

455
2eg.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

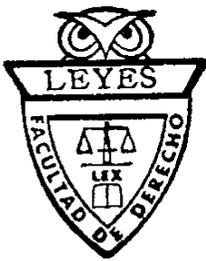
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

IMPORTANCIA DE LA CONCILIACION PARA LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES EN LA LEY BUROCRATICA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

EDUARDO RODRIGO MARTINEZ MONTOYA



CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

260287



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*DEDICO ESTE TRABAJO A TODA MI FAMILIA, EN ESPECIAL A MIS
PADRES POR HABERME ENCAUSADO POR EL BUEN CAMINO.*

A mi mamá por llenar mi vida de alegría, cariño y de optimismo para enfrentar la vida.

A mi papá por que día a día me muestra el camino para andar por la vida con responsabilidad y dignidad y a tomar los consejos y experiencias de los demás para enriquecer la mía propia.

A mis hermanas que siempre me han apoyado en todas las decisiones que he tomado y que han creído en mí.

A Azucena con quien comparto mi matrimonio y mi vida, y quien siempre a confiado en mí y en nuestro futuro.

En especial dedico este trabajo a la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser el medio necesario para llegar hasta donde ahora estoy y ser uno de los lugares abiertos a la libertad de pensamiento.

INDICE

CAPITULO I

1	ANTECEDENTES EN EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y HASTA LA CREACION DE LA LEY BUROCRATICA	
1.1	Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	2
1.2	Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil de 1934.....	9
1.3	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	12
1.4	Creación del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1960.....	16
1.5	Creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963..	20

CAPITULO II

2	MARCO CONCEPTUAL.	
2.1	Autoridades Laborales.....	25
2.2	Los Trabajadores al Servicio del Estado.....	45
2.3	Los Conflictos Laborales en el Trabajo Burocrático.....	56
2.4	Proceso y Procedimiento Laboral Burocrático.....	64
2.5	La Conciliación.....	75

CAPITULO III

3	LA CONCILIACION COMO SOLUCION PARA LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.	
3.1	Naturaleza Jurídica de la Conciliación.....	83

3.2	La Conciliación como Equivalente Jurisdiccional.....	89
3.3	La Conciliación como Figura Autocompositiva.....	94
3.4	La Conciliación como Solución para los Conflictos Individuales Burocráticos.....	101

CAPITULO IV

4 NECESIDAD DE INCLUIR LA FIGURA CONCILIATORIA EN EL PROCEDIMIENTO

LABORAL BUROCRATICO PARA LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES.

4.1	Análisis sobre la Figura Conciliatoria en el Procedimiento Laboral Burocrático.....	114
4.2	Importancia de incluir a la Figura Conciliatoria como Solución para los Conflictos Individuales en el Procedimiento Laboral Burocrático.....	120
4.3	Proyecto de Reforma al Artículo 127 del la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para establecer a la Conciliación como etapa inicial en el Procedimiento Laboral Burocrático.....	127

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto señalar la falta de valoración adecuada que tiene la autoridad laboral en materia burocrática sobre la figura conciliatoria, la cual permite que las partes lleguen a un acuerdo sobre sus pretensiones y excepciones en la *litis* que los ha llevado hasta el Tribunal.

Para conocer la relación entre la conciliación y los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo se establece primeramente los antecedentes históricos del apartado B del artículo 123 Constitucional así como los relativos a la creación del órgano jurisdiccional de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores y de igual manera sobre la creación de la ley aplicable que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el presente trabajo también se mencionara la naturaleza jurídica de la autoridad laboral competente para dirimir los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, que es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; así como el estudio de las partes que intervienen en el procedimiento laboral burocrático

Así mismo, debe destacarse que en estricto sentido, el procedimiento laboral de los trabajadores públicos según quedara establecido a lo largo del presente trabajo conserva ciertas diferencias al utilizado por los trabajadores privados y los patrones relativo a las pruebas las cuales se ofrecen con la presentación de la demanda y obviamente se desconoce a la figura conciliatoria como una etapa del procedimiento toda

vez que con esta ausencia las partes se preparan para la controversia hacienda a un lado la posible solución a la que pudieran llegar.

La diferencia jurídico-doctrinal y la naturaleza jurídica de la conciliación con otras figuras autocompositivas y equivalentes jurisdiccionales nos permite hacer un análisis sobre la importancia que esta tiene en el procedimiento laboral burocrático.

Debe destacarse que esta etapa conciliatoria no existe en el proceso laboral burocrático, en buena parte por la falta de su regulación en la ley vigente aplicable al caso concreto, el cual demuestra que un precepto eminentemente imperativo se convierte en un precepto potestativo de las partes y de igual manera para la autoridad jurisdiccional, situación esta totalmente infortunada al convertir a la institución conciliatoria en un acto formal sin ninguna efectividad en la practica.

Así mismo encontramos que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, desde nuestro punto de vista, se carece de un avance legislativo sobre la reglamentación de su contenido al no tener contemplado a dicha figura conciliatoria como una forma por la que deben transitar las partes antes de entrar a la contienda laboral Por otro lado, consideramos que de esta manera sé esta atentando contra dicha figura conciliatoria como institución autocompositiva o equivalente jurisdiccional al restarle importancia en perjuicio de la equidad y la armonía social. Independientemente de que dicho precepto no se encuentra contemplado en la Ley Burocrática, también es cierto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la ignora en la practica debido en parte a una falta de seriedad que tiene esta figura en la Ley Burocrática.

En este sentido, el presente trabajo tiene como finalidad establecer a la figura conciliatoria dentro del procedimiento laboral burocrático como una más de las etapas contemplada en la propia Ley Burocrática, específicamente en el artículo 127 de dicha Ley, el cual se refiere al procedimiento seguido ante el Tribunal Burocrático, aplicable a todas las controversias que se planten frente a esta autoridad jurisdiccional.

De igual forma, analizaremos a la conciliación con algunas figuras afines tales como el desistimiento, la transacción o el allanamiento y veremos porque no son iguales aun y cuando se parezcan entre si una con otras, así como su relación con la Autocomposición y los Equivalentes Jurisdiccionales.

Por último, a nadie escapa la crisis que padece el proceso como vía pacífica de resolución de controversias que surgen entre los hombres. Concurren para ello actitudes notables de lentitud en el sistema legal mexicano así como la onerosidad que a diario padecemos los mexicanos y principalmente los trabajadores que ven al juicio como un verdadero *vía crucis* que los conducirá a una temporada de desempleo y angustia, por los excesivos asuntos que el Tribunal tiene por resolver. Por todo esto es que hemos pensado que tratar un tema como el de la Conciliación resulta interesante, reivindicando su importancia en la *litis* quizá ya olvidada por algunos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES EN EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y HASTA LA CREACION DE LA LEY BUROCRATICA.

1.1 Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.2 Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil de 1934.

1.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

1.4 Creación del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1960.

1.5 Creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

CAPITULO I

1.1 Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El 1° de diciembre de 1916 el General Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército y encargado del Poder Ejecutivo presentó al Constituyente convocado en Querétaro su proyecto de reforma a la Constitución de 1857 la cual habría de originar con amplias y variadas adiciones lo que más tarde sería la Constitución Política de 1917; de entre los artículos que se reformarían estaba el artículo 5° referido a los derechos laborales que se tenían en ese momento y que era necesario reformar.

Durante esta época la lucha y los movimientos armados que habían logrado derribar a la dictadura de Porfirio Díaz del poder, tenían a la clase trabajadora demasiado entusiasmada porque hubiera una verdadera dignidad y respeto para quien prestara sus servicios como trabajador, además de buscar mejores niveles de vida y de trabajo. Un antecedente legislativo del artículo 123 constitucional lo encontramos en el artículo 5° de la Constitución de 1857. A este artículo el General Venustiano Carranza le hizo algunas modificaciones para presentarlo ante la comisión de estudio sobre la Constitución, la cual también lo estudio y modifico dejándolo de la siguiente manera: Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. La ley perseguirá la vagancia y determinara quienes son los que incurren en este delito.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República, el de jurado y los cargos de elección popular, obligatorias y gratuitas en las funciones electorales.

El profesor y jurista Emilio O. Rabasa, nos explica el pensamiento de los juristas, que privaba en esa época al decirnos que durante esos años Venustiano Crranza, primer Jefe Constitucionalista envió a la comisión Constitucional un [proyecto de reforma sobre el artículo 5° en donde señalaba que “El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causas de trabajo, de educación o de voto religioso; la ley en consecuencia, no permite la existencia de ordenes monásticas. Cualquiera que sea su denominación y objeto con que pretenda erigirse; tampoco se puede admitir convenio en el que el hombre pacte su destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo que no sea mayor de un año, y no podrá excederse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil. La jornada de trabajo máxima obligatoria no excederá de ocho horas, aunque este haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias para los niños y las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.”¹ A todo lo antes

¹ RABASA O., Emilio. El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917. UNAM. México. 1996. Pág. 105.

señalado podemos decir que en 1916, el *Primer Jefe del Ejército y Federal, General Venustiano Carranza* señaló que se abriera una discusión sobre el artículo 5° de la Constitución Mexicana de 1857 tendiendo a su reforma la cual dicho artículo era objeto así como muchos otros que se reformarían también. Como ya ha quedado mencionado el proyecto de Venustiano Carranza sobre el artículo 5° había sido modificado por los legisladores, en el cual se presentan tres garantías que le fueron adicionadas con el carácter de sociales que fueron la jornada de trabajo que no debe exceder de ocho horas, la prohibición del trabajo para las mujeres y los niños y el ya mencionado descanso hebdomadario Sin embargo, algunos Diputados del Congreso Constituyente consideraron que debía de haber una reforma de carácter social en dicho ordenamiento legal la, cual dio como resultado al artículo 123 constitucional de 1917 con el carácter proteccionista de la clase trabajadora la cual había sido pisoteada y despreciada durante la dictadura Porfirista.

Son múltiples las opiniones que se vierten por parte de los Diputados del Congreso Constituyente, sobre el artículo 5° de la Constitución de 1857 en cuanto a su reforma, de esta manera se hacen oír voces de obreros los cuales pedían se crearan bases constitucionales proteccionistas de los trabajadores. Así el 1° de diciembre de 1916 se inicia la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con una asistencia de 151 Diputados. Uno de los constituyentes de Querétaro, nos comenta el maestro Rabasa, Diputado michoacano Jesús Romero Flores escribió que “se trataba de hombres de lucha conocedores de los problemas del pueblo mexicano en sus diversos aspectos y que no había un solo tema que no pudiera debatirse en el Congreso y ninguna persona capaz de

no dar su opinión con plena conciencia profesional y con absoluta honradez.² Por su parte el ingeniero Pastor Rouaix, el Licenciado José Natividad Masías y el Licenciado José I. Lugo fueron nombrados para crear una comisión que analizara más a fondo dicho dictamen, esto debido a la apasionada discusión que se levanto entre los Diputados del Congreso Constituyente sobre el artículo 5º en estudio. Participaron de forma muy destacada los licenciados ya mencionados así como el ingeniero Rouaix entre otros muchos Diputados Constituyentes.

Aunque originalmente el proyecto de reforma sólo debía versar sobre el trabajo económico, los Constituyentes de Querétaro no sólo se conformaron con reformas al artículo 5º , sino que insistieron en crear todo un nuevo capítulo con lo cual dieron muestra de su enorme proyección social.

Fueron varios los proponentes de la reforma integral. Entre los Diputados que participaron en los debates esta el Diputado Hector Victoria que se opuso al dictamen de la comisión porque argumentaba que sólo se había tocado superficialmente las garantías y derechos laborales y que era necesario que en dicho dictamen se fijaran las bases Constitucionales para mayor seguridad de los trabajadores así como la libertad para que los Estados de la República Mexicana por medio de los Congresos locales legislaran sobre la manera de reglamentar el trabajo.

Ante tal divergencia de opiniones el presidente de la comisión, Licenciado Francisco J. Mugica manifestó que si se deseaba la inclusión al artículo 5º sobre todo lo

² Ibídem. Pág. 62.

que la Comisión había redactado se debería hacer un nuevo capítulo especial y una vez que se tomo la decisión para establecer el nuevo capítulo, el Diputado Froilan C. Manjarrez propuso que se considerara al nuevo capítulo con el nombre Del Trabajo.

En virtud de todo lo acontecido, el 13 de enero de 1917 se dio a conocer a la Asamblea una iniciativa que contenía un proyecto de apareció como Título IV llamado Del Trabajo y que contenía un sólo artículo con 28 fracciones. Fundamentalmente se refería a la duración de la jornada nocturna, a la jornada de los mayores de doce y los menores de dieciséis años, el día semanal de descanso obligatorio, el trabajo de las mujeres durante el embarazo, salario mínimo, al pago del salario en moneda del curso legal, la jornada extraordinaria, habitaciones para los trabajadores cuando la negociación o empleo distare de más de dos kilómetros, responsabilidad de los empresarios por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cumplimiento de las reglas sanitarias mínimas, la coaligación profesional tanto de obreros como de empresarios, el derecho de huelga, los paros de labores, los Consejos de Conciliación y Arbitraje para dirimir las controversias entre el capital y el trabajo, terminación del contrato de trabajo y pago de indemnización por el patrón que no sujetare sus diferencias a los Consejos o no acatare los laudos respectivos, el despido por no pertenecer a un sindicato, preferencias de salario e indemnizaciones por cualquier otro crédito, no-trascendencia de las deudas adquiridas por los trabajadores a sus descendientes, bolsa de trabajo, condiciones inaceptables en el contrato de trabajo, los seguros populares y las sociedades cooperativas.

Con este proyecto -nos señala el maestro Emilio Rabasa en su obra "el dictamen fue turnado a la comisión de Constitución la cual únicamente añadió algunas fracciones haciendo un total de treinta, al ya para entonces artículo 123 Constitucional ya para entonces denominado *Del Trabajo y la Previsión Social*".³

De esta forma se reivindicó uno de los grupos de la población más desprotegidos en México, que fue la clase trabajadora. Uno de los aspectos que motivó este sentimiento por mejorar la clase trabajadora fue la Revolución Mexicana de 1910 dándole un cambio a la sociedad mexicana aboliendo el sistema de la explotación humana, subordinación social y atraso cultural, por otro lado logró que en México se hiciera conciencia del costo de la libertad y de la gran labor de toda la clase trabajadora lo que con mucho valor y entusiasmo se pudo plasmar en el artículo 123 Constitucional, justicia social consagrada por la gran mayoría de la población que así lo demandaba.

La grandeza del artículo 123 Constitucional está en proteger a todo trabajador, artesano, a los deportistas profesionales, a los trabajadores técnicos, empleados domésticos y por supuesto a los trabajadores al servicio del Estado entre muchos otros.

Sus principales postulados son que el trabajador no debe ser considerado como una mercancía ni artículo de comercio. Los logros y avances en dicho artículo constitucional se deben a todos los hombres y mujeres legisladoras que buscaron por medio de sus convicciones la justicia social, hombres conscientes de los atropellos hacia la clase trabajadora que con sabiduría y equidad en sus corazones le dieron un cause

³ *Ibidem*. Pág. 111

legal a las protestas de los débiles como obreros y jornaleros que pedían se les considerara como personas y no como maquinas u objetos de explotación los cuales tenían derechos y merecían ser respetados, pero en esos momento nuestra historia sobre el Derecho Laboral apenas iniciaba.

Una vez promulgado el artículo 123 de la Constitución Política de 1917 con garantías protectoras de la clase trabajadora se llega al punto de arranque en la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual y en la colectiva así como en el contrato-ley con base en los derechos sindicales y de huelga.

Sin embargo, los constituyentes de Querétaro a pesar de su profundo espíritu visionario no contemplaron todas las posibles relaciones de trabajo debido a la poca evolución que el Derecho del Trabajo tenia en ese momento; como muestra de esto es que no previeron la regulación de los trabajadores del Estado, lo cual si ocurrió con los con los demás trabajadores.

Es de señalarse que a pesar de que los Legisladores de 1917 no regularon las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado con el Estado mismo si lo hicieron otros hombres con igual espíritu patriótico como es el caso del Gobernador de Veracruz, Manuel Pérez Romero, que impulso el descanso semanal; en ese mismo año y Estado, el 19 de octubre de 1914 el General Cándido Aguilar promulgó la Ley del Trabajo que reglamentaba la jornada máxima de trabajo como de nueve horas con un descanso para tomar alimentos, los descansos semanales, el salario mínimo, la obligación de los empresarios de construir escuelas, la responsabilidad patronal por

riesgo de trabajo, un servicio medica adecuado, el establecimiento de una Junta Laboral a través de Tribunales Laborales que se llamarían Juntas de Administración Civil.

Estas y otras importantes leyes se establecieron con el fin de regular y proteger a las condiciones de trabajo que en materia laboral se estaban logrando. Consideramos que todo esto sirvió de antecedente legislativo y jurídico para lo que posteriormente sería la promulgación de nuestro internacionalmente conocido artículo 123 Constitucional.

1.2 Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil de 1934.

Después de que se constituyo el artículo 123 Constitucional en 1917 se celebraron diversos acuerdos entre ellos y siendo Presidente de la Nación el General Abelardo L. Rodríguez, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil que se publico en el Diario Oficial del día jueves 12 de abril de 1938, cabe aclarar que este acuerdo tuvo el carácter de transitorio como expresamente lo disponía su propio artículo 2º transitorio.

Sobre este artículo en cuestión, el Magistrado de los trabajadores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Miguel Cantón Moller nos particulariza al respecto diciéndonos que “el contenido de este acuerdo señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación: el primero de los puntos relevantes que expone es el aplicable a todas las personas que desempeñaban cargos y empleos o comisiones dependientes del Poder

Ejecutivo que no tuvieran carácter militar y se señalaba a quien se excluía de dicho Acuerdo, que eran los altos empleados y los trabajadores de confianza. En su segundo capítulo las Comisiones del Servicio Civil creadas por primera vez funcionarían en las Secretarías y Departamentos del Estado con funciones referidas principalmente a la selección de personal y efectos de escalafón debidamente representados los empleados de dichas dependencias gubernamentales. El tercer capítulo señala la forma de ingreso al Servicio Civil las categorías y los casos de preferencia. El cuarto capítulo se refiere a las vacaciones, licencias y permisos. El quinto capítulo referido a las recompensas y ascensos. El sexto capitula a los derechos y las obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil. Y el octavo capítulo nos habla sobre la forma de separación del Servicio Civil; entre las causas de separación está la supresión del cargo en el Presupuesto, y de igual manera ordenaba que en ese caso se le indemnizara al trabajador con tres meses de salario y las mismas cantidades a sus beneficiarios en el supuesto de que la causal fuera la muerte del trabajador.”⁴

Debemos mencionar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Recordemos que hacía 1931 ya se había promulgado la Ley Federal del Trabajo la cual no tenía contemplado los derechos de los trabajadores públicos y solamente se refería a los trabajadores privados, el mismo artículo 2º de la misma ley establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores

⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac. México. 1992. Pág. 77.

públicos, se regirían por las leyes del Servicio Civil, así como lo estableció la Cámara de Diputados de aquella época en su artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en donde señalaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran. De este manera se dejaba desprotegida una vez más a la clase trabajadora burócrata del país ya que aunque fueran empleados del sector público, no dejaba de ser trabajador. Es decir, que ahora sería la clase burócrata la que sufriría las consecuencias de una falta de legislación aplicable a su materia y competencia así como a los intereses propios de su trabajo.

El acuerdo dictado por el Presidente Abelardo Rodríguez tuvo como ya explicamos una vigencia transitoria que duro del 9 de abril al 30 de noviembre de 1934. Dicho acuerdo contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores y establecía que la separación de un trabajador público solo podría llevarse a cabo cuando existiera una causa justificada.

