actualizarse cualquiera de los dos supuestos consistentes en que las partes del juicio formulen agravios adhesivos al laudo previo o bien que no lo hagan, continuaría respetándose la competencia única y exclusiva del Pleno de la S.C.J.N. para resolver en definitiva las controversias entre el P.J.F. y sus trabajadores, de conformidad a lo ordenado por el segundo párrafo de la fracción XII, del apartado "B" del artículo 123 constitucional, toda vez que de suscitarse la primera hipótesis, se estarían combatiendo las consideraciones en que se fundó el sentido de la opinión jurídica (laudo

previo) emitida por el órgano de proceso, mas de ningún modo el fallo final, cuyo pronunciamiento seguiría correspondiendo a ese máximo cuerpo colegiado; y en el segundo caso, ante la inexistencia de agravios adhesivos, también, simplemente la Comisión Substanciadora deberá turnar los autos al mismo para que dicte la resolución definitiva.

Finalmente, debe subrayarse que, si bien del anexo B de esta tesis se advierte que el número de juicios resueltos que suman la cantidad de 70 es inferior en relación a los años transcurridos (1987-1993), esto no significa que las controversias entre el P.J.F. y sus trabajadores, también sean mínimas, pues lo que en realidad ocurre es que el trabajador afectado prefiere emplearse al servicio de otro patrón que entablar una demanda en contra del órgano judicial al que se encontró adscrito, más aún si se toma en cuenta que el procedimiento que actualmente prevé la ley para tramitar y resolver estos conflictos no garantiza una eficaz defensa de sus derechos cuando hayan sido conculcados y por ende, la obtención de un laudo definitivo favorable a sus intereses; razones por las que estimamos que las reformas propuestas a lo largo de esta tesis, deben prosperar y efectuarse a la la L.F.T.S.E., reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en el mediano plazo.

4.4 EFECTOS DE LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Toda investigación sobre aspectos jurídicos, económicos, políticos, etc., está sujeta a los cambios que experimenta la dinámica social y la nuestra, no fue la excepción, dado que cuando se concluía la elaboración de esta tesis profesional se suscitaron en los dos primeros meses del presente año, modificaciones considerables en torno a la estructura y funciones de la S.C.J.N., además de haberse creado el Consejo de la Judicatura Federal, quien en lo futuro se encargará, en términos generales, de la administración y gobierno del P.J.F. con exclusión de lo que corresponda al máximo tribunal.

Estas transformaciones son de tal trascendencia que, en nuestra opinión, pueden ser materia de un estudio distinto al que realizamos, pues sin duda deben ser tratados con la amplitud y profundidad que exige toda investigación; sin embargo, en virtud de que entre las reformas efectuadas a la Constitución tiene especial injerencia en esta tesis la relativa a la fracción XII, del apartado "B", del artículo 123 de la Carta Magna, por el hecho de que constituye una de las partes torales de la misma, decidimos ampliar el cuarto capítulo y dedicar este último punto a dilucidar los efectos que conlleva la citada reforma; aunque debemos decir, que lo haremos

exclusivamente con el propósito de evitar que implique que por nuestra parte pasó inadvertida, que fue ignorada o bien que pueda llegar a estimarse que lo asentado en este trabajo quedó al margen del contexto jurídico actual.

Lo anterior es así, en razón de que aun con las modificaciones en comentario no varió substancialmente la situación en que se encuentran los trabajadores al servicio del P.J.F., dado que continúan teniendo mínimas posibilidades de defensa jurídica para procurar sus intereses como hasta antes de estos cambios acontecía. Es decir, que no obstante las reformas efectuadas, las consideraciones vertidas en el punto inmediato anterior de este capítulo, así como las propuestas que de ellas se desprendieron y que quedaron también debidamente puntualizadas, tienen actualmente consistencia jurídica y operancia real.

Esta última afirmación sólo es posible esclarecerla si se tratan en forma sucinta y sistemática las reformas que son de nuestro interés, por ello, estimamos conveniente referirnos en primer término a la nueva estructura de la S.C.J.N. y a la delegación de una parte de sus funciones administrativas al órgano de nueva creación denominado Consejo de la Judicatura Federal y posteriormente, haremos alusión al nuevo texto de la fracción constitucional mencionada y a las consecuencias

que se advierten de las modificaciones efectuadas a la L.O.P.J.F.