Por su parte el insigne maestro Mario de la Cueva nos precisa respecto a lo señalado que "otro elemento protector que confería este acuerdo a los empleados públicos era la estabilidad en el empleo, consistente en darle certidumbre al trabajo que desempeñaban y que se hizo con el fin de detener todos los despidos masivos de que era objeto los trabajadores al servicio del Estado, cuando sus jefes o autoridades superiores eran cambiados a otra área; situación que tenia por demás en plena zozobra y angustia a

la clase trabajadora al servicio del Estado.”⁵ Todas estas iniciativas y acuerdos se hicieron con el fin de terminar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores desde el punto de vista con el que se venía considerando, que era a través del Derecho Administrativo y especialmente por las Leyes del Servicio Civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución Política de 1917, el artículo 123 crea derechos sociales para los trabajadores de México, sin que el Constituyente pensara que estos fueran únicamente para uso y disfrute de una porción de toda la clase trabajadora en el país, aun así no era suficiente.

Con igual acuciosidad doctrinal el maestro José Davalos nos dice que “otro elemento que vale la pena resaltar es el hecho de que el Acuerdo de 1934 suprimía la discrecionalidad del titular del Ejecutivo de remover libremente a los empleados públicos de dicho Poder. Sin embargo a pesar de su eficacia el acuerdo fue tachado de inconstitucional, ya que el artículo 89 fracción II de la Constitución de 1917 autorizaba a expedir una ley y no un acuerdo, teniendo así una vida efímera.”⁶

1.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Como hemos señalado, la teoría del empleo quedó supeditada al Derecho Administrativo, la cual fue adoptada por las leyes locales y la Ley Federal del Trabajo de

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta Edición. Porrúa. México. 1985. Pág. 245.

⁶ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México. 1995. Pág. 245.

1931.

No fue sino hasta que se crearon los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que se dejaron atrás las practicas de carácter administrativo para considerar a las relaciones entre el trabajador y el Estado como laborales. Así el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931 fue modificado por dicho Estatuto, el cual fue promulgado por el Presidente de la República, General Lázaro Cardanes el día 27 de noviembre de 1938.

Este Estatuto fue creado para proteger los derechos de los trabajadores públicos con lo que hacen que el propio Estado sé auto-limita a sí mismo en palabras de dicho Estatuto, no obstante, es de aclararse que en sus inicios fue creado con el objeto de proteger a los trabajadores del Poder Ejecutivo únicamente; el 27 de noviembre de 1937 fue presentado un proyecto al Senado como Cámara de Origen en donde dicho Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal, señalaba que el empleo público constituye un factor de riqueza social y que a carecido de protección por parte del Estado y de la ley en materia de Trabajo la cual si protegía a otros trabajadores. El Poder Legislativo Federal tomó con demasiado entusiasmo e interés dicho proyecto de Ley, pero consideró, y con mucha razón y justicia, que esa reglamentación de derechos se debía de hacer extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión ya que se estaba haciendo reconocimiento de derechos que por ley y equidad le correspondía a toda la clase trabajadora burócrata ya que no era ninguna concesión graciosa la que hacía el Ejecutivo Federal.

Debemos recordar que la ideología del Presidente Lázaro Cardanes con inclinación protectora hacia los trabajadores fue determinante para que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión pudiera llevarse a cabo en la realidad.

Este Estatuto Jurídico reglamento por primera vez la declaración social del artículo 123 Constitucional en cuanto a la protección de la clase burócrata. Así el 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen en las Comisiones y hubo intervención de muchos Diputados, este primer Dictamen fue votado en contra por las numerosas modificaciones que contenía, pero otro grupo de Diputados presentó un nuevo proyecto de Estatuto el cual fue aprobado en la sesión del 28 de junio de ese mismo año y remitido a la Cámara de Origen para su discusión nuevamente, finalmente el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y tuvo una vigencia hasta 1941 tal como lo había promulgado el Presidente Lázaro Cardanes.

Siguiendo con el orden de ideas planteado el maestro Davalos establece que “con el Estatuto de 1938 dejaron de marchar a la deriva los derechos de los trabajadores al servicio del Estado como hasta antes había ocurrido; posteriormente el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó un nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de la Unión, que llevaría el mismo nombre, publicado el 17 de abril de 1941, el cual abrogó al Estatuto anterior, sin embargo, en el año de 1947 el Congreso de la Unión lo reformó, pero tanto el Estatuto como sus reformas fueron consideradas inconstitucionales durante

su vigencia.”⁷ Los principios sociales que este estatuto contiene son los mismos derechos y obligaciones que los que contenía el primer Estatuto de 1938. Los dos tienen el carácter tutelar de los trabajadores en las relaciones con el Estado excepto por lo relativo a los empleados de confianza del Estado que fueron creados con el Estatuto de 1941, pero pese a todo, una vez más se reivindica la protección a los trabajadores al servicio del Estado.

Sin hacer a un lado el valioso punto de vista del maestro De la Cueva, al respecto nos menciona que “los principios fundamentales de los Estatutos de 1938 y 1941 que han impactado a nuestro Derecho Laboral Burocrático vigente han sido: a) las relaciones entre los empleados públicos y el propio Estado serán consideradas como relaciones de trabajo, logrando así eliminar la teoría del Derecho Administrativo e instrumentos análogos que anteriormente se utilizaba para regular las relaciones trabajador-Estado, b) se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, sujetos únicamente a la Sindicación en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso, c) los Estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el empleo estableciendo certeza jurídica para el caso de que un Secretario de Estado o Jefe Superior era removido de su cargo, d) se reconoció el derecho de huelga, pero como la fijación de que los salarios no estaba en discusión, es decir que esto no sería motivo de huelga y solo sería procedente dicha figura jurídica para conseguir el cumplimiento del Estatuto o el pago de los

⁷ DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México. 1992. Pág. 70.

salarios, e) fue creado el Tribunal de Arbitraje, ahora llamado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las controversias que se suscitaran entre el Estado y sus trabajadores, así como entre ellos mismos.”⁸

1.4 Creación del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1960.

Cuando la Constitución Política de México se promulgo en 1917 no consideraba a los trabajadores al servicio del Estado como sujetos de derecho por lo cual y bajo la necesidad de que ya existían los Estatutos de 1938 y 1941 se requería de una regulación a rango constitucional para darle mayor fuerza a lo ya existente hasta esa fecha, de tal manera que el artículo 123 de nuestra Carta Magna debía ser reformado para bien de aquellos que prestaban sus servicios profesionales, administrativos o manuales al Estado.

El 7 de diciembre de 1956 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la Nación, Lic. Adolfo López Mateos en donde establecía que con el fin de continuar con el espíritu revolucionario y consolidar los ideales que dieron origen en lo referente a la justicia social, se pretendían incorporar a la Constitución Política los principios de protección a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado los

⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 340.

cuales aun no contaban con tal regulación, no así los trabajadores de la iniciativa privada, los cuales para entonces ya contaban con la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, a pesar de que ambos grupos de trabajadores pertenecen a la misma clase trabajadora, los trabajadores de la iniciativa privada estaban en ventaja con relación a los anteriores, esto marcaba una gran diferencia y hasta cierto punto una indiferencia legislativa perjudicial para los empleados públicos. Consideramos que una de las causas que motivo este retraso del Ejecutivo y del Legislativo de no reformar al artículo 123 pudo haber sido la naturaleza de los trabajos desempeñados, ya que los trabajadores privados tienen como principal objetivo el de producir más capital para el patrón mientras que los empleados públicos prestan sus servicios al Estado para que éste cumpla con las funciones inherentes para lo que fue creado sin producir nada a cambio, mas que eficacia.

No obstante, ambos grupos debieron desde un principio enmarcarse en el ya multicitado artículo 123 Constitucional por el solo hecho de ser trabajadores. Estas protestas hechas por la clase burócrata de inclusión constitucional estaban como razón fundamental en los considerandos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de 1956 .

Así en la sesión en donde se dio lectura por primera vez a la iniciativa de reforma constitucional intervinieron los Senadores Abelardo de la Torre, Juan M. Teran y Rodolfo Berena Torres en donde hacen un análisis de la situación histórica de los servidores públicos hasta 1938 y se argumento que aunque los Estados recibían ayuda y protección legal era preferible que esa protección fuera a nivel Constitucional, el cual los pondría al mismo nivel en el ya se encontraban los demás trabajadores mexicanos.

Una vez que fue leída y discutida la iniciativa, se emitió un dictamen por las Comisiones respectivas el 10 de diciembre de 1959 la cual fue aprobada por unanimidad de votos y así paso a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento Constitucional. En esta Cámara las Comisiones Segunda de puntos Constitucionales y la Tercera del Trabajo rindieron su dictamen el 21 de diciembre de 1959, el cual se sometió a discusión al día siguiente donde se modificó la fracción IX del Apartado B, en donde se señalaba la opción del trabajador cesado para pedir la reinstalación o el pago indemnizatorio y suprimiéndose la palabra empleado por la de trabajador.

Por su parte Miguel Cantón Moller explica que “en la sesión del 26 de diciembre del mismo año los Senadores consideraron los Dictámenes de las respectivas Comisiones como procedentes y el 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores actuando como Cámara de Origen declara que la reforma constitucional estaba aprobada turnándose el caso a los Diputados que en su carácter de Cámara Revisara declaró reformado al artículo 123, Apartado B Constitucional, el cual se paso al Ejecutivo Federal para su promulgación, publicándose oficialmente el día 5 de diciembre de 1960.”⁹

Como resultado de la Reforma Constitucional de 1960, el artículo 123 quedo integrado por dos apartados, el apartado A compuesto por el texto de las fracciones restantes que antes los componían previamente a la reforma y por el nuevo apartado B integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición y de esta manera su aprobación logró el viejo anhelo de los servidores públicos de elevar sus derechos

⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. Pág. 63.

laborales a nivel Constitucional y una vez más, como en 1917, se abanderó la causa de los trabajadores, que en este caso fue para los trabajadores la servicio del Estado, al elevar sus derechos a las garantías sociales mínimas; declaración soberana donde se puso de manifiesto la tradición humanista y de justicia social así como la equidad entre el Estados y sus trabajadores. Finalmente el maestro Davalos añade que “en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 27 de septiembre de 1962 se declaro *reformado el artículo 123 de la Constitución Política, adicionándole su nuevo apartado B.*”¹⁰

La reforma Constitucional al artículo 123 consistió en adicionar catorce fracciones exclusivamente para competencia de los trabajadores al servicio del Estado. En 1972 se reformo el inciso F de la fracción IX y se adiciono con un segundo párrafo la fracción XIII del propio apartado B. De igual forma en 1974 se reformó el párrafo inicial del apartado B y en ese mismo año también lo hicieron las fracciones VIII y XI inciso C de dicho apartado antes de esas reformas hubo otras como la de 1961 sobre la fracción IV que consistió en adicionar a dicha fracción las palabras *y en la entidad de la República* que significo una discusión sobre los salarios mínimos para que éstos fueran *los mismos dentro y fuera del Distrito Federal* ya que en esta entidad federativa el salario era más elevado que en los Estados restantes, lo que conducía a un desequilibrio salarial a nivel nacional.

¹⁰ DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 63.

Por otro lado, no omitimos señalar que la reforma de 1972 consistió en crear un derecho de casa-habitación para los trabajadores con la obligación del Estado de hacer aportaciones a un Fondo Nacional de Vivienda que junto con las aportaciones de los trabajadores se construyera un sistema de financiamiento que les permitiera realmente adquirir su vivienda mediante préstamos que se les otorgaría a un interés muy bajo.

1.5 Creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen hizo el conteo de la Legislatura Local y declaró que la Reforma Constitucional estaba aprobada turnando el caso a la Cámara de Diputados como Cámara Revisara declarando reformado al artículo 123 Constitucional con la adición del Apartado B, haciéndose pública la reforma el 5 de diciembre de 1960 por parte del Ejecutivo Federal, además del contenido esencial de reforma el proyecto aprobado contenían varios artículos transitorios siendo uno de ellos el artículo 2º el cual señalaba que mientras no se elaborara la Ley reglamentaria del artículo 123, Apartado B, estaría en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941 lo cual sucedió así hasta el mes de diciembre de 1963 fecha en que se promulgó la Ley Reglamentaria respectiva del Apartado B del artículo 123 Constitucional y que se le denomina Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de septiembre de 1963.

El artículo 2º transitorio al que nos referimos anteriormente textualmente establecía: que ente tanto no se expida la respectiva Ley Reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en cuanto no se ponga al presente. Una vez creada dicho ordenamiento legal el Estatuto quedo abrogado por disposición legal y dejando vigente a la nueva Ley la cual se encarga de dirimir los conflictos individuales, colectivos o intersindicales.

Por su parte el maestro Alberto Trueba Urbina en su obra Nuevo Derecho del Trabajo señala que “dicha Ley esta redactada siguiendo los lineamientos del primer Estatuto mejorándolo en su técnica legislativa pero, sin embargo no protege debidamente los derechos de los trabajadores burócratas.”¹¹ Establece como ejemplo que la ejecución de los laudos no es siempre cumplida en el tiempo y forma señalada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debido a que las multas pecuniarias establecidas en la Ley al Titular demandado son ineficaces por lo que se requiere de una actualización sobre el monto de las multas y con lo cual coincidimos plenamente.

Por otro lado el maestro Miguel Cantón Moller señala que “si bien esta Ley supera la parte técnica de su redacción, la verdad es que es poca la diferencia con el Estatuto que ha estado vigente en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos y como muestra señalamos que la propia Ley establece en su artículo 2º que la relación jurídica del trabajo se entiende establecida entre el Titular de la

¹¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo Tercera Edición. Porrúa. México. 1978. Pág. 485.

Dependencia Gubernamental y los trabajadores de base a sus servicios, lo cual significa que si el Titular de dicha Dependencia es despedido, cambiado o ascendido la relación de éste con el trabajador se extingue dejando al trabajador sin empleo, esto como resultado de una mala redacción de la Ley y que a la luz de la practica resultaría falto de seriedad".¹²La realidad es que los Titulares de las dependencias del Estado son solo representantes del Ejecutivo Federal asignados a cada una de las distintas dependencias de Gobierno, por tal motivo consideramos que la Ley debe decir que la relación de trabajo se entiende con el propio Estado por ser éste el patrón de los trabajadores a su cargo.

Consideramos que aunque existen diferencias en la técnica jurídica en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debemos recordar y reconocer sus aciertos como la garantía de una estabilidad en el empleo señalado en su artículo 76 que señala que: el Estado no podrá aceptar en ningún caso la cláusula de exclusión; de igual manera la prestación del pago de aguinaldo que reciben los empleados públicos es notoriamente superior a la posición que ostentan los trabajadores de la iniciativa privada, para ellos la el pago es de 15 días de trabajo cuando menos conforme al artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo en tanto que para los empleados públicos deberá tener un importe equivalente a 40 días conforme al artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo cual da como resultado un beneficio de 25 días de

¹² CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. Pág. 88.

salario en el monto de las cantidades mínimas que prevén ambas Leyes Reglamentarias del artículo 123 Constitucional favoreciendo así a los trabajadores públicos.

Una última reflexión sobre este tema es que el Estado necesita de personas físicas que lo auxilien en sus tareas diarias y cumplir así con las obligaciones que le corresponde delegando autoridad en las distintas dependencias Gubernamentales, regulando las relaciones de trabajo que iban surgiendo entre los empleados y sus autoridades y que por ningún motivo podían ser reguladas bajo la mirada del Derecho Administrativo que se encargó por un tiempo de señalar erróneamente las características de la función pública y del Estado olvidándose por completo de las convicciones que tuvieron los Constituyentes de 1917 y que como acertadamente lo señala el maestro Davalos “fue la de darle un carácter social y de equidad al Derecho del Trabajo y que poco a poco se fue logrando hasta llegar a considerares como una relación laboral que se desarrolla día con día entre el Estado y sus trabajadores”.¹³

¹³ DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág.73.

CAPITULO II

2 MARCO CONCEPTUAL.

2.1 Autoridades Laborales.

2.2 Los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.3 Los Conflictos Laborales en el Trabajo Burocrático.

2.4 Proceso y Procedimiento Laboral Burocrático.

2.5 La Conciliación.

CAPITULO II

2.1 Autoridades Laborales.

Durante este segundo capítulo estudiaremos, entre otros temas a las Autoridades Laborales y analizaremos la función jurisdiccional de cada una de ellas, así como la competencia que tienen para resolver los problemas laborales que se les presenten, sin perder de vista que de acuerdo a la naturaleza de este trabajo le daremos mayor prioridad a las autoridades laborales competentes para la resolución de los conflictos que se den entre los trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado que funge como Patrón en la relación laboral a través de su distintas Dependencias de Gobierno.

Considerando que este capítulo se refiere al marco conceptual, habremos de iniciar definiendo lo que es una autoridad, para más tarde estudiar en detalle a las autoridades laborales que es el motivo por el cual desarrollamos este tema.

De acuerdo con Carlos E. Mascarena en su Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo III, la autoridad se define "como una palabra con predicaciones distintas, así por autoridad puede entenderse: A) la potestad que tiene una persona con respecto a otra, así se habla de la autoridad del Jefe del Estado, del padre de familia; B) la vigencia o fuerza de obligar, en tal sentido se toma cuando se habla, por ejemplo, de la autoridad y supremacía de las leyes."¹⁴

Y es precisamente la ley la que nos indica quiénes son autoridades en materia

laboral; la Ley Federal del Trabajo en su artículo 523 señala a las autoridades laborales siendo unas administrativas y otras jurisdiccionales, es decir, las que se encuentran investidas para crear nuevas normas de trabajo y dirimir los conflictos que se les presenten.

Sin abandonar nuestra definición original de autoridad debemos reflexionar en lo siguiente, tanto el poder como la autoridad son fenómenos sociales. El poder es la capacidad para determinar la conducta ajena, es decir, que es la capacidad para hacerse obedecer, y como afirma Herman Heller en la misma Enciclopedia antes citada" solo goza de autoridad aquel a quien se le reconoce que su poder esta autorizado en cuanto se le vive como fundamento en la legitimidad."¹⁵ Esto significa que dicha autoridad debe de estar reconocida por el ente que se encarga de regular a los miembros de su comunidad, que en este caso es el Estado mismo el encargado de darle poder legitimo a las distintas dependencias administrativas y jurisdiccionales así como la autoridad para que sean acatadas y respetadas con legitimo imperio de Ley y que serán las autoridades laborales ante quien se presenten todos aquellos que quieran dirimir sus controversias por motivos de trabajo que por supuesto hayan provocado al órgano jurisdiccional o en su caso se les haya emplazado. En estos órganos públicos se deposita la administración de justicia obrera y de justicia social como lo señala en toda sus amplitud el artículo 123 Constitucional en sus apartados A y B los cuales forman parte de las garantías sociales mínimas.

¹⁵ Ibidem. Pág. 154.

La Secretaria del Trabajo y Previsión Social y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, son consideradas autoridades laborales ya que son órganos que forman parte del Poder Ejecutivo Federal y, por consiguiente, son autoridades administrativas con funciones laborales; las Direcciones de Trabajo de las Entidades Federativas, también son autoridades administrativas con atribuciones laborales.

Las autoridades con carácter jurisdiccional son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Locales y Federales, integradas por un Representante del Patrón, otro del obrero y otra del Estado, con facultades y potestad para dirimir los conflictos que se den entre los Patrones y los trabajadores en los diversos tópicos laborales.

Por lo que respecta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es la Autoridad Jurisdiccional encargada de dirimir los conflictos laborales que surjan entre el Estado y sus trabajadores, integrado por un Presidente del Tribunal, nombrado por el Gobierno y un representante de cada gremio. Así, todos los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado deben acudir, en caso de que se suscite una controversia laboral, a esta instancia correspondiente. Por otro lado, debemos señalar que en las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no se juzga sobre el Trabajo y el Capital sino en cuanto a la estabilidad en el empleo ya que colaboran con el Estado para que éste cumpla con la función para la que fue creado, a cambio de una remuneración económica que en si es un beneficio económico para los trabajadores. De esta manera, el Estado no puede considerarse un *ente* creado para fines de lucro, porque no regula actividades correspondientes al capital y al trabajo como factores de la producción ya que las funciones encomendadas al propio Estado no persiguen un factor económico. Pasando a otra de las autoridades que en materia laboral existen, no encontramos con la Secretaría

del Trabajo y Previsión Social la cual tiene como principal obligación la de intervenir en la conciliación de los conflictos colectivos de Competencia Federal, que surgen entre los particulares únicamente sujetos al apartado A del artículo 123 Constitucional, lo mismo ocurre con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no así con la Secretaría de Educación Pública en el ámbito laboral la cual establece una relación con sus trabajadores a través de la Ley Laboral Burocrática. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene en lo relativo a las inconformidades que pueden suscitarse en el ámbito del Reparto de Utilidades y la Secretaría de Educación Pública interviene solo en cuanto a la capacitación y adiestramiento, este último rubro también es aplicable a los empleados públicos, los cuales están obligados a capacitarse y a adiestrarse en su empleo u oficio para los que fueron contratados a través de un nombramiento expedido por el Estado mediante su diferentes dependencias y de igual manera el Estado por medio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conoce y resuelve sobre conflictos colectivos además de los individuales, cuando se trata de la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo o de conflictos entre sindicatos de una misma dependencia que desean representar a sus trabajadores. Para concluir con este punto debemos señalar que en materia laboral burocrática, es decir, entre el Estado y sus trabajadores, no existen los conflictos de carácter económico toda vez que desde el momento que el Estado no persigue fines de lucro, nunca va a tener necesidad de producción que genere el empleado en términos monetarios y, por consiguiente, no habrá necesidad de conflictos de tipo económico.

Las autoridades laborales comenzaron mucho antes de que se promulgara la Constitución Política Mexicana de 1917, sus orígenes se dan con los diversos Estatutos y

leyes algunos en Veracruz y otros en Yucatán en donde había una jurisdicción laboral; así la Ley de Trabajo promulgada en 1914 por el General Cándido Aguilar crea las Juntas de la Administración Civil encargadas de oír las quejas de los obreros y patrones y de resolver sobre sus controversias oyendo a los representantes de cada gremio. Por su parte el maestro José Davalos nos precisa que "en Yucatán el General Salvador Alvarado expidió la Ley en materia de trabajo, el 14 de mayo de 1915 que crea el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje."¹⁶

Estos antecedentes muestran la capacidad y la preocupación de las autoridades del Estado por regular los conflictos laborales que ya existían.

Durante el año de 1916 comienzan los debates en el Congreso de la Unión sobre el actual artículo 123 Constitucional y de igual forma la situación legal en que quedarían las entonces Juntas de Conciliación y Arbitraje y si serían Tribunales Laborales o no. Se temía que estas Juntas de Conciliación y Arbitraje fueran a convertirse en Tribunales que estuvieran en contra de los obreros, así lo señalaba el Diputado José Natividad Masías en la sesión del 28 de diciembre de 1916, temor que no era privativo de un solo Diputado sino de todos aquellos que velaban por la protección de los derechos de los trabajadores. El Legislador Natividad Masías argumentaba que las Juntas de Conciliación y Arbitraje eran en ese momento, las que tenían a su cargo la fijación del salario mínimo al representar a los trabajadores y a los patrones en cada rama industrial y para concluir señaló que dichas Juntas no eran para protección de los patrones, sino verdaderos órganos sociales.

¹⁶ DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 41.

En este orden de ideas, el maestro Miguel Cantón Moller nos señala que "la fracción XX del proyecto de creación sobre el artículo 123 Constitucional que se discutía en ese momento decía: las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetaran a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje formado por igual numero de representantes de los obreros y patrones y uno del Gobierno"¹⁷. El dictamen de la Comisión sobre el capítulo del trabajo que acepto integrar el texto de la fracción XX del proyecto del artículo 123 Constitucional se discutió en la sesión del 23 de enero de 1917. En la publicación oficial del precepto se cambio el termino Consejo por el de Junta, ajustándose al texto de las Leyes del Estado de Veracruz y de Yucatán.

Sin embargo, en 1924 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo por primera vez que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son Tribunales del Trabajo capacitados para resolver conflictos laborales y colectivos entre trabajadores y patrones, provocando una gran satisfacción a los trabajadores y dando confusión e incertidumbre a los patrones confundiéndonlos aun más.

Esta decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación provoco por saber y dejar en claro si eran Tribunales o Juntas, trayendo nuevamente el punto a discusión del Diputado Natividad Masías de 1916 a lo que algunos Legisladores opinaban que habían sido creadas a semejanza de las instituciones ya existentes en Bélgica y en los Estados Unidos de Norteamérica para prevenir y resolver conflictos colectivos, sin potestad para imponer sus resoluciones, negándoles la jurisdicción obligatoria porque estaban regidas

¹⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. Pág. 240.

por un tipo de arbitraje potestativo, ya que no era facultativo de éstos y negándoles la facultad de ejercer funciones jurisdiccionales.

La idea del Constituyente fue la de crear un sistema propio y típicamente mexicano, cuyo antecedente esta en las Leyes de la etapa revolucionaria; los supuestos modelos extranjeros que pudieron inspirar a los Constituyentes para crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje no fueron decisivos para determinar su naturaleza, más bien lo que apoyo su creación fue el conocimiento que se tenía de las Juntas que funcionaban en Veracruz para resolver conflictos laborales y las de Yucatán que intervenían en la prevención y decisión de los conflictos entre el capital y el trabajo y en las controversias individuales entre patrones y trabajadores por motivo de sus relación laboral. Estos fueron los verdaderos antecedentes de la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje señaladas en la fracción XX del artículo 123 Constitucional para resolver todos los problemas derivados de los conflictos laborales que surgieran entre obreros y patrones o entre el capital y el trabajo, como factores de la producción por lo cual consideramos que las Juntas son Tribunales Laborales de carácter social únicamente.

Por otro lado, creemos conveniente señalar que la Comisión Dictaminadora del proyecto de creación del artículo 123 Constitucional hizo una modificación a la fracción XXI, la cual fue aprobada por el Congreso Constituyente, que consistía en la supresión de la frase *en virtud de escrito de compromiso*, el cual desecha la idea del arbitraje potestativo. De esto se desprende que, no es necesario el compromiso arbitral para que las Juntas de Conciliación y Arbitraje ejerzan la jurisdicción laboral, por lo cual todas las discusiones por la jurisprudencia laboral emitida por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación de 1824 quedó obsoleta ya que señalaba que en un caso de divergencia entre un trabajador y un patrón, el arbitraje era potestativo.

En sentido estricto las Juntas de Conciliación y Arbitraje creadas por la fracción XX del artículo 123 Constitucional de 1917, constituyen un nuevo tipo de órganos estatales con funciones legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales con especificaciones propias; las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades estatales compuestas de representantes de obreros, patrones y del Gobierno y a cuya competencia se les encomienda la resolución de los conflictos laborales sin que exista una dependencia de las clases obreras y patronales con el Poder Ejecutivo, aunque éste sea el que designe al representante del Gobierno.

Otra interpretación que se le a querido dar a las Juntas Laborales es la de que son Tribunales Administrativos, consistentes en una revisión judicial de los actos administrativos. Los órganos encargados de estas tareas son los Tribunales Administrativos creados específicamente para ese efecto, pero las Juntas Laborales no alcanzan a revisar disposiciones administrativas ya que su función es únicamente jurisdiccional y versa sobre los temas relativos a la relación de trabajo a la que están sujetos los diversos actores que en ella intervienen, así como en los conflictos que se desarrollan por motivo de esa relación y que pueden ser de tipo individual o colectivo en los que no interviene la revisión de los actos de autoridad cometidos por otras autoridades estatales.

Otro elemento más que desacredita su aparente autoridad administrativa es que la manifestación de *imperium* para ejecutar sus laudos o resoluciones no significa un acto puro de ejecución, la cual no es una de las funciones administrativas, sino de

obligatoriedad, pues el *imperium* es una facultad para imponer sus decisiones y de ahí que al no ser autoridades administrativas no dependan del Poder Ejecutivo.

El maestro Alberto Trueba Urbina nos señala que "si las Juntas de Conciliaciones y Arbitraje no son Tribunales comunes por no pertenecer al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial son, entonces, Tribunales Especiales"¹⁸; lo cual no quiere decir que estén prohibidas por el artículo 13 de nuestra Constitución Política de donde derivamos que las Juntas Laborales y el Tribunal Laboral creados por las fracciones XX del apartado A y XII del apartado B, ambos del artículo 123 Constitucional son Tribunales de Derecho Laboral, los cuales en todo conflicto que se les presente fallan a verdad sabida y buena fe guardada, siempre con la obligación de aplicar el derecho estricto y toda vez que los laudos o fallos que emiten estas autoridades laborales no reviste un acto puro de ejecución, no pertenecen al Poder Ejecutivo, ni es un juez el que juzga, sino es un representante de cada gremio más uno que representa al Gobierno, lo que no lleva a considerar, que tampoco son pertenecientes al Poder Judicial en estricto sentido, lo cual nos lleva por definición, a que son Tribunales de Derecho Social con ejercicio jurisdiccional para regular los bienes de la producción en el proceso económico y para resolver los conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores o entre el patrón y sus empleados, de acuerdo a la autoridad jurisdiccional de que se trate.

En 1917 los Constituyentes prohibieron los llamados *Tribunales Especiales* en razón del fuero con excepción de los Tribunales Militares y los Tribunales del Trabajo

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1978. Pág. 245.

que aunque son considerados por algunos tribunales especiales no fueron prohibidos por el artículo 13 Constitucional debido a que no cumplen con los elementos requeridos para que sean considerados como tales. Aun más, en los Tribunales del Trabajo no existe el privilegio y, por tanto, no pueden ser catalogados como especiales ya que la naturaleza de los Tribunales Especiales no es aplicable ni a las Juntas de Conciliación y Arbitraje ni a lo que será posteriormente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que en sus inicios se llamara Tribunal de Arbitraje, no así con los Tribunales Militares los cuales si constituyen un fuero para juzgar a miembros de un único grupo lo cual no ocurre en los Tribunales del Trabajo los cuales dirimen controversias y están abiertos a todos aquellos que se erijan como autoridades laborales; el Derecho del Trabajo rige las relaciones que existen entre el capital y el trabajo por lo cual dicha rama del Derecho es exclusiva del patrón y trabajador.

Por lo anterior señalado podemos decir que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, también se les puede llamar Tribunales del Trabajo, así que cuando hablamos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no estamos queriendo decir que tanto este como las Juntas sean contrarios a los trabajadores, como lo decía el Diputado Masías por la simple razón de que estos no pertenecen al Poder Legislativo o Judicial, ya que son cuerpos colegiados que están constituidos en forma tripartita, por un representante de los trabajadores uno de los patronos y uno del Gobierno que será el Presidente del Tribunal y son de carácter social.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas de la misma materia conocen de los conflictos laborales colectivos e individuales, cada uno según su competencia que les asigna el artículo 123 Constitucional, aunque en sus inicios las

Juntas solo podían conocer de los conflictos colectivos de trabajo, posteriormente fueron competentes para conocer también de los de tipo individual.

El Doctor Miguel Borrell Navarro en su magistral obra *Derecho Mexicano del Trabajo* señala que "aunque es verdad que las Juntas del Trabajo y el Tribunal Burocrático no pertenecen a ningún Poder de la Nación, si se encuentran vinculados al Poder Ejecutivo por ser este el que designa a sus Presidentes de cada Tribunal"¹⁹; de igual manera el Doctor Alberto Trueba Urbina, señala que "tanto las Juntas como el Tribunal realizan funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas pero con el carácter de sociales por lo que tanto las Juntas como el Tribunal realizan actividades clásicas del Estado, es decir, que son inherentes a éste. Estas funciones son de carácter social que en vez de estar asignadas a cada una de los Poderes del Estado se reúnen en una sola; desempeñan actividades jurisdiccionales porque conocen y resuelven sobre los conflictos entre el capital y el trabajo o su relación con el Estado y la naturaleza de su empleo, considerando que la jurisdicción laboral es de justicia social y de buena fe. Desempeñan actividades legislativas cuando modifican los contratos de trabajo, introducen nuevas condiciones de trabajo y porque expiden sus propios reglamentos. Desempeñan actividades administrativas cuando vigilan el cumplimiento de las leyes Laborales y también cuando registran sindicatos y reciben los contratos colectivos de trabajo en calidad de depósito."²⁰

¹⁹ BORRELL NAVARRO, Miguel. Derecho Mexicano del Trabajo. Segunda Edición. Sista. México. 1997. Pág. 527.

²⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág.248.

Siguiendo este orden de ideas, encontramos que tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades laborales que imparten justicia social en los conflictos de trabajo que se someten a su jurisdicción como lo establece el artículo 123 de nuestra Constitución Política vigente tratando siempre hasta donde la justicia y el derecho lo permita en proteger al trabajador y por equidad reivindicándolo lo cual, y partiendo de que son autoridades laborales de justicia social, no sería posible si estos formaran parte de los Tribunales Judiciales como lo señala el maestro Borrell Navarro en su obra ya citada y, además por la razón de que sus funciones corresponden al Estado Social por obligación constitucional emanado del artículo 123 Constitucional apartado A, fracción XX y por el apartado B, fracción XII del mismo ordenamiento constitucional, y por impartir justicia social totalmente diferente a las funciones judiciales propias de aquellos Tribunales.

Durante todo el desarrollo de este tema hemos señalado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje ya que fueron las primeras autoridades jurisdiccionales que surgieron para la resolución de los conflictos laborales y no fue sino hasta que se crea el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que se crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Tanto las Juntas como el Tribunal Laboral Burocrático son autoridades competentes en los conflictos del Trabajo, cada uno dentro de su competencia que le es prescrito por mandato Constitucional.

Considerando que el presente trabajo es relativo al Derecho Burocrático, habremos de mencionar a las Autoridades Laborales reglamentarias del apartado B del artículo 123 Constitucional además del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al

cual ya nos hemos referido con anterioridad y que ahora lo haremos de un a forma más general ya que hemos estudiado su naturaleza jurídica en renglones anteriores.

Recordando el origen del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, competente para resolver los conflictos individuales y colectivos entre el Estado y sus trabajadores, debemos establecer claramente que al emitirse por el General Lázaro Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el año de 1938, en el cual se incluyo un capitulo relativo a la resolución de los conflictos laborales en donde se señalaba la inclusión de un Tribunal de Arbitraje y Juntas de Arbitraje y aunque el Estatuto no lo dice en forma expresa debe entenderse que habría una de esas Juntas en cada Unidad Burocrática; un elemento que llama poderosamente la atención es el hecho de que los gastos que originara el funcionamiento del Tribunal y de las Juntas debería ser pagado por partes iguales, por el Estado y por el gremio de trabajadores a través de sus organizaciones.

En fecha posterior, cuando se reformo el Estatuto durante el gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho en el año de 1941, desaparecen las Juntas de Arbitraje y se integra el Tribunal Burocrático que comienza a funcionar como hasta la fecha lo conocemos, es decir, de forma bipartita y no tripartita como la de las Juntas de Conciliación y Arbitraje ya que únicamente se trata de dos partes las cuales es precisamente el Gobierno y los trabajadores y por lo que respecta al Presidente de cada sala, la solución a sido que los representantes del Gobierno y de los trabajadores lo designen de común acuerdo como un tercero con el carácter de arbitro.

Posteriormente la creación del apartado B del, artículo 123 Constitucional hace que las disposiciones relativas a este Tribunal alcancen el rango Constitucional,

consagrándolo en la fracción XXII que a la letra dice: los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto por la Ley reglamentaria. En la actualidad el presupuesto de funcionamiento se cubre por el presupuesto del propio Estado y por lo que respecta a su competencia conforme a lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 el Tribunal es competente para conocer: 1. -De los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; 2. -De los conflictos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; 3. -Conceder el registro a los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo; 4. -Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y 5. -Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamento de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los Estatutos de los sindicatos.

Como el Tribunal puede actuar en Pleno o por cada Sala, la ley le concede al Pleno la facultad de intervenir y resolver en los conflictos colectivos e inclusive en aquellos que se presenten entre dos organizaciones sindicales así como los registros de estos.

También se encuentra integrado por una Procuraduría de la Defensa del Trabajador Burocrático con el carácter de Defensora de Oficio, que puede representar a los trabajadores en juicio, siendo los tramites totalmente gratuitos, llegando inclusive a la figura del Amparo si esto es necesario.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo Burocrático esta representada por un Procurado General, un Sub-Procurador y Procuradores Auxiliares en donde uno de ellos

es el encargado de tramitar los juicios sobre garantías individuales que a criterio del representante del trabajador fueron violentadas..

Con todo lo ya mencionado podemos decir que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se crea a raíz de las luchas de los empleados públicos por hacer que sus derechos laborales se eleven a rango constitucional tal como lo habían logrado los trabajadores particulares en 1917 y contemplados actualmente en el apartado A del artículo 123 Constitucional.

Otras autoridades laborales a las que pueden recurrir los trabajadores al servicio del Estado son el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Burocrático, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los Estados Federales, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje así como el Consejo General del Poder Judicial Federal y su Comisión Substanciadora.

Todos estos junto con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son las autoridades que el propio Estado a determinado para resolver los conflictos entre los distintos Poderes de la Unión y sus trabajadores.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para estos efectos funciona en Pleno así como la Comisión Substanciadora dependiente directa del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme al artículo 123 Constitucional en su apartado B dispone en la fracción XII, *párrafo segundo* que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; De igual forma, como lo señala el maestro Arroyo Herrera "la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contiene un título noveno llamado *De los*

conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, con lo que da a entender la competencia de éstos, en sus artículos del 152 al 161. Estos dos ordenamientos legales, uno constitucional y el otro de tipo legal señalan que las facultades jurisdiccionales corresponden al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, el artículo 153 de la Ley Burocrática señala que se constituye con carácter permanente una Comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen que turnara al Pleno de la Suprema Corte para su resolución.²¹

La Comisión Substanciadora nunca va a emitir o dictar una resolución definitiva, ya que como lo indica la Ley de la materia solo va a enviar un dictamen al Pleno el cual va a ser sometido a discusión; la Comisión Substanciadora solamente va a tramitar el expediente y formular un dictamen del estudio del mismo que lo turnara al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual y con apego a la Ley de la materia podrá resolver y aprobar el dictamen en todas sus partes o modificarlo si así lo considera.

Hecho lo anterior se emitirá una resolución que será notificada al Presidente de la Suprema Corte; podemos decir que la Comisión Substanciadora solo tramitará el expediente hasta formular el dictamen, pero sin resolver sobre el fondo del asunto, porque quien ejerce la jurisdicción es el Pleno de la Suprema Corte, es decir, que la Comisión Substanciada no tiene carácter jurisdiccional porque dictamina sobre los expedientes sometidos a su función jurisdiccional dependiente siempre del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve a través de un dictamen de única

²¹ ARROYO HERRERA, J. Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Porrúa. México. 1996. Pág. 217.

instancia sobre los asuntos laborales que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus empleados como lo señala la Ley de la materia.

Sin embargo, el carácter de autoridad jurisdiccional para una resolución únicamente la tiene el propio Pleno de la Suprema Corte el cual se erige como tribunal, no así la Comisión Substanciadora que por esa razón lleva dicho nombre.

Y por ese motivo es que el artículo 152 de la Ley Burocrática preceptúa que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En razón de que el trabajador se viera afectado por la resolución tomada por el propio Pleno de la Suprema Corte, éste no podría impugnar ni discutir el dictamen con la Comisión Substanciadora ya que ésta no es autoridad ni emite resolución alguna; y aunque el Pleno de la Suprema Corte si es autoridad jurisdiccional, ya que de él emana la resolución definitiva, tampoco se podría recurrir dicha sentencia toda vez que el propio artículo 152 de la propia Ley Federa de los Trabajadores al Servicio del Estado señala expresamente que: Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto da como resultado que el trabajador se encuentre en un verdadero estado de indefensión, violando así la propia Constitución Política del país al no poder recurrir la resolución definitiva a través del juicio de Amparo.