El 12 de noviembre de 1994, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, durante su toma de protesta como Presidente Constitucional de nuestro país, enfatizó entre otras cosas, la necesidad de fortalecer al P.J.F. para que la impartición de justicia sea más eficaz y acorde a la realidad nacional.

El 6 de diciembre de 1994, el titular del Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de ley para la transformación del P.J.F. y la seguridad pública.

En la exposición de motivos correspondiente, se señaló fundamentalmente que una de las prioridades que demanda la sociedad mexicana es el fortalecimiento de un Estado de Derecho, adecuando para ello las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia, ya que sólo de esta manera el Derecho puede seguir siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo del cambio.

Así, previo el procedimiento de ley, el 31 de diciembre de 1994, se publicaron en el D.O.F., las reformas a los artículos constitucionales 94, 100 y 123 en la fracción XII de su apartado "E", entre otras, mismas que

entraron en vigor a partir del 19 de enero de este año.

Los dos primeros preceptos citados (94 y 100 constitucionales), se refieren esencialmente a la nueva estructura de la S.C.J.N. y a la integración y funciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Así tenemos que, el ejercicio del P.J.F. se deposita en la S.C.J.N., en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, la S.C.J.N., actualmente se integra por once ministros, uno de los cuales funge como su Presidente, funcionando en Pleno y en Salas; por lo que hace al primero, debe apuntarse que además de sus atribuciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la L.O.P.J.F., le corresponde emitir los acuerdos necesarios para el despacho de los asuntos, la aprobación del presupuesto anual de egresos que le someta su Presidente y aquellas disposiciones de carácter administrativo relativas al personal que labra para la S.C.J.N., entre otras; cabe agregar, que en este último rubro también tiene facultades decisorias el Presidente, además, para dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de la propia S.C.J.N.

En relación al Consejo de la Judicatura Federal, dicho órgano es presidido por el ministro titular de la S.C.J.N., integrándose además por un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un juez de Distrito, dos miembros designados por el Senado de la República y uno más nombrado por el Ejecutivo Federal, funcionando en Pleno y en Comisiones.

Al Consejo de la Judicatura Federal corresponde, entre otras cosas, determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y en su caso, la especialización por materia de los órganos judiciales, así como la designación, adscripción y remoción de los magistrados y jueces; y, está a cargo de la vigilancia y disciplina del P.J.F. expidiendo para ello los acuerdos generales y reglamentos interiores que sean necesarios; también de elaborar su propio presupuesto, excepción hecha de lo que compete a la S.C.J.N.

Al respecto, cabe destacar que en la exposición de motivos correspondiente se señaló, entre otras cosas, que debido a la concentración en la S.C.J.N. de un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la encomienda de impartir justicia, fue necesario crear el Consejo de la Judicatura Federal para liberarla de las cargas de trabajo administrativo con exclusión de las

relativas a su sede; así, en adelante contaría con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

Ahora bien, de conformidad a lo establecido por la actual fracción XII, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, se tiene que la aludida competencia autónoma del Pleno de la S.C.J.N. para resolver en definitiva los conflictos laborales, continúa aplicándose exclusivamente para los suscitados entre ella y sus propios trabajadores, pues en lo tocante a las controversias surgidas entre los demás órganos judiciales y sus trabajadores, corresponde ahora al Consejo de la Judicatura Federal pronunciar el fallo final, mismo que es definitivo e inapelable en términos de lo previsto por el artículo 100 de la Carta Magna.

Cabe agregar, que los artículos décimo y décimo segundo transitorios, fundamentalmente señalan que los conflictos entre el P.J.F. y sus trabajadores iniciados con anterioridad, deberían tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el decreto y que correspondería su conocimiento a la S.C.J.N. o en su caso, al C.J.F., una vez que estuvieran integrados; además, se estableció que los derechos laborales de los trabajadores serían respetados íntegramente.