Por otro lado, el hecho de que sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que resuelva sobre los conflictos laborales que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados y no sea el propio Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, se debe a que un Tribunal de menor jerarquía nunca podrá juzgar a otro de mayor jerarquía y siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación nuestro máximo Tribunal de justicia, ésta no puede someterse a uno de menor jerarquía.

Este motivo al que ahora nos referimos fue incorporado a la Ley de la materia, publicado el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación por razón de una demanda que interpuso un empleado del Poder Judicial de la Federación y toda vez que en ese momento se encontraban vigentes los Estatutos de 1938 y de 1941 los cuales no tenían contemplado el procedimiento a aplicarse en caso de una controversia de este tipo, así que optaron por remitir el expediente laboral del caso al entonces Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde la Suprema Corte consideró que jurídicamente era un Tribunal Superior al del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y por lo cual debía de ser ésta la encargada de resolver la controversia planteada a través del Pleno de la misma.

Por último debemos señalar que la Comisión Substanciadora es competente para conocer de los conflictos que surjan entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados, sean éstos de base o de confianza, *al no hacer ninguna distinción el propio artículo 152 de la Ley Burocrática*; todo lo anterior con base en la equidad, la buena fe, y al principio *indubio pro operario*, que en caso de duda se favorezca al trabajador.

Otra de las autoridades laborales competentes para conocer de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la cual es competente para resolver los conflictos laborales de Instituciones, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas reguladas por el artículo 123 Constitucional apartado A y de la Ley Federal del Trabajo; tal es el caso de los trabajadores de

Organismos Descentralizados como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y las empresas publicas de participación estatal que forman parte de la Administración Pública Federal y que la gran parte de éstas a sido vendidas, liquidadas o disueltas quedando actualmente muy pocas.

Consideremos que estos Organismos Descentralizados deberían dirigirse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos laborales que se dan entre éstos y sus trabajadores. Actualmente dicho Tribunal resuelve casi de manera exclusiva sobre los conflictos de las Secretarías de Estado y sus trabajadores, cuando deberían de estar resolviendo también sobre todas aquellas Dependencias del Estado por ser éstas autoridades publicas ya fueran Organismos Descentralizados o empresas publicas de participación estatal.

Por lo que respecta a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos de las Entidades Federativas y Municipios están dados de acuerdo de acuerdo con las Leyes locales y con las fracciones VIII del artículo 115 Constitucional para los Municipios y V del artículo 116 Constitucional para los trabajadores de los Estado Federativos, en donde deben existir estos Tribunales o Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que resolverán los conflictos laborales de las Entidades Federativas y de los Municipios y sus trabajadores.

Por lo que corresponde al Tribunal Federal Electoral, considera a todos sus trabajadores como de confianza y conforme al párrafo decimotercero del artículo 41 Constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), EL Tribunal es el competente para resolver los conflictos laborales de los trabajadores del Sistema Electoral.

Aunque recientemente con las reformas a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, se agregó un nuevo órgano decisorio para los conflictos laborales entre los miembros del Poder Judicial Federal con exclusión de los que prestan sus servicios a la Suprema Corte de Justicia de la Nación llamado Consejo General del Poder Judicial Federal el cual se convierte en un verdadero Tribunal dentro de nuestro máximo Tribunal que es la Suprema Corte, cuya competencia es aplicable a la administración y libre intervención en la designación de funcionarios así como la intervención en el Instituto de la Judicatura.

Con esta nueva creación no queda muy claro quien es competente para que efectos y competencia o si en su defecto se trata de otra Comisión tramitadora de asuntos laborales dependiente del Consejo de la Judicatura Federal o bien será la Comisión Substanciadora dependiente del Pleno de la Suprema Corte la encargada de tramitar los expedientes de los empleados de la Suprema Corte, además de los otros servidores del Poder Judicial Federal como son los jueces y magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito incluyendo los propios magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como hemos demostrado no podemos afirmar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea la única autoridad laboral facultada constitucionalmente para resolver los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores.

2.2 Los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado o empleados públicos son todos aquellos que prestan sus servicios a alguna entidad pública y como analizaremos en el presente apartado de este estudio existen diferencias legales entre éstos con el resto de los trabajadores privados. Comenzaremos por distinguir quienes son los trabajadores privados, conforme a la Ley Federal del Trabajo; ésta señala en su artículo 8º que *trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, entendiéndose por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.*

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en su artículo 3º que *Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales.*

Ambos conceptos son parecidos entre sí, en el sentido de que ambos establecen que el trabajador debe ser, para que se considere como tal, una persona física así como la existencia del elemento de subordinación; se entiende que la sola circunstancia de que una persona física con carácter profesional preste sus servicios a un patrón y reciba una remuneración a cambio de un trabajo prestado no entraña necesariamente que en ambos exista una relación laboral, pues para que nazca ese vínculo es necesaria que este presente la subordinación que es el elemento que va a distinguir a la relación laboral de

otras relaciones, esto es, que exista un poder de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio

El maestro Baltasar Cavazos Flores nos precisa que la subordinación constituye el elemento característico de la relación de trabajo y consiste "en la facultad de mandar y en el derecho de ser obedecido, en donde dicha facultad de mando tiene dos límites que son por un lado el referente al trabajo estipulado y por el otro que debe ser ejercida durante la jornada de trabajo."²²

A todo lo antes señalado podemos decir que trabajador es toda persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado y que da nacimiento a una relación de trabajo por medio de un contrato escrito o sin él, o nombramiento expedido por funcionario público en ejercicio de sus funciones.

Por lo que corresponde al régimen jurídico al que pertenecen los trabajadores al servicio del Estado, éstos se encuentran señalados constitucionalmente en el artículo 123 apartado B del mismo ordenamiento legal y cuya Ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expedida en 1963.

Debemos comenzar por clarificar cuales son los elementos que hacen a una persona un empleado público, ya que sobre ellos se trata este apartado, y cual es su relación con el Estado desde el punto de vista jurídico-laboral. El artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o también conocida como Ley Burocrática nos señala que trabajador es toda persona física que presta un servicio físico

²² CAVAZOS FLORES, Baltasar. Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral. Octava Edición. Trillas. México. 1991. Pág. 78.

c intelectual, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; de lo anterior se desprenden los siguientes elementos, que como ya dijimos, el trabajador será siempre una persona física a quien se expide un nombramiento a nombre de él por autoridad competente *sin faltar el elemento que caracteriza a toda relación laboral que es el de la subordinación consistente en la facultad de mandar y el derecho de ser obedecido.*

Como podemos apreciar, la semejanza entre el trabajador privado y uno al servicio del Estado no es del todo diferente salvo en el nombramiento, el cual va a ser determinante para diferenciar al uno del otro, ya que con esto se podría distinguir el contrato de trabajo.

Fuera de esto, empleado y trabajador son la misma cosa y como lo señala el maestro Néstor De Buen Lozano "para el Derecho Mexicano carecen de interés las distinciones entre empleado y obrero ya que todos son, simplemente trabajadores."²³

Ahora que ya hemos salvado la diferencia entre trabajador público y privado nos limitaremos a hablar únicamente sobre los trabajadores al servicio del Estado. El artículo 2º de la Ley Burocrática establece las bases para lo que es la relación de trabajo entre los trabajadores y el Estado, en donde señala que se entiende establecida una relación jurídica entre los titulares de la Dependencias y los Institutos del propio Estado y los trabajadores de base a su servicio, esto significa que solamente los trabajadores de base jurídicamente hablando, tienen una relación laboral con el Estado y por tanto todos

²³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Sexta Edición. Porrúa. México. 1990. Pág. 381.

aquellos que no sean de base, es decir de confianza, no figuraran como trabajadores para los efectos de la Ley Burocrática.

De esta manera el propio ordenamiento legal aplicable excluye de forma tácita a los que no son empleados de base. El propio artículo 5° de la Ley Burocrática señala quienes son trabajadores de confianza y hace una extensa enumeración de ellos, por su parte el artículo 8° señala de manera categórica que dichos trabajadores quedan excluidos de esta Ley y por consiguiente deja a estos empleados públicos sin el derecho a la estabilidad en el empleo, que es una garantía social mínima de todo trabajador.

Sobre la enumeración que hace el artículo 5° sobre los empleados de confianza, éste señala de manera expresa a lo largo de sus cuatro fracciones el cargo que deberán desempeñar para ser calificados como tales.

En la fracción I del mencionado artículo 5°, indica que serán los que integren la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

En su fracción II señala a todos aquellos trabajadores que desempeñan funciones que conforme al Catalogo General de Puestos del Gobierno Federal se señalen con la naturaleza de Dirección que implique poder de decisión en el ejercicio del mando, de Inspección, de Vigilancia y Fiscalización, de Jefaturas y Subjefaturas, en el manejo de Fondos y Valores, de Auditoria de Control Directo de Adquisiciones, cuando esto implique una toma de decisión, en Almacenes e Inventarios sobre la responsabilidad de autorizar el ingreso o salida de bienes, en la Investigación Científica para quien tenga facultades de determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo, de

Asesoría o Consultoría para Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las Dependencias del Gobierno o sus equivalentes en las Entidades Federativas, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal así como los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

En su fracción III señala a todos aquellos que ocupen cargos en el Poder Legislativo de naturaleza igual a la señalada en la fracción I, así como en la Contaduría Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su fracción IV nos hace referencia a los que ocupen cargos en el Poder Judicial como son los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Esta calidad de trabajadores de confianza a la que se refiere el artículo 5° de la Ley Burocrática es de manera excepcional ya que se mencionan los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza y en consecuencia todos los que no estén numerados por el artículo en estudio serán considerados como de base.

Sin embargo, no basta solamente aducir que un determinado trabajo es de confianza sino que se requiere además, que se acredite que las funciones adscritas al puesto son de las señaladas por la Ley de la materia como de confianza y como consecuencia le den el carácter como tal al trabajador como lo señala el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, en donde señala que la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación del cargo que se le da al puesto. Esto quiere decir que no son las designaciones que se le den a los diversos puestos que ocupen los

trabajadores lo que les dará el cargo como de confianza, sino las funciones que éstos desempeñen de acuerdo con la naturaleza de su trabajo, que son las que le confieren tal carácter. Así se evita que un trabajador sea considerado como de confianza porque se requiera su salida o porque no quiera sindicalizarse.

Como habíamos señalado anteriormente, es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que en su artículo 8º desplaza o excluye del régimen de esta Ley a los trabajadores de confianza, dejando a éstos fuera de los beneficios sociales y laborales que dicha Ley concede a los empleados públicos.

A todo esto podemos afirmar que para efectos de la aplicación de este ordenamiento legal los trabajadores de confianza están totalmente desprotegidos en sus derechos laborales y solo podrán hacer uso de su derecho constitucional consagrado en el artículo 123, apartado B, fracción XIV respecto a lo señalado sobre las medidas de protección al salario y al goce de los beneficios que otorga la seguridad social.

En otras palabras y para finalizar el análisis sobre la calidad laboral que ostentan estos trabajadores al servicio del Estado, éstos gozaran de los derechos sociales que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les concede con excepción de los relativos a la estabilidad en el empleo y demás prestaciones reservadas para los trabajadores de base, esto significa que la autoridad laboral competente, que para estos efectos es el Tribunal Burocrático, no incurrirá en violaciones de garantías sociales e individuales en perjuicio del trabajador de confianza que demande ante esta autoridad jurisdiccional el despido injustificado al absolver éste al Estado sobre el pago de indemnización constitucional y salarios caídos por alegar dicho trabajador un cese injustificado o bien una reinstalación de su puesto anterior, ya que como mencionamos

anteriormente los trabajadores que estén desempeñando actividades calificada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como de confianza sólo podrán hacer uso y disfrute de sus derechos relativos a la protección al salario y de los beneficios que les otorgue la Seguridad Social que el Estado ofrece a sus empleados, como lo señala la propia Constitución Política Mexicana en el apartado B del artículo 123 de su fracción XIV. Para concluir con el tema debemos hacer referencia al elemento distintivo que nos da el maestro Arroyo Herrera sobre los trabajadores al servicio del Estado al señalar "que relativo a los trabajadores de confianza mencionaremos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos señala que solo hay dos clases de trabajadores los de base y los de confianza, pero éstos últimos lo son en virtud de las funciones que desempeñan durante su trabajo más no por la designación que se les hace de su cargo que desempeñen."²⁴ Dichas funciones están consignadas en el artículo 5° de la Ley Burocrática, el cual ya hemos analizado.

Además de que en caso de un despido de un trabajador de confianza ocurra, éste debe estar fundado y motivado en una causal de las señaladas en el artículo 46 de la Ley Burocrática.

Estableciendo una claridad meridiana de quienes son los trabajadores de confianza para la Ley Laboral Burocrática, ahora hablaremos de la otra especie de trabajadores a la que hace alusión la ley de la materia la cual señala en su artículo 6° que, son trabajadores de base, los no incluidos en la numeración anterior (art. 5°) y que por

²⁴ ARROYO HERRERA, J. Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Ob. Cit. Pág. 71.

ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

De este artículo desprendemos que los trabajadores de base poseen la estabilidad en el empleo y solamente serán removidos de sus cargos o funciones mediante mala conducta o negligencia en el desempeño de su trabajo sin que esto signifique que el trabajador no pueda ser cambiado de un centro de trabajo a otro, en donde desempeñe sus mismas funciones, siempre y cuando, mediare el conocimiento y aceptación del trabajador sobre dicho cambio.

Por lo tanto la inamovilidad no tendrá mas limite que el cese justificado del trabajador de acuerdo a los términos en que se considere haya incurrido en una falta grave. Y así el trabajador estará sujeto por lo señalado en la Ley Laboral Burocrática y con derecho al goce de las garantías sociales mínimas que señale el artículo 123 apartado B Constitucional consistentes en una jornada de trabajo, un día de descanso a la semana con goce de salario integro.

Sobre la jornada diaria de trabajo, ésta no excederá de ocho horas diarias, el trabajador gozara de vacaciones al igual que de un salario mínimo, de igual forma gozaran de derechos escalafonarios a fin de que se les otorguen ascensos, tenderán derecho de asociarse en coaliciones o sindicatos para la defensa de sus intereses comunes así como hacer uso del derecho de huelga; sobre este punto el profesor Alberto Trueba Urbina acertadamente señala que la huelga burocrática es un mito ya que como lo veremos en el siguiente apartado de nuestro estudio resulta muy difícil que se de en la realidad ya que hasta la fecha no conocemos alguna huelga burocrática que se haya llevado en la practica.

Siguiendo con nuestro tema, los trabajadores de base contarán con la seguridad social por medio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, contarán con una autoridad laboral jurisdiccional en donde podrán ventilar los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan por motivo de su trabajo entre éstos y el Estado además de cumplir con lo establecido en su nombramiento y a hacer uso de sus derechos y a su acatamiento de los mismos que la propia Ley Laboral Burocrática les otorgue sin incurrir en alguna de las causales que establece el artículo 46 fracción V del mismo ordenamiento legal.

Para concluir con este apartado sobre los trabajadores al servicio del Estado, debemos considerarla relación jurídico-laboral la cual, como habíamos mencionado se establece por medio de un nombramiento expedido por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones, el cual significa que existe un acuerdo de voluntades entre quien presta el trabajo y entre quien lo recibe, de lo anterior se desprende que el trabajador se pone a disposición del Estado y por parte de éste último le permite al trabajador que desempeñe el empleo para que reciba un salario cumpliendo con las funciones para las que fue contratada. Así, el nombramiento formalizara la relación jurídica de trabajo con el titular de la dependencia que es el representante del Estado en esa área y obliga al cumplimiento de los deberes inherentes al trabajador para lo que fue contratado así como al acatamiento de la Ley reglamentaria y a las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia pública y sus obligaciones que de ella emanen.

Debemos precisar que la Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 21 que no es necesario que exista un contrato de trabajo, al señalar que se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre quien presta un trabajo personal subordinado y

el que lo recibe, por lo que la relación laboral puede tener su origen en un contrato o sin él, cosa que no sucede en la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores ya que ésta solamente se formaliza en el momento en que se expide el nombramiento correspondiente acorde con la Ley de la materia y con las partidas presupuestales que expide el Gobierno.

El maestro Miguel Acosta Romero llama a esta formalidad *acto-condición* porque como él mismo señala "el acto administrativo de otorgar un nombramiento condiciona la aplicación de una situación general impersonal que va a dar nacimiento a la relación de trabajo, además el contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades pero el nombramiento es un acto potestativo del Estado ejercido por medio de su representantes por lo que deviene en un *acto-condición*, ya que el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de una persona para que ocupe un cargo público por lo que es necesario que exista física y materialmente dicho nombramiento para que acredite la relación de trabajo."²⁵

Ahondando más sobre la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus empleados públicos la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitido jurisprudencia sobre el caso señalando que estos dos sujetos de derecho no pueden tener como fundamento un contrato de trabajo porque el Estado, para efectos de lucro, no es considerado como patrón en la relación laboral toda vez que éste no busca una producción mercantil ni comercial, ya que los fines del Estado no son los de regular actividades que corresponden al capital y al trabajo como factores inherentes de la

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 450.

producción que reditúen ganancias de tipo monetario sin embargo el hecho de que el Estado no sea considerado como patrón, esto no significa que no exista relación de trabajo entre éste y sus trabajadores ya que además de contar con un nombramiento de trabajo también se cuenta con un elemento fundamental que consiste en la subordinación, la cual nace de la facultad de mandar y del derecho de ser obedecido lo cual da como consecuencia una relación de trabajo entre quien presta un trabajo y entre quien lo recibe, como se desprende del artículo 44 fracción III del ordenamiento legal aplicable en donde señala que el trabajador público cumplirá con las obligaciones que le impongan las Condiciones Generales de Trabajo; Además de las obligaciones ya señaladas como son las de guardar respeto y acatar las ordenes de sus superiores y mantener la armonía con sus demás compañeros durante su horario de trabajo y comportarse con decoro ya que la sola circunstancia de desacato a la Ley Laboral Burocrática y a las Condiciones Generales de Trabajo producirán una llamada de atención, un exhorto, un extrañamiento o inclusive una acta administrativa, la cual puede generar el cese del trabajador si éste hubiese cometido una falta grave de las señaladas por el artículo 46, fracción V, incisos a) al j) de la Ley Burocrática cuando así lo determine el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A todo esto concluimos que son dos los elementos característicos que se requieren para establecer una relación laboral entre el Estado y sus empleados, que son la existencia física y material de un documento llamado nombramiento expedido por una autoridad competente y que en dicho vinculo laboral se encuentre necesariamente la existencia de la subordinación, es decir, que exista por parte del Estado o de su representante un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte

de quien recibe el servicio y que lo obliga a desempeñarlo bajo la dirección de cuya autoridad esta subordinado en todo lo concerniente al trabajo en el área que le corresponda y en el horario de trabajo al que este sujeto así como las consecuencias que sean conforme a la Ley, al uso y a la buena fe como lo señala el artículo 18 de la Ley Laboral Burocrática.

2.3 Los Conflictos Laborales en el Trabajo Burocrático.

La expresión conflicto de trabajo se halla aceptada por la literatura jurídico-laboral, que se refiere a la perturbación o pugna referida a las relaciones laborales y así encontramos que hay una división entre los conflictos de trabajo en donde encontramos a los de tipo individual, a los de tipo colectivo y a los de tipo intersindical.

Sobre el concepto Conflictos de Trabajo el maestro Baltasar Cavazos Flores precisa que "conflicto es diferente a la controversia ya que aun utilizando el termino conflicto como sinónimo de combate, éste va a dar como resultado una posición antagónica con intereses opuestos y que conduce necesariamente a la lucha, que será una lucha de clases, mientras que la expresión controversia es igualmente admisible pero para indicar una fase distinta al conflicto, ya que el centro de todo conflicto por el solo hecho de ser llamado así, existe una pura y plena lucha de clases, entre la clase trabajadora y la clase capitalista mientras que en la controversia -indica el citado

maestro- hay un punto de coincidencia entre las partes que es, que ambas entran a una discusión."²⁶

Sobre los conflictos individuales de naturaleza jurídica, son todos aquellos que afectan intereses de carácter particular, independientemente del número de trabajadores que en ellos intervengan y que para la materia laboral burocrática se suceden entre el Estado y sus trabajadores.

Por lo tanto, cuando un derecho es transgredido no ignorado se convierte en un conflicto y en una lucha o controversia de intereses; así los trabajadores al servicio del Estado se ven protegidos por las garantías sociales mínimas consagradas en el artículo 123 apartado B Constitucional; por otro lado debemos señalar que estos derechos podrán ser utilizados únicamente por los trabajadores de base y que podrán dirigiese a la autoridad jurisdiccional competente para hacer vales sus derechos laborales transgredidos, mediante una demanda que funde y motive los hechos y el proceder de sus peticiones.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan a la autoridad jurisdiccional competente será ventilado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que se iniciara mediante la presentación de la demanda respectiva la cual deberá hacerse por escrito o de manera verbal por medio de comparecencia, la cual por motivo del ofrecimiento de las pruebas durante la única audiencia que se desahoga en materia laboral burocrática no es común de llevarse a cabo.

²⁶ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral. Ob. Cit. Pág. 321.

A la contestación, que se hará de igual forma y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos, se pronunciara resolución final del juicio.

Durante el transcurso del juicio laboral burocrático que enfrente el trabajador que normalmente dure entre uno a dos años, éste se encuentra con la imposibilidad de realizar sus actividades de trabajo cotidianas y por consiguiente la falta de pago de su salario, por lo cual como veremos posteriormente cada vez se hace más necesaria la figura conciliatoria entre las partes para su mayor beneficio tanto del trabajador como del propio Estado el cual gasta cantidades enormes en el juicio, que podrían ser resueltos durante la etapa conciliatoria.

Por lo que respecta a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, el maestro Acosta Romero nos precisa de manera muy clara que estos “serán resueltos en única instancia al igual que los anteriores conflictos entre las distintas dependencias del Estado y sus trabajadores -y agrega que- para estos efectos se constituye con carácter permanente una Comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen el que pasara al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. Los integrantes de la Comisión Substanciadora se sujetaran a las disposiciones del capítulo II del título séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para la tramitación de los expedientes. La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión Substanciadora y a la votación del mismo; si fuese aprobada pasara al Presidente de la Suprema Corte para su

cumplimiento, y en caso de ser rechazado se turnaran los autos para la emisión de un nuevo dictamen.”²⁷

Pasando al siguiente análisis sobre los conflictos colectivos de naturaleza jurídica, estos van a versar sobre el derecho de huelga principalmente; Durante los conflictos de carácter colectivo no se toma en cuenta directamente al trabajador sino al grupo de trabajadores en un interés que les es común a todos sin individualizarse y en consecuencia las partes, en las relaciones laborales, deberán ser la del patrón y por el otro la de las asociaciones profesionales que son los sindicatos o unidades de trabajadores, que para efectos del Derecho Colectivo Burocrático no es la suma de los derechos individuales, sino una institución propia con objetivos dirigidos al mejoramiento de la clase burócrata ya que están orientados por los intereses del grupo y no de cada uno de sus integrantes.

Para referirnos concretamente sobre los conflictos del orden colectivo burocrático, estos se presentan en el momento en que el titular de la dependencia del Estado y el sindicato de los trabajadores entran en conflicto, es decir, cuando los derechos colectivos son transgredidos o ignorados es cuando surge el conflicto entre las partes, como ya lo señalamos anteriormente. Para saber cuales son los derechos colectivos que en materia burocrática se consagran debemos referirnos al apartado B del artículo 123 Constitucional y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Uno de los derechos colectivos que en materia burocrática es el relativo la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo las cuales son fijadas por los titulares

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 345.

de las dependencias del Estado como lo señala el artículo 87 de la Ley burocrática y el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde señalan que las Condiciones Generales de Trabajo serán fijadas por los titulares de las dependencias respectivas y que deberán de tomar en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, además de ser revisadas cada tres años y contener al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas así como a la intensidad y calidad del trabajo; por su parte los sindicatos pueden objetar sustancialmente las Condiciones Generales de Trabajo concurriendo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que es la autoridad jurisdiccional competente para resolver en definitiva los conflictos que surjan.

Además, de todo lo ya mencionado, debemos agregar que las Condiciones Generales de Trabajo no son negociadas o acordadas por el acuerdo de voluntades, sino que se fijan, como ya mencionamos por el titular de la dependencia del Estado a que corresponda a cada trabajador y tampoco podrá pedirse o exigirse la revisión de las mismas mediante el procedimiento de huelga.

El maestro Miguel Cantón Moller precisa que "para que las Condiciones Generales de Trabajo tengan validez y puedan ser objetadas por los trabajadores o bien para reclamar su debido cumplimiento, deben de estar depositadas ante el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya que solo así podrán surtir sus efectos jurídicos y laborales para lo que fueron creada, a partir de la fecha de su deposito."²⁸

²⁸ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. Pág. 187.

Por lo que respecta a los Reglamentos Internos de Trabajo, éstos son una forma más específica que las propias Condiciones Generales de Trabajo; dicho Reglamento señala la manera en que se desarrollaran las labores en determinadas áreas o secciones de los distintos departamentos en que se encuentran divididas las distintas dependencias públicas. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es omisa en lo que se refiere a los Reglamentos Internos de Trabajo y solo para el caso en que sea necesario llenar este vacío en la Ley, en el supuesto de que alguna dependencia pública lo llegase a aplicar o a elaborar, habrá de llevarse a cabo conforme a lo ordenado por el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Burocrática (art. 11), en donde señala que lo no previsto por esta Ley o disposición especial se aplicaran supletoriamente la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles. De lo que se trata es de señalar la aplicación de normas específicas para el desarrollo del trabajo de *alguna oficina o Dependencias menores*.

Sin embargo, para que puedan tener obligatoriedad dichos Reglamentos deberán de ser depositados ante el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya que es la autoridad competente para resolver sobre el tema.

Como último elemento que da origen a los conflictos colectivos de naturaleza jurídica debemos mencionar al derecho de huelga. El derecho de huelga para los trabajadores al servicio del Estado o huelga burocrática resulta ser solo una ficción del derecho burocrático por la dificultad, por no decir imposibilidad, para que se lleve a cabo en un movimiento real de esta magnitud y naturaleza.

El propio artículo 123 Constitucional en su apartado B, de su fracción X señala que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de

los requisitos que determine la Ley, y respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el mismo artículo constitucional les consagra, de esto se desprende que la huelga es una garantía social consagrada por nuestra propia Constitución Política para que los trabajadores públicos, por medio de un sindicato o coalición, puedan suspender de forma *temporal* sus actividades o trabajos que realizan para la Dependencia Gubernamental a la cual prestan sus servicios como una forma de presión para que el Estado acceda a las peticiones que le presenten los trabajadores que se han ido a la huelga, siempre y cuando se reúnan los elementos necesarios para declarar la procedencia de dicho movimiento de huelga y que son: a) cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 Constitucional y b) que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, como lo señala el artículo 99 de la Ley Laboral Burocrática.

Sin embargo, en la realidad es muy difícil que todos los trabajadores de base adscritos a una dependencia pública se aboquen a convocar una huelga o como señala la propia Ley de la materia la cual señala un mínimo dos terceras partes de trabajadores los necesarios para que se convoque y que además tengan los mismos ánimos de irse a la huelga, pero es aun más difícil y casi imposible que se demuestre que han sido violentados los derechos laborales de los trabajadores de manera general y sistemática. En efecto, al exigir la norma estos dos elementos como requisitos indispensables, practicamente esta impidiendo que se haga efectivo el derecho de huelga de los empleados públicos llegando al extremo de llamarle un mito, una entelequía que no se materializa quedándose en algo hipotético de realizarse porque además de lo anterior no

existe un criterio legal para determinar cuando una violación de derechos es sistemática, la cual puede ser de tres, diez o quizá veinte las veces que se requieran para que se considere una violación sistemática de derechos.

No desconocemos el derecho que tienen los trabajadores públicos el cual se encuentra reconocido por nuestra Carta Magna como una garantía social fundamental, pero consideramos que su aplicación constante y reiterada podría conducir a la inamovilidad social, como consecuencia, hasta poner en peligro la existencia del Estado ya que paralizaría los servicios públicos esenciales para el desarrollo de la economía del país.

El profesor Miguel Acosta Romero señala que "el hecho de que las dependencias sean de interés público, no significa que debieran de interrumpir sus funciones públicas para las que fueron creadas y que les es propia y quizá ello motivo al legislador a restringir el uso del derecho de huelga por parte de los trabajadores al servicio del Estado."²⁹ Por otro lado, el mismo maestro nos precisa que la huelga burocrática no guarda ningún tipo de semejanza con las huelgas que llevan a cabo los sindicatos de los trabajadores ordinarios ya que ésta última responde a la necesidad de establecer el equilibrio entre los factores de la producción que son el trabajo y el capital por medio de la exigencia del cumplimiento y revisión de los contratos colectivos de trabajo de los contratos-ley, por lo que la huelga burocrática nada tiene que ver con la revisión de la Condiciones Generales de Trabajo ni con su cumplimiento ya que dicho movimiento laboral burocrático se limita a proteger las prestaciones individuales o

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 240.

garantías sociales mínimas que se citan en el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna y a los que solamente tendrán derecho los trabajadores de base.

Por lo que respecta a los conflictos intersindicales, el artículo 124 de la Ley Burocrática establece que estos serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y se presentan cuando una coalición de trabajadores busca registrar su propio sindicato cuando ya haya uno que los represente.

2.4 Proceso y Procedimiento Laboral Burocrático.

Durante el desarrollo de este apartado analizaremos las diferencias que se dan entre los dos conceptos eminentemente procesales, y que son el proceso y el procedimiento para después dedicarnos al estudio de lo que es propiamente el procedimiento laboral burocrático que se ventila en un proceso o juicio.

Para iniciar con nuestro estudio el maestro Cipiano Gómez Lara nos precisa que *"entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*³⁰

De acuerdo con el concepto anterior el Estado se debe encontrar incluido en la

³⁰ GOMEZ LARA, Cipiano. Teoría General del Proceso. Octava Edición. Harla México. 1989. Pág. 291.

relación procesal junto con las partes y los terceros que intervengan en el juicio o proceso para dar una relación sustancial en donde juntos vayan concatenando una serie de actos entre unos y otros que darán como resultado un todo procesal que es lo que conocemos como proceso.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, es decir, la concatenación de los actos, mientras que el procedimiento se deduce a ser esos actos uno por uno, y que unidos de manera coordinada son actos en marcha, relacionados o ligados entre sí que van a para producir un efecto jurídico final. Así vemos que se pueden substanciar distintos tipos de procesos mediante los mismos procedimientos.

El proceso es pues, un conjunto de actos llamados procedimientos, entendidos éstos como un conjunto de formas y maneras de actuar que significa que se unen lógicamente uno tras de otro. Así podemos decir que el proceso es abstracto y el procedimiento es concreto, ya que este último se da en la vida diaria del litigio mientras que el primero es la consecuencia real de todo lo anterior.

El maestro Humberto Briseño Sierra nos precisa que “el proceso está regido por la ley en donde el actor y el demandado, uno frente al otro, y ambos frente al juez configuran una relación, la cual estriba en el complejo de derechos y deberes de que está hecho el proceso, así el actor, el demandado y el juez son para dicho maestro las partes que intervienen en todo proceso y que son los litigantes y el juzgador, en donde éste

último es el representante del Estado”³¹. Esto se entiende porque su principal obligación de éste, es la de impartir justicia en la resolución de los conflictos que surjan entre particulares o entre las partes porque esta función es una actividad atribuida al órgano oficial por ser una de las obligaciones del Estado y por razones de política social.

De igual forma se presenta el pensamiento del maestro Carlos Arellano García al señalar que "puede vincularse en derechos y obligaciones a las partes con el órgano jurisdiccional, ya que es el juez el que tiene en su carácter de titular de la autoridad jurisdiccional un cumulo de derechos y obligaciones los cuales están relacionados dentro del proceso y así se produce una dinámica más estrecha entre el órgano jurisdiccional y las partes."³²

Dentro del sector propiamente dicho de los órganos jurisdiccionales laborales encontramos que para la resolución de los conflictos que se presentan entre el Estado y sus trabajadores de base que se dan en materia laboral, se encuentra presente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del cual ya nos hemos referido anteriormente y que por definición se encarga de resolver las cuestiones laborales que surjan entre el Estado y sus empleados, y por tanto el proceso laboral burocrático se presentará ante este órgano jurisdiccional competente como lo señala la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional y por el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que es la ley de la materia para este efecto. De igual manera

³¹ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal. Vol. III. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1996. Pág. 36.

³² ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1992. Pág. 32.

debemos mencionar que la falta de toda una sección de tipo procedimental en la Ley Laboral Burocrática da como consecuencia que dicho proceso laboral sea semejante al que se lleva a cabo por las Juntas de Conciliación y Arbitraje con algunas diferencias de forma más no de fondo.

Por otro lado, en este tipo de proceso laboral la norma esencial es la aplicación de los principios de justicia social, pero se destaca la prohibición de cobrar costas y de recusar a los miembros del Tribunal Burocrático. Sobre este tema de justicia social nos encontramos que en materia de Derecho del Trabajo existe el principio rector de que *en caso de duda debe favorecerse al trabajador* o si la ley debe ser interpretada, ésta debe ser a favor del trabajador sea éste público o privado, lo cual en verdad ennoblece al Derecho del Trabajo, pero en lo que no estamos de acuerdo es que se siga promoviendo a la ignorancia, a la apatía y a la irresponsabilidad por parte de algunos trabajadores bajo la idea de un sistema burocrático retrogrado y obsoleto, concepto que desde nuestro punto de vista no es considerado como una excusa para realizar su trabajo con toda intensidad y esmero y que a lo único que conduce es a lograr rehuir a sus responsabilidades como trabajadores, perjudicando no únicamente a la persona física o moral a quien prestan sus servicios sino al propio país quien requiere de sus servicios.

Volviendo al tema que nos ocupa es la propia Ley Laboral Burocrática la que prevé un juicio ordinario y un juicio especial. Por lo que corresponde al juicio ordinario, éste se desarrolla a través de una etapa de demanda y contestación, una audiencia de pruebas, alegatos y por último una de resolución. Debemos advertir que en este juicio la Ley de la materia no incluye ni contempla a la figura de la conciliación como lo hace la Ley Federal del Trabajo para los conflictos de tipo individual.

Sobre el juicio especial, éste es el concedido como conflicto colectivo de naturaleza jurídica y que se desarrolla la en materia burocrática en donde nos encontramos que en dicha materia la Ley Laboral Burocrática aplicable a los conflictos entre el Estado y sus trabajadores si contempla a la figura conciliatoria para su resolución; desconocemos el motivo por el cual el Legislador no incluye a la figura de la conciliación para la resolución de los conflictos de naturaleza individual, pero creemos que éstos deben tenerla y de esa manera se podría llegar a una amigable composición entre las partes contendientes antes de que el artículo llegue al juicio.

Como hemos analizado los conflictos de naturaleza colectiva son por excelencia los movimientos de huelga o la inscripción o registro de un sindicato de trabajadores cuando ya existe uno que los representa, a esto le llamamos conflictos intersindicales en los cuales el propio Tribunal Burocrático tendrá que resolver al igual que en el de un movimiento de huelga, aunque ésta solo sea contemplada en la ley ya que su imposible integración como lo marca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace que a lo más que puedan aspirar los trabajadores públicos seas a los paros de labores y a las marchas y plantones que hacen para reclamar mejores condiciones de trabajo.

Como hemos visto el proceso laboral burocrático y el proceso laboral de los trabajadores privados están protegidos por los principios reivindicatorios del Derecho Laboral en su parte sustantiva y procedimental. Pero cuando no existe precepto aplicable para el proceso burocrático nos debemos remitir al artículo 11 de dicho ordenamiento legal para establecer fuentes supletorias en el orden siguiente, iniciando con la Ley Federal del Trabajo, al Código Federal de Procedimientos Civiles, a las Leyes del orden

común, a la costumbre, al uso, a los principios generales de derecho y a la equidad. En consecuencia son aplicables supletoriamente todos los principios de tutela procesal de los trabajadores privados hacia los trabajadores públicos.

Así el proceso laboral burocrático esta tutelado por los mismos principios sociales con los que cuentan los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada.

Por último debemos señalar que la materia procesal burocrática el proceso se encuentra en el artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual nos precisa que todo procedimiento que se tramite a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano jurisdiccional competente, se iniciara con la presentación de la demanda respectiva, la que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; la contestación de la demanda se hará de igual forma exponiendo las defensas y excepciones que el demandado considere las adecuadas en una sola audiencia en la que se recibirán y desahogaran las pruebas junto con los alegatos, se enviara todo lo actuado durante el juicio y se dictara resolución definitiva que será el laudo del Tribunal.

El maestro Luis Dorantes Tamayo nos precisa que "la fijación de la *litis* se forma con la demanda y la contestación de la demanda- y añade que- podemos decir que la demanda es el acto por el que se ejercita una acción y se inicia un proceso."³³

Por su parte, Carlos Arellano García cita al ilustre procesalista latinoamericano,

³³ DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Quinta Edición. Porrúa. México. 1997. Pág. 363.

Eduardo J. Couture, quien nos proporciona el siguiente concepto al enunciamos que "dentro los presupuestos procesales se incluyen el escrito de demanda, formulado y presentado legalmente considerando que si la demanda es un presupuesto procesal, ésta solo es la forma física que adquiere la pretensión del actor ante el órgano jurisdiccional laboral competente para accionar en busca de obtener un beneficio contenido en la demanda."³⁴ De esta manera podemos decir que los presupuestos procesales son las condiciones para que se consiga un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable sobre la demanda. Para que se pueda tener una sentencia sobre la demanda, en sentido favorable o no, es necesario que exista un órgano estatal regularmente investido de jurisdicción; es necesario que este órgano sea objetivamente competente y subjetivamente capaz de juzgarla; y de igual manera es necesario que las partes tengan la capacidad para actuar en juicio y capacidad procesal; por regla general deben existir el momento de la demanda y son regulados por la sección procesal aplicable de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley de la materia.

El artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece los requisitos especiales que debe contener la demanda burocrática y a diferencia de la demanda laboral común, se impone que se acompañe a ésta las pruebas que tenga el actor, es decir, el trabajador-actor anexara las pruebas de que disponga al momento de presentarlas y los documentos que acrediten la personalidad de él y de su representante en dicha demanda y que debe estar contenida no solo la expresión de la acción procesal, sino que debe contener la pretensión procesal pues el actor no tiene

³⁴ ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 28

oportunidad legal de ampliar o modificar su demanda ya que ésta se entiende en sentido estricto y porque el Derecho Procesal Burocrático es más ritualista que el laboral común. Sin intentar llegar establecer un estudio analítico sobre la acción y la pretensión mencionaremos que la acción según Enneccerus citado por el maestro Eduardo Pallares diciendo "que ésta no es sino otra palabra para expresar la pretensión acumulable."³⁵ Creemos que se refiere a que entre la acción y la pretensión no hay una diferencia de fondo sino de forma.

Sin embargo, consideramos que la acción es un derecho abstracto y general de carácter publico ya que mediante ésta se realiza una función publica que es la impartir justicia con la cual se mantiene el orden legal y se logra la paz publica, por su parte la pretensión no es considerada como un derecho por no estar consagrado en la Ley pero si una expresión de voluntad del actor hacia la autoridad laboral competente para impartir justicia en aquellos derechos que se consideren violados y que se establecen en la demanda por medio de las prestaciones que le deben ser resarcidas al actor.

Por su parte Francisco Ross Gamez nos señala que "la pretensión es un acto de declaración de voluntad por parte del actor y por tanto no constituye un derecho ni tampoco puede confundirse con la acción."³⁶

Por tanto la demanda es simplemente un instrumento formal para hacer valer un derecho de acción y sirve de contenedor para las pretensiones sobre los derechos

³⁵ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigesimaltercera Edición. Porrúa. México. 1997. Pág. 25.