También, el Presidente de la República envió al

H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la L.O.P.J.F. y previo el procedimiento de ley, fueron publicadas en el D.O.F. de 3 de febrero de 1995, entrando en vigor al día siguiente. De éstas nos interesa destacar principalmente que la competencia atribuida al Pleno de la S.C.J.N. y al Consejo de la Judicatura Federal, para resolver los conflictos laborales según corresponda, se prevé a partir de los dictámenes sometidos a su consideración por la Comisión Substanciadora; además, se establece la facultad de cada uno de ellos para designar a su representante ante dicho órgano, de conformidad a lo ordenado por los artículos 11 y 12, fracciones XI y XII, respectivamente, así como el artículo 84-EIS-11, fracciones XIX y XX de ese cuerpo normativo.

Esto es, que de acuerdo a los artículos consultados, la Comisión Substanciadora continuará existiendo y encargándose de tramitar los procesos respectivos, así como de emitir los dictámenes correspondientes y que el único cambio se produjo en su antigua estructura, dado que actualmente debe integrarse también con un miembro designado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de su presidente. (*)

En ese orden de ideas, cabe concluir en forma

(*) Hasta la fecha no se ha llevado a cabo la reestructuración de la Comisión Substanciadora.

sucinta para evitar repeticiones innecesarias de lo expuesto en el punto inmediato anterior de este capítulo, que las reformas a la estructura y funciones de la S.C.J.N. y la creación del C.J.F. no subsanan las insuficiencias en la tramitación de los procesos derivados de la controversia entre el P.J.F. y sus trabajadores, así como la forma defectuosa de pronunciarse el fallo final, dado que la Comisión Substanciadora seguirá emitiendo opiniones jurídicas sobre los asuntos sometidos a su conocimiento y al ser así, en el supuesto de que se hayan cometido violaciones al procedimiento o de fondo durante su ventilación y en perjuicio de las partes, sigue latente la posibilidad de que éstas trasciendan al sentido del mismo o bien que a esos dictámenes posteriormente se les dé la categoría de laudos definitivos, sin que tenga mayor relevancia que su pronunciamiento corresponda al Pleno de la S.C.J.N. o al del C.J.F.

Por tanto, nuestras propuestas consistentes en que la Comisión Substanciadora emita un laudo previo a efecto de que las partes del juicio conozcan con anticipación el sentido de esa resolución y la subsiguiente creación de un precepto legal que establezca su derecho a esgrimir agravios adhesivos, ya sea para impugnar las consideraciones que la sustentan con el objeto de que se modifique o revoque y obtener un fallo final favorable a sus intereses o bien, para que se hagan valer aquellos

argumentos de defensa con el fin de que el sentido de ese primer pronunciamiento prevalezca y se le otorgue la categoría de laudo definitivo, no sólo son jurídicamente operantes, sino que además es necesario que éstas prosperen en la práctica, pues de lo contrario resultaría a todas luces ilógico que las transformaciones al P.J.F. tengan como propósito que la impartición de justicia en nuestro país sea más eficaz, si en todo caso no se cumple en forma correcta con la garantía de audiencia en favor de sus propios trabajadores antes de que se emita el fallo definitivo, con independencia de que esa facultad corresponda al Pleno de la S.C.J.N. o al del C.J.F.

También debemos decir, que nuestra tercera propuesta vertida en el sentido de que para el caso de que se formulen agravios adhesivos al laudo previo se designe en forma específica a un funcionario judicial para que se avoque al estudio de los autos, del laudo previo y de lo fundado o no de los argumentos hechos valer por las partes, resulta aplicable aun con las reformas planteadas, pues lo que en realidad se pretende es que se individualice esa responsabilidad, ya sea que se trate de un Ministro de la Corte o de un Consejero federal, pues como quedó asentado en su oportunidad, sólo siguiéndose este procedimiento se garantizará que el juzgador tenga un conocimiento real y profundo del asunto en cuestión y por ende que el proyecto de resolución sometido al Pleno respectivo, esté apegado a

Derecho antes y después de que se le otorgue el carácter de laudo definitivo; garantía de seguridad jurídica de la que es titular todo gobernado en términos de lo previsto por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Finalmente, de lo expuesto en este apartado se desprende que no formó parte de las prioridades del pretendido fortalecimiento y modernización del P.J.F., mejorar la situación procesal de los conflictos suscitados entre ese Poder y sus propios trabajadores, ya que estos cambios se dirigen a otros aspectos, relativos a la estructura, organización, competencia y funcionamiento para con todo gobernado; de ahí que si bien se reiteró que los derechos laborales de los prestadores del servicio, serían respetados íntegramente, esto es irrelevante si en la práctica no cuentan con las vías legales eficaces para hacerlos valer en juicio; esto es, en nuestra opinión, el verdadero respeto debió traducirse en establecer en la ley y en su favor, mayores oportunidades jurídicas para procurar sus intereses.