³⁶ ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1991. Pág. 289.

sustantivos o adjetivos que se consideran transgredidos, sirviendo a la vez como parte inicial que va a poner en marcha la maquinaria jurisdiccional y así fijar el objeto del debate o controversia. Una vez que el actor-trabajador haya expuesto su demanda ante el *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, éste se encargara de emplazar a la contraparte la cual tendrá un termino de cinco días para presentar su contestación de la demanda, contados al día siguiente a partir de su notificación. En esta contestación de demanda el demandado que es el Estado, ésta obligado a comparecer al juicio y hacer valer en el plazo legal sus excepciones y defensas, que de otro modo perdería la oportunidad de oponer como lo señala el artículo 828 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo. Al referirse a los hechos del juicio los deberá de afirmar o negar y expresando los que ignore o no le sean propios, las evasivas o el silencio sobre alguno de los hechos hacen presumir que sean ciertos y que se le imputan así aportar las pruebas que obren en su poder o señalar el lugar en que se encuentran.

Por lo que hace a las excepciones en el procedimiento laboral burocrático se presentan, como ya dijimos, como una oposición a la pretensión y a la acción y que van a ir dirigidas a desacreditarlas; este tipo de enfrentamientos es el que va a dar lugar a la *litis* a la pugna o a la disputa originada por la contraposición de las acciones y excepciones interpuestas por las partes.

Dentro de la clasificación de las excepciones, se habla tradicionalmente de excepciones perentorias y de excepciones dilatorias. Las primeras se dirigen al aniquilamiento o terminación de la pretensión que es lo que le da vida al procedimiento, y lo que hacen es que cuando son declaradas procedentes es interrumpir definitivamente el proceso en donde se encuentre el juicio en ese momento, corresponde a las

excepciones dilatorias retardar el curso del juicio sin entrar en ningún tipo de ruptura sino que van a regularizar el procedimiento y de esa manera lo obstruyan y entorpezcan haciéndolo cada vez mas extenso; y por lo que respecta a la defensa que hace vales el demandado al contestar la demanda, también se entiende como lo hechos o argumentos que se hacen valer en juicio para impedir sus acciones o impedir su ejercicio, también se funda en un hecho impeditivo, la que en sentido estricto va a extinguir la pretensión haciendo que el juez pueda aceptar las pretensiones del actor ratificando su demanda y objetando las pruebas de su contraparte aporlo para desacreditar su procedencia, por su parte el demandado hará lo propio ratificando su contestación de su demanda en todas y cada una de sus partes y objetando las pruebas del actos.

Una vez que sé a fijado la *litis* de la controversia el órgano jurisdiccional competente habrá de dar inicio al juicio, y ocurrido lo anterior las partes desahogaran las pruebas que les fueron calificadas de legales ya que es evidente que las pruebas representan el medio idóneo en el Derecho Procesal, y servirán para convencer al juez sobre la certeza de los hechos que son el fundamento de la relación jurídico-litigiosa acreditando que una de la partes tiene la razón total o parcialmente.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 776 menciona en una forma enunciativa los medios de prueba que se permiten en materia laboral común y que por aplicación supletoria en atención al artículo 11 de la Ley Burocrática, son los mismos dentro de los que se comprenden: la confesional, la documental, la testimonial, la pericial, la inspección, la presuncional , la instrumental de actuaciones., fotografías, y en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia que ayuden a demostrar las prueba.

De Acuerdo con la Ley Federal del Trabajo el momento procesal oportuno en que deben ofrecerse las pruebas es en la audiencia de pruebas, de no ofrecerse en este periodo precluye el derecho de ofrecerlas, a no ser de que se trate de pruebas supervenientes.

Pasando el periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas las partes formularan alegatos los cuales representaran la forma oral o escrita de sus argumentos sobre el fundamento de sus propias pretensiones; los alegatos son la expresión razonada, verbal o escrita que hace el abogado para demostrar, conforme a derecho que la justicia asiste a su cliente y para el maestro Ross Gamez los alegatos representan algo diferente, para él son "todas aquellas manifestaciones que hacen las partes en relación con sus acciones, defensas y excepciones y pruebas tratando de inducir al juzgador al conocimiento de determinada situación jurídica, -y añade- en la practica dicha institución no funciona."³⁷ Y es que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación a señalado que los alegatos no forman parte de la *litis* y que los amparos que se presenten fundados en el no estudio de los alegatos son improcedentes, argumentando nuestro máximo Tribunal que no son sino los *argumentos o razonamientos que expresan las partes sobre sus pretensiones, pero sin* que la autoridad misma este obligada a fundar o a apoyar el ellos su resolución.

Concluido la audiencia para recepción de los alegatos el Secretario de Audiencia cerrara el procedimiento enviando todo el expediente de lo actuado a los Proyectistas o Dictaminadores los cuales evaluaran lo hecho en el juicio y darán un proyecto de Laudo

³⁷ *Ibíd.* Pág. 411.

el cual será enviado al Pleno de la Sala del Tribunal para su correcto escrutinio por los Magistrados de cada Sala.

La palabra laudo se reserbo siempre para designar la resolución definitiva que pronuncian los árbitros, sin embargo su equivalencia con la sentencia es de menor grado ya que los laudos no obligan por sí mismos sino que es necesario que la autoridad *jurisdiccional los respalde con su facultad de imperium* que el Estado le otorga para ese fin. El laudo burocrático siempre será definitivo y no habrá ningún recurso que lo pueda impugnar, salvo a través del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes para resolver sobre dichas controversias.

2.5 La Conciliación.

Conciliación supone avenimiento entre los intereses opuestos, es establecer armonía entre dos o más personas con posiciones contrarias. El verbo conciliar proviene del latín *conciliatio* que significa composición de ánimos en diferencia.

La conciliación va a representar un papel trascendente para la conservación del orden social para la convivencia y la armonía, por ello el Derecho como instrumento regulador y estabilizador de las conductas del hombre no puede permanecer ajeno a dicha institución. Por ello encontramos que en todas las ramas del derecho la conciliación esta presente participando como una figura jurídica para la solución de las controversias y más aun en el Derecho del Trabajo, cuya principal característica en relación con los conflictos laborales es el de ser un Derecho profundamente humano y

social, desafortunadamente en el Derecho Laboral Burocrático las autoridades del trabajo han hecho que la figura conciliatoria en los conflictos individuales desaparezca por completo.

Sobre la conciliación el maestro Eduardo Pallares en su obra denominada *Diccionario de Derecho Procesal Civil* nos da la definición como "la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto y de las cuales una trata de entablar un pleito con la otra"³⁸

En el derecho laboral común se exige la conciliación previa a la justicia procesal establecida así por el artículo 123 de nuestra Carta Magna; de hecho el nombramiento mismo de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje hace referencia a la fase conciliatoria por lo que nos preguntamos a que se debe que el Legislador no ha incluido a dicha figura como etapa previa al juicio contencioso y arbitral ya que no puede conocer el Tribunal del juicio sin antes agotar los procedimientos de conciliación no únicamente para los conflictos colectivos sino también a los de carácter individual que se dan entre Estado y trabajador.

La conciliación es un procedimiento de avenencia y presupuesto necesario para la etapa contenciosa o arbitral y como procedimiento debe estar regulado por la Ley, no para el caso de aplicación excepcional sino para todos los casos contemplados en dicho orden jurídico marcado por la Ley, ya que ésta siempre debe ser de aplicación general sin hacer excepciones de ninguna clase ya que entonces no se cumpliría en su cabal

³⁸ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Ob. Cit. Pág. 167.

plenitud. Lo interesante de la conciliación, es que evita un pleito futuro, o bien termina uno presente por mutuo acuerdo y sin necesidad de intervención arbitral.

Haciendo un poco de historia en Grecia, la conciliación estaba regulada por la ley, teniendo los Tesmotetes el encargo de examinar los hechos, motivo del litigio y procurar convencer a las partes de que debían transigir equitativamente sus diferencias. En Roma la conciliación no estuvo regida por la ley, pero las Doce Tablas respetaban la avenencia a que hubiesen llegado las partes e inclusive el filósofo y legislador Cicerón aconsejaba la conciliación fundada en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos diciendo de ella que era un acto digno de elogio y provechoso para quien la realizara. La conciliación significa, de acuerdo con Carlos E. Mascarena en su obra *La Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IV, "una manera de poner fin al proceso ya iniciado o a evitar que sé de origen a un posible proceso futuro, con el objeto encaminado a prevenir un juicio, es decir, que la conciliación es una verdadera actuación preliminar con lo que se pretende evitar un juicio, llegando por este medio a la composición amistosa de la *litis* en proyecto."³⁹

Por otro lado, en la obra del jurista Manuel Ossorio y Florit de nombre *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo III, nos precisa que "si la conciliación a dado resultado, el arbitraje no tiene razón de ser, pero si ésta falla dejara que el arbitraje y el derecho se impongan dando la razón al más justo".⁴⁰

Así, la conciliación puede ser intentada por espontanea voluntad de cualquiera de

³⁹ Nueva Enciclopedia Jurídica. Ob. Cit. Pág. 797.

⁴⁰ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Décima Edición. Argentina. 1979. Pág. 592.

las partes en presencia de un tercer neutro al conflicto, quien conociendo las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia uno delante de otro para que antes de que le den marcha a la maquinaria jurisdiccional busquen un arreglo meridiano entre las partes. Este tercero debe ser un funcionario conciliador investido de autoridad pública y reconocido por el Tribunal Laboral Burocrático, el cual tiene a su vez la representación del Estado para dirimir las controversias que se le presenten.

Sin embargo, la etapa conciliatoria no esta incluida como partes de las etapas procesales del procedimiento laboral burocrático cuando se trata de los conflictos individuales pero sí lo esta para la resolución de los conflictos del orden colectivo; como habíamos dicho anteriormente, consideramos que no existe razón de ser del porque no esta contemplada dicha figura para los conflictos de naturaleza individual, por otro lado consideramos que por economía procesal deberían tomarse medidas de este tipo ya que al Estado le resulta costoso sobrellevar la carga de cada proceso que normalmente dura de ocho meses a dos años y toda vez que esto va en contra de una justicia pronta y expedita, lo anterior debido a que creemos que resulta necesario aplicar nuevas formas que permitan obtener resultados apropiados a su exigencia y al Estado, aligerándole la carga en cuanto a gastos, salarios caídos e indemnizaciones y todas las prestaciones de ley que tiene derecho el trabajador de obtener favorables a su persona.

Sin entrar a un análisis exhaustivo sobre la naturaleza jurídica de la conciliación por el momento, ya que eso lo analizaremos en el siguiente capítulo creemos que debe ser considerada como una etapa pre-procesal que debe estar incluida en el procedimiento laboral señalada en la Ley de la materia y de igual forma que su conocimiento debe ser atribuido y previsto por el órgano jurisdiccional en donde de no llegar a un arreglo las

partes a pesar de haberse propuesto varias posibles soluciones al conflicto, se levantara la audiencia conciliatoria estableciendo que no hubo arreglo entre las partes contendientes y se abriría paso a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, por el contrario si en esta primera audiencia del juicio laboral burocrático las partes llegan a un arreglo se levantara el acta respectiva y el citado acuerdo producirá los mismos efectos jurídicos de un laudo firme, el que una vez aceptado por el Tribunal Laboral, dará por concluido el conflicto.

De esta manera la conciliación busca una solución al problema, la cual no será una solución cualquiera sino que será justa por medio de la equidad, la cual va a ser un instrumento fundamental para el logro de los fines que persigue, atendiendo las *necesidades de las partes pero más las del trabajador* el cual siempre será la parte débil de la relación.

Toda vez que la conciliación resulta ser extremadamente importante para la resolución de los conflictos laborales, también es cierto que el funcionario encargado de conciliar a las partes debe resultar con un alto espíritu de responsabilidad y concordia según las circunstancias del caso al prefensor para que se desista o retroceda un poco en sus intereses y con el pretendido para que acceda en las peticiones hechas por su contraparte y a ambos sugerirles que transijan llegando a un acuerdo que convenga a ambos, así el funcionario conciliador se convierte en un avenidor de las partes y como homologador del acto, pero nunca como arbitro del litigio, el cual es una autoridad con potestad jurisdiccional otorgada por el Estado; esto da lugar a que el funcionario conciliador nunca estará supra-partes como el arbitro, sino *inter-partes*, es decir, al mismo nivel de las partes, y es diferente del mediador porque éste se limita a proponer

una solución, que los litigantes optaran por aceptar, rechazarla o modificarla porque se encuentra *infra-partes* ya que no tiene un reconocimiento expreso y se crea de manera accidental para dar solución a un problema, y una vez resuelto desaparece.

Dentro del procedimiento laboral común la figura conciliatoria se desarrolla, como ya mencionamos, previa a la audiencia arbitra, la cual tiene por objeto tratar de avenir a las partes a fin de evitar el juicio.

A esta etapa las partes tienen que concurrir personalmente; si se trata de persona moral, deberá concurrir su representante legal, con el debido poder especial notarial que señala la Ley y la jurisprudencia y para las personas físicas una carta poder frente a dos testigos en caso de que se trate del actor y de un oficio firmado por una autoridad que represente los intereses del Estado cuando se trate del apoderado del mismo.

El eminente jurislaboralista, profesor Alberto Trueba Urbina, considera anticonstitucional lo dispuesto en el artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo en cuanto dispone que a la etapa de conciliación las partes comparecerán personalmente, sin abogados que los representen y asesoren, pues considera que "es inconstitucional que se les impida a las partes estar asesoradas en el periodo conciliatorio que dicha medida es contraria a los intereses de los trabajadores, sin embargo -agrega- en materia laboral burocrática la presencia de los apoderados del Estado es imprescindible ya que éste es una persona moral, para solucionar este caso consideramos que el funcionario conciliador debe estar consciente de esta anomalía y, por tanto, tomarlo en cuenta para cuando transijan las partes."⁴¹

⁴¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 520.

De no concurrir ninguna de las partes a este primera etapas les tendrá por inconformes en la conciliación y se pasara a la segunda etapa. La etapa de conciliación se podrá suspender una sola vez y a voluntad de ambas partes, en ese caso, se citara de nuevo ocho días después.

No debemos perder de vista los orígenes del Derecho del Trabajo, llánese burocrático, llánese común, en el sentido de que la Legislación Procesal Laboral actual, tiene por objeto principal tratar de conciliar, de avenir, de arreglar las partes en el conflicto; su finalidad es que se pongan de acuerdo evitando así la tramitación del juicio arbitral. Esto es lo que trata de lograrse por el Tribunal Laboral respectivo en esta etapa de la primera audiencia, llamada de conciliación y de la cual estudiaremos su naturaleza jurídica y su relación con otras figuras afines durante el transcurso del siguiente capítulo.

CAPITULO III

3. LA CONCILIACION COMO SOLUCION PARA LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.

3.1 Naturaleza Jurídica de la Conciliación.

3.2 La Conciliación como Equivalente Jurisdiccional

3.3 La Conciliación como Figura Autocompositiva.

3.4 La Conciliación como Solución para los Conflictos Individuales Burocráticos.

CAPITULO III.

3.1 Naturaleza Jurídica de la Conciliación.

Dos precisiones debemos anotar antes de entrar al estudio de la conciliación y son el hecho de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no reconoce a dicha figura como elemento esencial para la resolución de los conflictos de carácter individual y segundo la necesidad de identificar plenamente sus características para saber cuando se cumple con dicha figura y cuando se confunde con otras figuras procesales de aparente semejanza.

De lo antes mencionado el maestro Néstor De Buen Lozano cita al maestro Alonso García, quien establece que “la conciliación en ocasiones no elimina la contienda judicial que de todas maneras se produce, pero puede superarla sustituyendo el laudo por la transacción”⁴² En este sentido es expresivo lo dispuesto en el artículo 901 de la Ley Federal del Trabajo, relativo a los conflictos de intereses que obliga a los Tribunales Laborales a procurar ante todo que las partes lleguen a una cuerdo. Desde el punto de vista del maestro Néstor de Buen la conciliación “representa un procedimiento para poner fin a los conflictos laborales, jurídicos y de intereses, individuales y colectivos,

⁴² DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Séptima Edición. Porrúa. México. Pág. 94.

con la intervención de un tercero que ni propone ni decide, mediante la celebración de un acuerdo previo a la resolución jurisdiccional”⁴³

Para poder abordar el tema de la conciliación debemos precisar sus características para que surja a la aplicación de la practica consistentes en que: 1. - Toda conciliación presume la existencia de un conflicto real o aparente. 2. - La intervención de las partes es decisiva para la conciliación en la medida de que a ellas les corresponde aceptar o no la solución y por consiguiente decidir la cuestión. 3. - El órgano conciliador se va a limitar a aproximar a las partes facilitando su encuentro y poner fin así, a sus diferencias. 4.- En la conciliación las partes hacen una concesión reciproca de sus respectivas pretensiones. En ello no juegan elementos jurídicos, sino criterios de mutuo reconocimiento. No se trata de cumplimentar un deber, sino de una decisión propia, sin que haya norma ni sentencia que imponga la concesión que se ofrece. 5.- La conciliación persigue llegar a un acuerdo, de otra manera no tendría significado. 6.- En la conciliación se pueden ventilar intereses individuales y colectivos.

De esta manera el maestro Alonso García, citado una vez más por el profesor Néstor De Buen Lozano establece que “los requisitos necesarios para que surja a la practica dicha figura procesal y servirán de base para el análisis que hagamos de ella; de esta manera conciliar supone un avenimiento entre intereses opuestos, es armonía establecida entre dos o más personas con posiciones disidentes, además, agrega que el

⁴³ *Ibidem*. Pág. 25

verbo conciliar proviene del latín *conciliatio* que significa composición de ánimos en diferencia»⁴⁴

Así dentro del tema de la conciliación estudiaremos su naturaleza jurídica y la manera de terminar el juicio antes de entrar a la parte contenciosa, en donde puede haber autocomposición al margen del proceso que como ya veremos para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un arreglo preprocesal que celebran las partes, aun y cuando sólo se reserve para los conflictos de carácter colectivo, dejando a los conflictos individuales fuera de dicha etapa. Así mismo, para deducir eficacia y ejecución inmediata al acuerdo alcanzado es preciso que se faculte al funcionario conciliador encargado de llevar a cabo la audiencia de un reconocimiento jurisdiccional como funcionario autorizado para tal efecto y establezca a dicho arreglo el rango de laudo, como si lo hubiera pronunciado el propio Tribunal Laboral Burocrático, ya que en ningún caso, la posible conciliación no deberá ser un puro formalismo, sino que el funcionario conciliador tendrá que examinar el caso junto con las partes, haciéndoles ver los puntos dudosos y la posible ventaja de un avenimiento, desde luego, sin ejercer presión sobre ellos y, al mismo tiempo, en caso de resultar infructuoso el intento de conciliar, recomendará a las partes a que preparen adecuadamente sus argumentos para entrar al juicio contencioso. Por su parte si fuese lograda la avenencia entre las partes se logra la conciliación en alguna de sus figuras afines, ya que requiere de una forma

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 95.

específica de las ya existentes en la materia procesal, esto con el motivo de encuadrarla conservando el derecho y la equidad para no caer en un negocio jurídico de carácter privado, y que el *funcionario conciliador* deberá homologar dando satisfacción a una pretensión compartida por los litigantes o por un desconocimiento de alguna de las partes en la que ésta desafortunadamente renuncie por ignorancia a alguno de sus derechos sustantivos o adjetivos laborales, y que por lo general será el trabajador, el que en caso de presentarse dicha anomalía aceptara un convenio que a todas luces carece de equidad y respeto por la Constitución Política de México y por las *Leyes aplicables al caso concreto*. Consideramos lo anterior por que la mayoría de las veces el trabajador no posee los conocimientos para elaborar correctamente la demanda, ni la capacidad económica para asesorarse de un abogado, por eso es que debiene el hecho del principio laboral material en el sentido de que son irrenunciables los derechos de los trabajadores y por tanto la formula conciliatoria no podrá restringir estos derechos y solo podrá versar sobre los derechos dudosos o hechos *no reconocidos* o *dificilmente probables*, por ejemplo, la cantidad de horas extras trabajadas.