Lo anterior, nos permite afirmar que estamos en presencia de un proceso laboral muy singular caracterizado por sus defectos legales y que al ser así, conlleva el menoscabo de los derechos y el detrimento de las defensas procesales de los trabajadores al servicio del P.J.F., siendo que nuestra Constitución Política consagra garantías

sociales en favor de la clase trabajadora sin distinción alguna y están dirigidas fundamentalmente a tutelarla en virtud de la desigualdad económica en que se encuentran sus miembros en relación con los patronos, más todavía si una de las funciones del Estado mexicano en materia de trabajo es precisamente evitar la reducción o merma de los derechos consignados constitucional o legalmente en su beneficio y desde luego fomentar el mejoramiento del nivel de vida de sus integrantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA :

En virtud de que el P.J.F. hace uso de un servicio personal subordinado -físico, intelectual o de ambos géneros- mediante el pago de una retribución, surge una relación laboral entre él y quien le presta el trabajo; y por ende, no actúa en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, sino con carácter patronal y al ser así, debe existir paridad procesal durante la substanciación de los juicios derivados de las controversias entre ese Poder y sus empleados, en estricto acatamiento al Derecho del Trabajo.

SEGUNDA :

Los conflictos laborales suscitados entre el P.J.F. y sus trabajadores, sólo se dan a instancia de éstos, nunca a cargo del patrón, pues aún cuando la Comisión Substanciadora está facultada para ventilar los juicios respectivos, en la práctica no se agota ante ella el procedimiento para obtener la autorización correspondiente a fin de que deje de surtir efectos el nombramiento de un trabajador sin responsabilidad alguna; en cuyo evento, tocara al Pleno de la S.C.J.N. resolver lo conducente por disposición constitucional.

TERCERA :

Las controversias laborales entre el P.J.F. y sus trabajadores de base originadas por el cese de los efectos del nombramiento, se caracterizan porque el patrón regularmente no elabora el acta administrativa correspondiente como lo ordena el artículo 46 bis de la L.F.T.S.E.; además de que al resolver el Pleno de la S.C.J.N. estos juicios, deja de observar los criterios sustentados en las jurisprudencias pronunciadas por la Cuarta Sala, relativas a que de no satisfacerse tal requisito legal, o en su caso de emitirse el perfeccionamiento de ese instrumento en el juicio para que haga prueba plena, dicho cese debe estimarse injustificado; circunstancia que resulta paradójica pues es precisamente el máximo tribunal del país quien emite el fallo y también porque entonces debe entenderse que el acatamiento de esos criterios firmes es obligatorio para todas las autoridades de jurisdicción laboral, con excepción del supremo cuerpo colegiado, toda vez que de tomarlos en cuenta, iría en contra de los intereses patronales de ese Poder de la Unión, del que forma parte en cuanto a su estructura institucional.

CUARTA :

La investidura de máximo tribunal del país atribuida a la S.C.J.N., así como la supremacía

jurisdiccional que caracteriza a los demás órganos que integran el P.J.F. y que condujo al legislador a conferir al Pleno la competencia exclusiva para dirimir en definitiva los conflictos surgidos de las relaciones laborales entre este Poder y sus trabajadores, determina presuntivamente que su fallo esté afectado de parcialidad, toda vez que actúa como juez y parte en el juicio; pero principalmente, porque las disposiciones a que debe sujetarse la tramitación y resolución de los procesos jurídicamente son defectuosos e impiden que el juzgador conozca realmente todo lo relativo a los asuntos en cuestión y al ser así, puede tener mayor relevancia en su conciencia, procurar la imagen pública y los intereses del patrón.

QUINTA :

Es acertada la decisión del legislador al conferir al Pleno de la S.C.J.N. la facultad exclusiva para resolver este tipo de juicios, si para ello consideró la autonomía que reviste al P.J.F.; sin embargo, se impone reformar las disposiciones de la L.F.T.S.E. relativas a la substanciación y resolución de los mismos, de tal manera que el fallo definitivo se dicte con imparcialidad, ya que en la práctica la aplicación de esas normas conlleva el menoscabo de los derechos y de las defensas procesales de los trabajadores.

SEXTA :

Debe reformarse el artículo 159 de la L.F.T.S.E. para que la delegación de las funciones auxiliadoras en el desahogo de las diligencias requeridas en el juicio, no recaiga en el titular del órgano judicial en que se suscitaron los hechos materia de la controversia de trabajo; para lo cual deben seguirse los siguientes criterios: si el ente público, parte del conflicto, está ubicado en un circuito judicial en el que existen otros de idéntica jerarquía institucional, esta facultad debe corresponder al titular del que posee el número ordinal superior de entre ellos, y si el litigante tiene esta característica, entonces debe conocer el titular del órgano que tenga asignado el primer número ordinal, de tal manera que se reinicie el ciclo dentro de la misma circunscripción territorial; y, ante la inexistencia de otro órgano de igual rango, esa función debe conferirse al titular de cualquiera de los que pertenezcan al mismo circuito judicial.

SEPTIMA :

La facultad atribuida a la Comisión Substanciadora para emitir los dictámenes correspondientes sobre los juicios que tramitó, origina que las violaciones al procedimiento o de fondo que se hayan cometido en perjuicio de las partes, trasciendan al sentido de la

resolución final, en virtud de que al someterse a la consideración del Pleno de la S.C.J.N., sin mayor estudio o por no prestarse la atención debida al análisis del asunto, puede otorgársele formalmente la categoría de laudo definitivo, contra el que es improcedente cualquier medio de defensa legal, inclusive el juicio de amparo, en términos de lo ordenado por la fracción I, del artículo 73, de la L.A.; por ello, debe existir una vía por la que las partes del conflicto conozcan con anticipación los términos en que va dirigido ese pronunciamiento.

OCTAVA :

La Comisión Substanciadora, según nuestra propuesta, debe emitir un laudo previo y no un dictamen; esta calificativa es procedente si se considera que en su carácter de órgano tramitador del proceso, efectuó un estudio previo de las constancias que integran el expediente laboral, además de que se discutió y sometió a votación de sus integrantes el sentido en que debía exponerse, como acontece tratándose de un laudo emitido por una sala del T.F.C.A. o una junta de conciliación y arbitraje; por lo que deberá reformarse el artículo 153 de la L.F.T.S.E. para incorporar esta figura jurídica.

NOVENA :

La denominación de laudo previo, tiene como

principal propósito que se establezca la obligación de la Comisión Substanciadora de notificar personalmente a las partes dicho fallo, conforme a lo ordenado por el artículo 142 de la L.F.T.S.E., para que éstos previamente estén en aptitud de conocer el sentido en que va dirigido ante el Pleno de la S.C.J.N.

DECIMA :

Debe crearse un precepto en el capítulo respectivo de la L.F.T.S.E. que establezca el derecho de las partes en conflicto a esgrimir agravios adhesivos al laudo previo; con el objeto de que para quien le resultó desfavorable su sentido, pueda combatir las consideraciones que lo soportan, con el propósito de que se revoque o modifique esa resolución al pronunciarse en definitiva el Pleno de la S.C.J.N.; y en su caso, para que a quien le resultó favorable, pero únicamente en el evento de que su contrario agote este medio de defensa, también pueda expresar sus propios argumentos jurídicos, dirigidos a desvirtuar o a demostrar que lo manifestado por el otro litigante no es lo suficientemente fundado para variar esa resolución, o bien, para que haga valer razonamientos distintos y de mayor contundencia a los que se aducen en esa resolución previa, para el efecto de que su sentido prevalezca al pronunciarse el laudo definitivo.