Por el contrario, si la conciliación no fuese alcanzada, la misma audiencia deberá de servir para reafirmar la materia de la controversia, fijar los hechos en discusión así como proporcionar o reconsiderar los medios de demostración más precisos y convincentes, así como los argumentos logico-jurídicos que se requieran ya que para entonces las partes *tendrán que introducirse* al aspecto arbitral o contencioso en donde habrá un decisión con la facultad de *imperium* para disolver la controversia a favor de uno o de otro.

Por su parte el investigador Alfredo O. Gozaini cita a Eduardo J. Couture, quien señala que “la conciliación es un acto del proceso o procesal y se trata de un avenimiento entre partes donde puede haber renunciaciones bilaterales y en su caso transacción, propiamente dicha.”⁴⁵ Consideramos que la naturaleza del acto conciliatorio debe diferenciarse del acto resultante que puede tener respuesta diferente según lo hayan dispuesto las partes, como en el caso de una transacción, desistimiento, convenio, allanamiento o reconocimientos mutuos o parciales, de igual forma debe trazarse una línea bien definida en donde la conciliación se encuentre como etapa previa a la fase arbitral y contenciosa, pero sin dejar formar parte del procedimiento en su conjunto, que si bien no va a formar parte de la *litis*, si debe estar contemplada dentro de las fases procesales marcadas en la ley de la materia, porque de no transigir las partes, se les va a preparar para lo que será el juicio contencioso y arbitral propiamente dicho.

Esta distancia que va a caracterizar a la conciliación de la fase arbitral va a surgir cuando se establece como etapa previa al proceso contencioso, por tanto, si bien es cierto que se anticipa como etapa previa a la introducción del proceso arbitral también es cierto el hecho de que su naturaleza preventiva tiende a señalarla como una fase de avenencia entre las partes contendientes y no como un proceso autónomo, como se podría pensar, para lograr alcanzar ese objetivo de avenimiento. Por otro lado, consideramos que no debe ser reglamentada como una mera facultad del órgano jurisdiccional como si fuera

⁴⁵ GOZAINI O., Alfredo. Notas y Estudios sobre Derecho Procesal Civil. UNAM.

para lograr alcanzar ese objetivo de avenimiento. Por otro lado, consideramos que no debe ser reglamentada como una mera facultad del órgano jurisdiccional como si fuera una potestad de éste, el cual ofrece a las partes para arreglar sus diferencias, sino por el contrario que este incluida en la ley, concretamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para la resolución de los conflictos que se presenten entre la distintas dependencias Gubernamentales y sus trabajadores como fase obligatoria expresamente señalada.

De este modo, sería posible considerar la existencia de una audiencia de conciliación en donde las partes y un órgano jurisdiccional que intermedie y pacifique, por medio de un funcionario conciliador que presida dicha etapa pre-arbitral, el cual invitara a las partes para que concilien sus intereses, sin poder coaccionar sus voluntades ya que entonces desnaturalizaría su función al ir mas haya de lo que el propio Tribunal le otorgara ya que ni es arbitro jurisdiccional ni esta investido de *imperium* o poder para decidir sobre las controversias planteadas, como lo haría un juez o un magistrado.

Debemos precisar que la conciliación se a instituido como una etapa previa para ventilar el conflicto tratando ante todo de solucionar dicha controversia pero jamas como una etapa que se incline a eliminar el proceso ulterior, circunstancia que destaca la importancia de no conciderarla como un proceso independiente, la cual como ya mencionamos es imposible que se de así, tanto en la teoría como en la practica por carecer de elementos jurídicos que la apoyen.

En su lugar debe ser interpretada como una fase dentro del procedimiento, pero como *figura pre-procesal que puede colegirse con una finalidad clara y precisa, que es la*

de alcanzar un acuerdo voluntario en la diferencia de pretensiones de las partes, sin necesidad de agotar todo un juicio, que generalmente es larga y fatigosa en donde las partes después de un largo periodo de tiempo habrán de recorrer para concluir sus intereses en pugna. Esta condición demuestra que cuando se habla de conciliación no se puede pensar en un sentido estricto del termino sino en un sentido amplio que tolera la declinación de los intereses, al sometimiento absoluto o alguna otra figura de iguales resultados, tales como el desistimiento, transacción o allanamiento ya que aun y con la buena intención del órgano jurisdiccional de que las partes lleguen a un arreglo, esta no será suficiente para que el espíritu inquieto y ansioso del hombre deje de buscar el reconocimiento del derecho que considera transgredido y por el cual llevo hasta el órgano jurisdiccional competente y que en nuestro caso se trata del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.2 La Conciliación como Equivalente Jurisdiccional.

Una vez que hemos comprendido mejor la naturaleza jurídica y el alcance de la conciliación entremos a su estudio como figura empleada por el Estado como solución a las controversias.

Antes de entrar al tema consideramos necesario señalar algunos conceptos que nos ayudaran a crear un marco de referencia sobre lo que analizaremos, dentro de los cuales encontramos a la Jurisdicción.

Por Jurisdicción, y empleando a Carnelutti para tal efecto, el cual es citado por Luis Dorantes Tamayo, entiende a ésta como "una resolución de controversias en donde la *litus* es considerada como un conflicto intersubjetivo de intereses calificado por una pretensión resistida."⁴⁶ Además sostiene Carnelutti, citado ahora por Eduardo Pallares que "puede haber jurisdicciones sin proceso y procesos sin jurisdicción, es decir, que el proceso no se lleva a cabo en interés de las partes sino en interés de la sociedad que es la perjudicada en con la existencia del litigio y debe evitar hasta donde sea posible el uso de la fuerza por parte de los particulares, entendida ésta como el animo rijoso que puedan tener al momento de presentar su demanda y contestación de demanda respectivas."⁴⁷ A lo que Carnelutti se refiere cuando habla de jurisdicción sin proceso es al interés del Estado administrativo, a la función administrativa y no a la función jurisdiccional o procesal; la primera, nos dice este ilustre procesalista, se cumple en el conflicto, mientras que la segunda actúa sobre el conflicto, por tanto la función jurisdiccional nace cuando se presenta la existencia del litigio y la administrativa tiende a resolver conflictos de intereses siempre y cuando no exista pugna declarada. Así las cosas, la diferencia entre acto procesal y acto administrativo es claramente causal y siguiendo este orden de ideas, siendo la conciliación una figura contemplada como procesal, aun y cuando se presente previa al arbitraje o a lo contencioso jamás podrá

⁴⁶ DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Ob. Cit. Pág. 152.

⁴⁷ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 512.

pertenecer a lo que Carnelutti señala como conciliación sin proceso.

Por otro lado, el maestro Eduardo Pallares cita al jurista Mortara, quien señala que “la jurisdicción tiene por objeto la resolución de un conflicto entre voluntades subjetivas o entre normas objetivas. Pero ante todo la jurisdicción es la función pública que el Estado encomienda a los órganos que a diseñado para impartir justicia aplicando el derecho positivo mediante la norma general al caso concreto”⁴⁸ lo cual desde nuestro particular punto de vista, quiere decir que la jurisdicción deriva de la prerrogativa constitucional, que establece la base fundamental de la administración de justicia del país Para los efectos anteriores, el artículo 123 Apartado B Constitucional al señala en su fracción XII que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

De esta forma hemos querido dejar en claro algunas de las múltiples interpretaciones que se han vertido entorno a la jurisdicción y que para efectos de nuestro estudio resultan adecuadas. Pasemos ahora al análisis de los Equivalentes Jurisdiccionales dentro de los cuales ser encuentra la conciliación misma; Los llamados equivalentes jurisdiccionales, son formas procesales que realizan la misma función que el proceso jurisdiccional. El maestro Niceto Alcala Zamora nos señala que su nombre

⁴⁸ *Ibidem*. Pág. 514.

deriva del procesalista Francisco Carnelutti quien establece que "entendemos por equivalentes jurisdiccioanles: a) El proceso seguido ante Tribunales Extranjeros; b) El reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras; c) El reconocimiento y ejecución del laudo arbitral pronunciado en el extranjero; d) El proceso eclesiástico; e) La autocomposición del litigio por transacción, allanamiento, de la demanda, desistimiento y la conciliación."⁴⁹

Por lo tanto si la conciliación existe es porque hay un litigio o puntos controvertidos en pugna, los cuales han sido llevados hasta el órgano jurisdiccional competente para resolverlo; así para que haya jurisdicción, es necesario que haya una cuestión de derecho que resolver y que este acto jurisdiccional haya sido promovido por una o ambas partes, interviniendo en primer termino el Estado, a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que para efectos de nuestro estudio es el correcto, y en segundo termino un *funcionario conciliador designado por el Tribunal* el cual estará investido de personalidad jurídica capaz de homologar el resultado positivo obtenido al rango de laudo, sin tener capacidad para coaccionar la voluntad de las partes para que estas lleguen a un acuerdo o alguna de ellas ceda derechos que por su naturaleza son irrenunciables; y siempre tratando de avenir a los contendientes proponiendo una o más

⁴⁹ALCALA ZAMORA, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Tercera Edición. UNAM. México. 1991. Pág. 73.

soluciones que deberá de aconsejar según las circunstancias, para que éstas cedan a sus pretensiones.

La relación entre jurisdicción y conciliación se establece en que: a) De la primera deriva la segunda, en el sentido de que la conciliación surge a partir del establecimiento de un órgano jurisdiccional y de un conflicto o *litis* planteada por las partes para que sea dirimido; b) Ambas figuras son consideradas procesales y ambas persiguen la solución de los litigios inminentes o presentes; y c) que funcionan a partir de dos partes y un tercero imparcial. Como única diferencia es que mientras que el juzgador o magistrado se encuentran *supra-partes*, y por tanto imponen una solución, el funcionario conciliador designado por el Tribunal Laboral Burocrático, se limita a proponer una solución debido a que su naturaleza jurídica así lo requiere, de otra manera se desnaturalizaría la figura conciliatoria, ya que entonces se convertiría en una figura de juzgamiento.

De todo lo antes señalado debemos destacar el hecho de que la conciliación laboral burocrática por su naturaleza misma siempre será la disposición de una solución a los conflictos llevados hasta el órgano jurisdiccional competente, que no va a ser un proceso aparte, pero siempre va a estar incluida en el procedimiento jurisdiccional porque va a servirle al Estado para tratar de avenir a las partes y evitar así el enfrentamiento mediante el avenimiento *inter-partes* con la posibilidad de que sea aceptado por los litigantes y evitar así la contienda arbitral laboral.

No olvidemos que una de las finalidades del Estado es la de conservar la armonía entre sus miembros, en conservar la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, así como el respeto a los derechos adquiridos por las grandes

luchas sociales por las que el Derecho del Trabajo ha evolucionado, sin perder de vista que debe ofrecer una solución de los problemas que surjan entre sus gobernados.

Es por eso que existe la conciliación laboral, como una alternativa para pacificar los conflictos que surjan entre sus habitantes, y para beneficio de toda la sociedad, de ahí que la conciliación laboral burocrática es como equivalente jurisdiccional empleada por el Estado para dirimir los conflictos que surjan entre éste y sus trabajadores.

3.3 La Conciliación como Figura Autocompositiva.

Dentro de la autocomposición, la conciliación encuentra su más alto grado de expresión como forma de avenimiento, en donde fuera de la intervención Estatal va a proponer a las partes que lleguen a un acuerdo en sus intereses opuestos. El maestro Niceto Alcalá Zamora, en su obra *Proceso, Autocomposición y Autodefensa* señala que "la autocomposicion representa un modo más evolucionado de resolver los litigios, es decir que el conflicto de intereses que se presenta entre las partes es la figura central de todo proceso y dentro de esta están contenidas varias figuras en donde se puede encuadrar una posible solución a la controversia que ha surgido entre las partes."⁵⁰

⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 95

De esta manera los contendientes resuelven sus *controversias eligiendo alguna de estas figuras aucompositivas siempre y cuando alguna de ellas o las dos quieran resolver la litis a través de una forma pacífica.*

Para el procesalista Francisco Carnelutti, citado por el maestro Eduardo Pallares, la autocomposición es "el acto jurídico por virtud de la cual las partes en el litigio lo componen sin necesidad de acudir a los tribunales, sino por medios diversos como son la renuncia, el reconocimiento, la transacción, la conciliación, el juicio arbitral y los *convenios arbitrales.*"⁵¹

Debemos hacer la aclaración que Carnelutti esta hablando de la figura de la autocomposición procesal, aplicable al derecho en todas sus ramas, *sin embargo, dada la naturaleza jurídico-social en que se envuelve nuestro Derecho del Trabajo, su relación con la conciliación será siempre para avenir a las partes contendientes y siempre estará dentro del procedimiento, por lo tanto no cabe en nuestra materia hablar de componer sin necesidad de acudir a los Tribunales para tal efecto, ya que como comentamos es una área del derecho de orden social y de carácter público; aun así consideramos que la base de la autocomposición es el propio litigio, que es el conflicto jurídicamente trascendente que constituye el punto de partida del proceso jurisdiccional.*

Debemos señalar que a lado de la autocomposición se encuentra la autotutela, la cual sin ir mas lejos es una *forma egoísta y primitiva de solución, en ella él mas fuerte o*

⁵¹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 110.

él más hábil impone su inteligencia por su destreza o su habilidad y aplasta al contrario, por lo tanto en razón a esta figura, el litigio se resuelve no sobre a quien le asiste el derecho sino en razón de quien es él mas hábil o fuerte y lo podemos explicar como las pasiones desbordadas del hombre en las competencias deportivas e inclusive en la vida profesional; en una palabra, en todo donde haya competencia se buscara el sometimiento y la sojuzgación del hombre por el hombre mismo, como la primera de las figuras útiles pero primitivas para terminar una controversia.

Representa una forma muy atávica semejante a la de los animales, tal como se acostumbran resolver los conflictos en la sociedad animal, la fuerza por la fuerza.

Contrario a esto, la autocomposición surge como un rasgo evolutivo del hombre, porque hay en ella un alejamiento del primitivismo y de lo animalesco. Aquí las partes al encontrarse en conflicto lo solucionan ya sea a través de un convenio, de la renuncia, del allanamiento o de la conciliación entre otros, resultando un grado de mayor civilidad, ya ante una forma altruista más evolucionada de solución de sus conflictos.

A través de la autocomposición la autoridad jurisdiccional competente podrá intervenir en la solución del conflicto, si las partes con su actitud rijosa demuestren, mediante una carencia de interés, que ninguna de ellas quiera convenir a un sacrificio de sus intereses, o bien podrá darse el caso en que alguna de las partes abandona la contienda sometándose a las pretensiones de su contraparte.

El propio Alcalá Zamora y Castillo nos define los conceptos que se encuentran dentro de la autocomposición estableciéndonos que "pueden ser los propios sujetos de la relación procesal los que pueden llegar a brindar una solución autocompositiva al

hacerse concesiones mutuas más o menos equilibradas aun que esto no siempre sucede".⁵² Entrando al estudio de las figuras autocompositivas con relación a la conciliación, nos encontramos que la primera figura es la del allanamiento que corresponde al demandado ya que es este el que va a dejar de contravenir las pretensiones del actor. Cuando sea el demandante o actor el que cede a las pretensiones de su contraparte se llama desistimiento, pero si la solución proviene de ambas partes esta tendrá el nombre de transacción, que es donde se hacen sacrificios mutuos por llegar a un arreglo, siempre y cuando no se transgreda, con ese arreglo, los derechos inalienables sociales de los trabajadores que son la parte mas débil de la relación laboral. El mismo autor añade que mirada desde fuera, aparece como una expresión altruista de renuncia a un derecho de reconocimiento sobre una obligación, pero mirada desde dentro los móviles pueden ser variables, e incluso puede faltar la espontaneidad que debe ser requisito esencial de ésta; dentro de estos factores de desigualdad tenemos la *desigualdad de resistencia económica* de los litigantes, la lentitud en el procedimiento, las malas artes o las influencias de alguna de las partes o de su apoderado, etc. las cuales hecharán por tierra todo posible arreglo.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara los elementos que integran a la autocomposición se dividen en dos formas a saber diciéndonos que se refieren a "los que

⁵² ALCALA ZAMORA, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Ob. Cit. Pág. 160.

son de tipo unilateral y el que corresponde a la forma bilateral; de manera unilateral se encuentran el desistimiento que es una renuncia de la demanda, de la instancia o de la acción, un allanamiento que es un sometimiento del demandado a las pretensiones que hace el actor, de manera bilateral se encuentra la transacción entendida esta como un negocio jurídico del cual las partes mediante un convenio, mediante un acuerdo de voluntades encuentran la solución a sus controversias."⁵³

Así pues, el desistimiento puede ser definido como una renuncia procesal o de pretensiones que puede ser de la demanda, de la instancia o de la acción y es unilateral porque corresponde a una sola de las partes que es el actor. El allanamiento entendido éste como una conducta o acto procesal que implica el sometimiento por parte del demandado sobre la pretensión de quien acciona, esto significa que el allanamiento implica el reconocimiento expreso de la procedencia de la acción intentada, sometiéndose el demandado a una pretensión del actor en todas y cada una de sus partes sin que esto signifique que la procedencia de la acción intentada de parte del actor sea legal.

Tanto el desistimiento como el allanamiento son figuras afines por ser ambas de carácter unilateral, previas a todo proceso ya que aun y cuando se haya presentado la demanda y la contestación de la demanda, no entran ni siquiera a un enfrentamiento

⁵³ GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 17.

frente a la autoridad jurisdiccional ya que abandonan la actitud de enfrentamiento y en consecuencia se elimina la controversia por la falta de sustancia de la misma.

Por último encontramos a la transacción, por medio de la cual las partes intentan someter sus pretensiones y excepciones sacrificando ambas parte de ellas.

Consideramos que esta figura autocompositiva es la más allegada a la conciliación ya que ambas buscan un arreglo aun y cuando esto signifique ceder a la perdida de algunos de sus derechos que ellos consideran procedentes en su demanda y contestación respectivamente.

Por otro lado, tanto el desistimiento como el allanamiento, a pesar de ser figuras autocompositivas, no son capaces de dar nacimiento a un procedimiento ante la autoridad laboral y por consecuencia, tampoco ante la conciliación, ya que al abandonar las pretensiones que los llevaron a demandar se aplicarían otras figuras tales como la prescripción, la preclusión y la caducidad según el momento procesal en donde se encuentre desarrollada la *litis*, así que no hay motivo de conciliar cuando alguna de las partes ya acepto totalmente su derrota.

Esto nos lleva a considerar que el elemento previo a la conciliación, es el sentimiento de lucha, de tener la certeza de que una o ambas partes les asiste el derecho y la razón cuando ambas fuerzas se encuentran nace, de ese choque, la controversia la cual es el precedente y requisito *sine qua non* de la conciliación.

Así pues, la conciliación es una forma de solución de la conflictiva de intereses intersubjetivos, y que a través de un avenimiento de las partes se llega a un arreglo, todo

esto mediante la intervención de un funcionario conciliador en donde se va a dar una cesión de intereses y voluntades de carácter bilateral.

Al quedar aceptado que la transacción es una figura autocompositiva creada para resolver los juicios, ésta interesa mucho al Derecho Laboral Burocrático toda vez que con ella, a nuestro juicio quedaría grandemente beneficiado desde el punto de vista de la economía procesal, al proporcionarle menos carga administrativa en el desarrollo de las etapas procesales de cada juicio, lo que provoca que la impartición de justicia sea lenta y engorrosa para las partes actuantes, principalmente a la que corresponde a los trabajadores, los cuales en su mayoría tienen como único sustento su trabajo, viéndose enormemente afectados durante el transcurso del litigio; por lo cual creemos necesario que exista esta figura autocompositiva a través de la conciliación en la resolución de los conflictos de tipo individual, no para evitar el procedimiento contencioso y arbitral sino para dejar que las partes lleguen, de considerarlo prudente, a un arreglo que no transgreda los derechos ya adquiridos y que les pueda dar una solución a su problema.