DECIMO PRIMERA :

Los términos legales para expresar agravios adhesivos al laudo previo deben sujetarse a los siguientes lineamientos: si se trata de la parte a quien le resultó desfavorable y pretenda que se modifique o revoque el mismo, el término será de diez días, computándose conforme a lo previsto por el artículo 142 de la L.F.T.S.E.; y, en relación a aquella parte que resultó beneficiada con el sentido del fallo y se adhiera al medio de defensa agotado por su contrario, con el propósito de que éste prevalezca, el término para hacer valer sus agravios será de cinco días contados a partir de aquél en que se le notifique personalmente el acuerdo de admisión de los agravios adhesivos vertidos por su contraparte; y en tal supuesto, también el cómputo de este lapso deberá sujetarse a lo ordenado por el artículo aludido.

DECIMO SEGUNDA :

Cuando exista expresión de agravios adhesivos debe seguirse el procedimiento establecido por la fracción IX, del artículo 13 de la L.O.F.J.F., a fin de que el expediente sea turnado a un ministro o consejero federal, según corresponda, para que se avoque al análisis jurídico de los autos, en relación con el laudo previo y sobre lo fundado o no de los agravios adhesivos de impugnación o de defensa.

DECIMO TERCERA :

Ante la inexistencia de expresión de agravios adhesivos al laudo previo, debe seguirse el procedimiento previsto por el artículo 161 de la L.F.T.S.E., toda vez que este hecho permite presumir que las partes estuvieron conformes con el sentido del mismo y evitaría la realización de un doble estudio de las actuaciones procesales y coadyuvaría a la pronta solución del juicio.

DECIMO CUARTA :

La división de competencias entre el Pleno de la S.C.J.N. y el C.J.F., para resolver las controversias suscitadas entre la primera y sus trabajadores y, las originadas por los conflictos laborales entre los demás órganos del P.J.F. y sus trabajadores, respectivamente, efectuada a partir de las reformas a la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en concordancia con las aplicables de la L.O.P.J.F., no subsanan los defectos jurídicos en la tramitación y resolución de estos juicios, toda vez que su ventilación y la elaboración de los dictámenes seguirán llevándose a cabo como hasta antes de su entrada en vigor y correrán nuevamente a cargo de la Comisión Substanciadora.

DECIMO QUINTA :

Las reformas propuestas pretenden que el

trabajador al servicio del P.J.F. no evada la posibilidad de promover la demanda respectiva cuando sus derechos laborales hayan sido conculcados, toda vez que durante el proceso, ese Poder será considerado como cualquier patrón; y esté convencido de que obtendrá un laudo favorable a sus intereses cuando así corresponda conforme a derecho, al haberse garantizado que la resolución final se dicte con toda imparcialidad, pero principalmente porque tuvo la oportunidad de procurar en forma eficaz sus intereses, de tal suerte que para el caso de que no sea beneficiado con ese fallo judicial también tenga la certeza de que realmente fue oído y vencido en juicio.

DECIMO SEXTA :

Las recientes reformas al P.J.F. deben representar un estímulo para que los estudiosos del Derecho emprendan nuevas investigaciones en lo referente a las relaciones laborales entre este Poder y sus trabajadores, ya que esta tesis es únicamente el principio de un camino más largo que habrá de recorrerse para que con una actitud responsable, honesta y propositiva se fortalezcan y modernicen los diferentes cuerpos normativos que tienen por objeto tutelar los derechos más importantes que tiene el ser humano: su dignidad y su trabajo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 4a edic. act. Porrúa, México, 1981.
2. ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo. 2a edic. Porrúa, México, 1983.
3. BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del Trabajo. T. I y II, 6a edic. Porrúa, México, 1991.
4. ———. Derecho Procesal del Trabajo. 2a edic. Porrúa, México, 1990.
5. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2a edic. Pac. México, 1985.
6. CONGRESO DE LA UNION. CAMARA DE DIPUTADOS. L. LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII, 2a edic. Manuel Porrúa, México, 1978.
7. CUEVA, Mario De La. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 12a edic. Porrúa, México, 1970.
8. ———. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, 13a edic. act. Porrúa, México, 1993.
9. FLORES VILCHIS, Othón. Ahozacia, Euroozacia, Cohecho. s.e. D.R.A. México, 1977.
10. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 25a edic. Porrúa, México, 1986.
11. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración Pública en México. s.e. México, 1942.
12. SANCHEZ DIAZ, Alfonso. Los Conflictos de los Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Tesis Profesional, UNAM, México, 1964.
13. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 15a edic. Porrúa, México, 1992.
14. TRUFEA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Técnica Integral. 4a edic. aum. Porrúa, México, 1977.
15. ———. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Técnica Integral. 6a edic. act. y aum. Porrúa, México, 1982.

FALLA DE ORIGEN

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Diarios Oficiales de la Federación de 31 de diciembre de 1994 y 3 de febrero de 1995.
3. Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, 1938 y 1941.
4. Gaceta 58 del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de octubre de 1992.
5. CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION. XLV. LEGISLATURA. 3er. periodo ordinario. Ramo Público. Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, registrado a fojas 101.
6. Ley Federal del Trabajo.
7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
9. Quinta Parte del Penúltimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

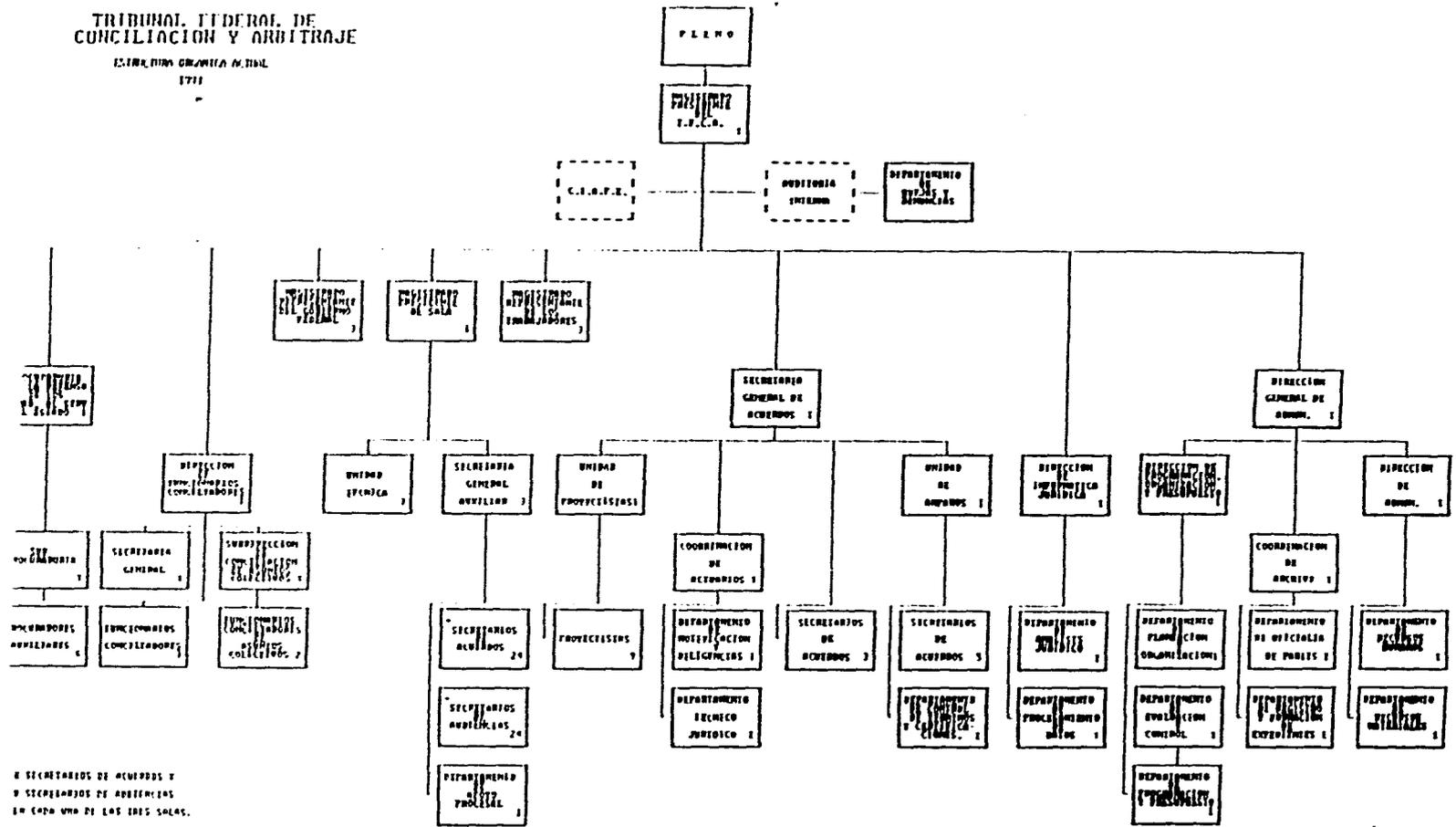
1. CAEANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. II y VII, 21 edic. rev. act. y ampl. Heliasta, Buenos Aires, 1989.
2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, II y IV. 5ª edic. Porrúa-UNAM, México, 1992.
3. GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico ABLEDO-PERROT. T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.
4. PINA VARGA, Rafael De. Diccionario de Derecho. 18ª edic. act. Porrúa, México, 1992.
5. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. T. I, 20ª edic. Madrid, 1984.

FALLA DE ORIGEN

OTRAS FUENTES

1. Información proporcionada por la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación.
2. Información proporcionada por la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Judicial de la Federación.
3. Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial de la Federación. Diciembre 6 de 1994, El Nacional, México, D.F.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE
ESTADÍSTICA ORGANICA N.º 104
1971

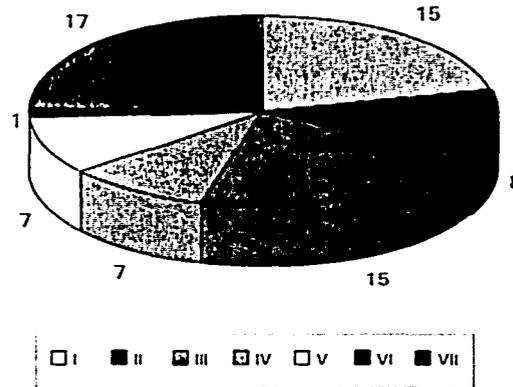


1 SECRETARÍAS DE ACUERDOS Y
2 SECRETARÍAS DE ADMINISTRACIÓN
EN CADA UNA DE LAS TRES SALAS.

COMISION SUBSTANCIADORA

AÑOS 1987 - 1993

TOTAL DE ASUNTOS: 70



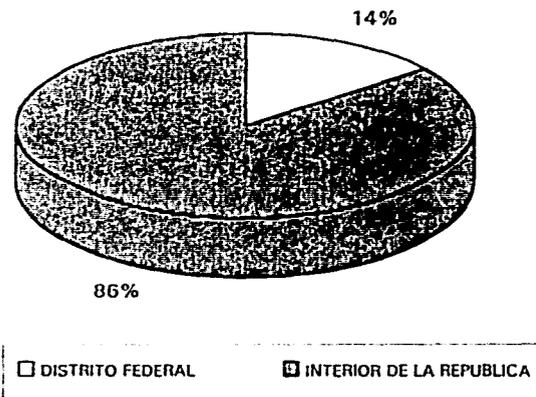
I.	ABSOLUTORIOS	15	IV.	SE CONDENA A REINSTALAR CON PAGO DE SALARIOS CAIDOS Y, EN ALGUNOS CASOS, ADEMAS CON PAGO DE OTRAS PRESTACIONES SECUNDARIAS	7
II.	SE ABSUELVE DE REINSTALAR Y DEL PAGO DE SALARIOS CAIDOS	8	V.	DESISTIMIENTO	7
III.	SE ABSUELVE DE REINSTALAR Y DEL PAGO DE SALARIOS CAIDOS, PERO SE CONDENA AL PAGO DE OTRAS PRESTACIONES SECUNDARIAS.	15	VI.	IMPROCEDENCIA	1
			VII.	SIN INDICACION ESPECIFICA DE SU SENTIDO	17

FUENTE: COMISION SUBSTANCIADORA DEL P.J.F.

ANEXO B)

COMISION SUBSTANCIADORA

AÑOS 1987 - 1993



DISTRITO FEDERAL
INTERIOR DE LA REPUBLICA

ASUNTOS
10
60

FUENTE: COMISION SUBSTANCIADORA DEL P.J.F.