Por otro lado, esta figura de la conciliación debe estar incluida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no únicamente para los conflictos del orden colectivo, como lo señala el artículo 125 de la misma ley, sino también para los conflictos del orden individual que con frecuencia son los más comunes que se ventilan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje competente para dirimir las controversias que por motivos del trabajo se susciten entre el Estado y sus trabajadores.

Podríamos concluir este apartado diciendo que dentro de las figuras autocompositivas la transacción es la que más se asemeja a la conciliación laboral ya que

por su naturaleza bilateral se ajusta perfectamente a los elementos de la conciliación, la cual por definición, es una forma autocompositiva.

3.4 La Conciliación como Solución para los Conflictos Individuales Burocráticos.

El maestro Alfredo Gozaini en su obra ya citada hace referencia a un comentario sobre la conciliación el cual es vertido por Jeremy Bentham, quién desde su perspectiva utilitarista señala que "la renuncia bilateral-voluntaria, debe ser desalentada porque al Estado le interesa que la justicia se cumpla en toda su extensión, y la conciliación esconde, en realidad, un mercado en donde gana el que más regatea."⁵⁴

De lo anterior colegimos que el presupuesto de la conciliación debe ser el conflicto, no precisamente para ofertar mis derechos y obligaciones como señala Bentham, sino para que a través de la equidad y la voluntad de las partes se llegase a un acuerdo. Y es que como dejamos establecido anteriormente, si no hay un conflicto o pugna de intereses entre las partes actuantes, tampoco habrá o existirá la acción, ni la jurisdiccional el proceso. Pero el proceso terminado por la voluntad de las partes frente a un funcionario conciliador designado por el Organo Jurisdiccional competente, logra una solución equivalente a la cosa juzgada y esa voluntad de las partes manifestada en el proceso, recibe el nombre de aceptación civilizada gracias a la función avenidora que

⁵⁴ GOZAINI O., Alfredo. Notas y Estudios sobre el Proceso Civil. Ob. Cit. Pág. 45

realiza dicho funcionario en unión con las partes van a dar como resultado un acuerdo llamado conciliación.

Creemos que de alguna manera es posible de que las partes se sustraigan al conflicto jurisdiccional por así convenir a sus intereses; Consideramos que puede así ocurrir, siempre y cuando se den ciertos presupuestos, tales como, el que exista un conflicto surgido entre las partes, tan grave que sea capaz de llevar ante el órgano jurisdiccional competente dicha controversia y en segundo lugar que la actitud racional de las partes se imponga ante la actitud ríjida de los mismos para que les permita transigir a un arreglo. Debemos tomar muy en cuenta que hablamos de dos partes y no de una, ya que si así fuera estuviésemos tratando alguna otra figura autocompositiva pero no de la conciliación.

Sin embargo sea de forma unilateral o bilateral, se va a dar por concluido el procedimiento, aun y cuando éste no encuentre su finalidad a través de la decisión final del juez o magistrado; diremos entonces que se trata de formas anormales de terminar el proceso, entre estas formas tenemos: el desistimiento, la caducidad de la instancia, el convenio, la transacción, la conciliación y el allanamiento, las cuales ya hemos tratado anteriormente pero debido a su doble interpretación son motivo de estudio dentro de este apartado.

A lo largo de la historia y todavía en nuestros días vemos como acontece que el proceso no es, ni por mucho, la única manera de solucionar situaciones o estados conflictivos entre los hombres, debido este a la naturaleza agresiva del ser humano y a la realidad cotidiana que nos rodea debemos admitirlo así. Por otro lado, es verdad que el

hombre a estado buscando diversos caminos que solucionan sus diferencias que surgen con otros seres de su misma especie, caminos dé entre los que se cuentan, desde la más ruin *vinganza de propia mano* bajo el tradicional *ojo por ojo y diente por diente* hasta el más respetable arbitraje privado. Pero aquí no hablaremos de arbitraje privado sino de la conciliación laboral, de cómo es una forma de solucionar los conflictos individuales burocráticos y de cómo toma forma a partir de otras figuras afines pero no iguales y de cómo se excluye de algunas otras aparentemente iguales.

Sin que el orden en que ahora se examinen las formas autocompositivas por su finalidad representen mayor o menor importancia, veremos como algunas de ellas se califican al proceso jurisdiccional, es decir le son excluyentes. Para el maestro Luis Dorantes Tamayo nos precisa de manera clara que "la fijación de la *litis* se forma precisamente con la demanda y la contestación de la demanda."⁵⁵ Consideramos que esto es cierto hasta cierto punto, ya que esto no implica que haya nacido el procedimiento jurídico-contencioso porque para que esto ocurra se requiere que se emplace y notifique a las partes, por tanto, mientras esto no ocurra no habrá nacido la controversia para el Estado, que es el encargado de promover y provocar la paz entre sus miembros; y no a nacido porque se pueden dar, como veremos, figuras que lo van a excluir, estas figuras son las llamadas autocompositivas de tipo unilateral y son el desistimiento y el allanamiento.

⁵⁵ DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Ob. Cit. Pág. 311.

Por otro lado el desistimiento, excluye al proceso porque es la renuncia a la pretensión litigiosa deducida por la parte atacante aun y cuando dicha pretensión no sea legitima. Pero también se trata de una aceptación de lo expuesto por el demandado; en una palabra, la renuncia configurada en desistimiento es la declaración del actor de que su acción es infundada y por tanto de todos sus actos del juicio que puedan haber, lo cual hace nulo el procedimiento. De igual manera aun y cuando el actor haya depositado su demanda ante la Oficialía de Partes del propio Tribunal Laboral Burocrático su desistimiento va a provocar su la declaración procesal de voluntad de no querer continuar ejecutando su acción en el proceso mismo.

Con el desistimiento, el actor renuncia a una sentencia o laudo de fondo, y se produce así la desaparición por parte del demandado la expectativa de entrar a la lucha de intereses opuestos ya que resulta vencedor sin siquiera haber peleado, y en consecuencia se elimina toda posible conciliación por resultar ésta fuera de toda contienda. Pero si la contestación de la demanda se dio, motivo de la demanda del actor, y la parte demandada es notificada y emplazada para el desahogo de su única audiencia de pruebas, alegatos y resolución como lo marca el artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no se presenta, entonces el desistimiento será *intraprocesal*, dejando de ser en ese momento excluyente del proceso pero sin desembocar en la conciliación.

Por otro lado, el allanamiento resulta ser un reconocimiento también, por ser una manifestación de conformidad de parte del demandado con respecto a la petición hecha por el actor en su demanda, ya que es aceptada. Allanarse es entonces, someterse a la

pretensión del actor, reconocer que los fundamentos o la razón de la pretensión son aceptados. De esta forma el allanamiento, consiste en el reconocimiento y sumisión de la parte atacada a la pretensión litigiosa contra ella dirigida. Por su parte el maestro Carlos Cortes Figueroa, nos precisa que "el allanamiento es un acontecimiento intra-procesal, esto es, de manifestación de conformidad con la petición contenida en la demanda o sometimiento a la pretensión del actor."⁵⁶

Sin embargo, vale la pena que consideremos que si bien el actor planteo su demanda y el Tribunal Burocrático emplazo al demandado en su contra en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su notificación, es posible que el demandado ante todo, se allane sin que se llegue al procedimiento contencioso, a pesar de que ya se haya establecido la *litis* de la controversia, lo cual podría entenderse como una manifestación de voluntad por la que se renuncia voluntariamente de forma unilateral a continuar la contienda.

En tal condición, el allanamiento será excluyente del propio proceso, pero si por el contrario, tiene lugar en presencia del propio órgano de justicia arbitral público, como sometimiento a la pretensión sostenida por el actor y ya en el proceso como figura *intraprocesal*, simplemente provocara las consecuencias que la ley aplicable determine, que será la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley de la materia, en su

⁵⁶ CORTES FIGUEROA, Carlos. En Torno a la Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Cárdenas, Editor y Distribuido. México. 1994. Pág. 63.

artículo 873 que establece que se tendrá por inconforme al demandado con todo arreglo y por contestada la demanda en sentido afirmativo, y así no habrá porque considerarse como excluyente del proceso ya que éste existió pero no se continuó.

Así las cosas, resulta aceptable el pensar que el allanamiento a la demanda y el desistimiento del derecho son dos caras de la misma moneda, ya que ambos son excluyentes del proceso, pero al mismo tiempo se pueden presentar de manera *intra-procesales*, según el momento en donde se sucedan; ambos son de carácter unilateral y ambos impiden el surgimiento de la conciliación al no permitir que sé de ese choque de opiniones que se contraponen una de otra y que son precisamente la controversia del proceso.

Por último analizaremos a la transacción como figura autocompositiva de carácter bilateral. Para los juristas Fernando H. Paya en su obra *Extinción del Proceso Civil por Voluntad de las Partes*, la transacción es entendida como "un intercambio de sacrificios en que si una de sola de las partes sacrificara algún derecho, ello sería una renuncia y no una transacción, que exige consecuencias recíprocas."⁵⁷

Como señalábamos al inicio del apartado no es necesario que se sacrifique una sola de las partes, ya que entonces desnaturalizaría a la transacción siendo así un desistimiento o un allanamiento. Ambas partes deben involucrarse en ese intercambio; es

⁵⁷ PAYA HORACIO, Fernando. Extinción del Proceso Civil por Voluntad de las Partes. Segunda Edición. Abeldo-Perrot. Argentina 1989. Pág. 182.

por eso que el funcionario conciliador debe estar muy pendiente de que al momento de transigir sean ambas partes, y no una, las que cedan parte de sus pretensiones, lo cual va a dar a la transacción el carácter de laudo obligando dicho acuerdo a las partes como si se tratara de una sentencia ejecutoriada.

Consideramos que si debemos darle una estructuración o hechura a la conciliación, la transacción es la forma mas indicada para hacerlo ya que es la que permite que se hagan reciprocas concesiones, así como el hecho de que termina una contienda presente o puede prevenir una futura en donde como elemento presupuestal se encuentra el choque de intereses entre las partes, el cual es indispensable para que surja la conciliación

Ahora estudiemos a la conciliación la cual es la idónea para resolver los conflictos individuales que se dan entre el Estado y sus trabajadores. Por un lado es el Estado el artífice de la conciliación, a través del órgano jurisdiccional competente el cual va a avenir a las partes por medio de un funcionario designado por éste para que se aboque al avenimiento siendo imposible que las partes lleguen a una transacción en donde se suponen mutuas concesiones; y es que la conciliación para que surja como acto jurídico debe contar con el respaldo del Estado ya que la posibilidad de conciliar será aun mayor de lograrse, cuando mayor sea la autoridad de la persona jurídica que lo intenta. Así que no requiere únicamente de un conflicto de intereses para que surja a la vida jurídica, sino que también sea el Estado, por medio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que la presida; lo cual le va a dar el carácter no solo de laudo ejecutivo sino también de obligatoriedad en la ley de la materia, porque así debe de ser

para que pueda obligar a avenir a las partes ya que de otra manera dicha figura autocompositiva recibiría el carácter de transacción, de convenio pero nunca de conciliación.

Hacemos hincapié sobre la obligatoriedad de la conciliación en la ley, debido al parecido que guarda con la *jurisdicción voluntaria* que se utiliza en materia civil y mercantil. Esta figura procesal por excelencia, consiste en que su concepto se a tratado de formular por oposición a la jurisdicción contenciosa, en este sentido el maestro Eduardo Pallares cita al procesalista Escrich, quien señala que "se llama jurisdicción voluntaria por oposición a la contenciosa, la cual se ejerce por el juez en las demandas en donde ya no se admite contradicción, la jurisdicción voluntaria se ejerce siempre a solicitud o por el consentimiento de las dos partes."⁵⁸

Por su parte el maestro José Ovalle Favela cita al también prestigioso maestro Alcalá- Zamora quien establece que "el presupuesto de la jurisdicción voluntaria es que carezca de un litigio o conflicto, el cual es necesario para que nazca la conciliación- y añade que -en la jurisdicción voluntaria el litigio esta ausente, a veces latente, pero nunca presente."⁵⁹

Su aplicación como ya dijimos es más común en la vía civil o mercantil, pero en la laboral nunca se dará debido a la existencia de la conciliación esta contemplada para

⁵⁸ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 47.

⁵⁹ OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Harla. México. 1991. Pág. 426.

estos efectos. Por otra parte, a través de la conciliación se concreta la relación intraprocesal, y siempre previa a lo contencioso.

Al comentar la naturaleza jurídica de la conciliación la analizamos en su forma simple, por lo que ahora la hemos estado distinguiendo de otras figuras autocompositivas e inclusive de las que no son autocompositivas pero que concluyen un proceso o lo previenen como es el caso de la jurisdicción voluntaria; la jurisdicción voluntaria entendida esta como la que realiza el juez con cualquier formalidad que no sea la de la jurisdicción contenciosa y si hemos de aceptar como ya hemos dicho, que la formalidad de la conciliación es la de resolver controversias o litigios entonces ésta excluye a la jurisdicción voluntaria por ser una figura que evita el proceso. De ahí que algunos procesalistas digan que la llamada jurisdicción voluntaria, ni es jurisdicción ni es voluntaria; y no es jurisdicción porque no esta presidida por el Estado para resolver conflictos y si esto fuera así, entonces sería jurisdicción contenciosa, la cual daría nacimiento a la conciliación.

De lo anteriormente vertido podemos añadir que si como se a sostenido, resulta de toda necesidad a los interesados o partes acudir al juez o al órgano jurisdiccional competente para obtener el efecto deseado que producen los procesos voluntarios, resultaría entonces que esa voluntariedad desaparecería para dirimir sus controversias frente al Estado, pero en el caso de la conciliación aun y cuando existe de manera obligatoria en el procedimiento laboral común, en ningún caso se impone a las partes una sanción que trascienda en el juicio y solo demuestran con su inasistencia su falta de

voluntad para conciliar, no así en otros procedimientos en donde trae aparejada una consecuencia grave para aquel que no asistió.

Sin embargo, la obligatoriedad esta señalada en la Ley Federal del Trabajo, no así en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en donde la conciliación solo se reserva para los conflictos colectivos con lo que se muestra un total menosprecio por los conflictos individuales burocráticos y un sentimiento de discriminación para los trabajadores al servicio del Estado al no ofrecerles a éstos vías jurídicas para remediar sus controversias que enfrentan en contra del Estado.

Para concluir con este por demás interesante apartado, citaremos al procesalista argentino Fernando Horacio Paya quien nos dice que "la conciliación es el camino por el cual las partes llegaron a un acuerdo, sin embargo, tal actitud de las partes exteriorizada de un acuerdo plasmado en el acta de audiencia de conciliación no resulta aun como equivalente jurisdiccional toda vez que para que lo sea, es requerido que el órgano jurisdiccional competente lo apruebe, solo así se extingue de manera irrevocable la controversia planteada con atributos de laudo ejecutoriado."⁶⁰

De aquí que sostengamos que la procedencia de la conciliación debe contar con varios elementos preparatorios, tales como, el elemento jurisdiccional, el de un conflicto entre las partes, el que ambas tengan el animo de contender así como el de su

⁶⁰ PAYA HORACIO, Fernando. Extinción del Proceso Civil por Voluntad de las Partes. Ob. Cit. Pág. 91.

obligatoriedad en la Ley de la materia. Cubriendo todos estos presupuestos surge la conciliación en el Derecho Laboral Burocrático, así el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá emplazar a las partes una vez que alguna de ellas haya interpuesto una demanda y de igual manera tendrá la obligación de buscar un arreglo entre las partes invitándolas a transigir conforme a la Ley de la materia para que en presencia de un funcionario conciliador puedan llegar a una conciliación, la cual surgirá en el momento en que ambas partes cedan a sus intereses. Solo así es como se podrá llamar a ese arreglo de conciliación, que podrá ser un a transacción, pero siempre en presencia del órgano jurisdiccional competente y dentro de la audiencia para ese efecto.

Todo esto se da gracias al procedimiento, el cual constituye un fenómeno social cuya solución interesa a la comunidad para el mantenimiento del orden jurídico, por lo que parece indispensable la amplitud del órgano jurisdiccional por ofrecer a las partes varios caminos que puedan tomar para llegar a un arreglo, pero siempre bajo la tutela del Derecho y de la ley.

Sobre este tema, consideramos que es la propia ley, la que en el caso concreto es omisa para establecer a la conciliación como solución para los conflictos individuales burocráticos, resultaría entonces que el proceso será eminentemente contencioso sin ningún tipo de posibilidad de parte del Estado de arreglo pacífico, obligando con esto a las partes a luchar y a enfrentarse sin ni siquiera hacer el intento de avenirlos. Desde nuestro punto de vista pensamos que tan importante es un grupo de trabajadores sindicalizados como aquel trabajador que por su propio pie llega al Tribunal Laboral Burocrático en busca de equidad y justicia, sin embargo, el Legislador consideró que se

daría la conciliación burocrática solamente para los casos de carácter colectivo y así lo estableció en el artículo 125 de la Ley Laboral Burocrática.

En suma, la actitud conciliatoria forma parte, o al menos así debe de ser, de toda relación controvertida, por su eficacia y por economía procesal para hacer a la justicia pronta y expedita buscando siempre la posible satisfacción inmediata de las pretensiones que forman el objeto de la controversia procurando alcanzar un resultado que a todos convenga en donde el Estado siendo juez y parte a la vez, en una actitud de ficción, se alienta así mismo para que concilie con su contraparte que es el trabajador; el cual, consideramos, es el medio más idóneo para terminar un conflicto laboral de carácter individual burocrático, los cuales siempre se darán entre alguna de las distintas dependencias Gubernamentales con los trabajadores que para ellas prestan sus servicios.

CAPITULO IV

4 NECESIDAD DE INCLUIR LA FIGURA CONCILIATORIA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO PARA LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES.

4.1 Análisis sobre la Figura Conciliatoria en el Procedimiento Laboral Burocrático.

4.2 Importancia de incluir a la Figura Conciliatoria como Solución para los Conflictos Individuales en el Procedimiento Laboral Burocrático.

4.3 Proyecto de Reforma al Artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para establecer a la Conciliación como etapa inicial en el Procedimiento Laboral Burocrático.

CAPITULO IV

4.1 Análisis sobre la Figura Conciliatoria en el Procedimiento Laboral Burocrático.

El largo análisis que hemos realizado del proceso laboral burocrático en relación con la conciliación, nos da una idea de lo extenso y agobiante, así como costoso que para las partes llega a ser una resolución definitiva del juicio que han entablado y que podría no resultar en el sentido que ellos han esperado (claro que existe el juicio de Amparo Directo para impugnar tal resolución), pero de eso no se trata sino de buscar una manera en que las partes, si es su voluntad, lleguen a un arreglo y una posibilidad sería el de la conciliación.

El punto importante de la conciliación no es en cuanto a su semejanza en relación con las figuras autocompositivas ya que como menciona el maestro Néstor De Buen "la importancia de ésta figura radica en que es una solución a los conflictos individuales independientemente de si hay un equilibrio o una desproporción en los resultados que ésta arroje para las partes"⁶¹; sin embargo el maestro Luis Dorantes Tamayo concibe a la conciliación "como una solución anómala de terminar con el Proceso."⁶²

Ahora bien, en la conciliación siempre intervendrá un tercero que será el funcionario conciliador encargado de invitar a las partes para que cedan en sus pretensiones y defensas. Esta participación de los terceros puede asumir diversas formas

⁶¹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 94.

⁶² DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 363.

para que las partes acuerden un arreglo, su labor será la de avenir a las partes tratando hasta donde más puedan evitar que las controversias continúen.

De todo lo dicho hasta ahora podemos decir que la conciliación es un a forma en como se pueden poner fin a los conflictos laborales, jurídicos y de intereses colectivos o individuales con la intervención de un tercero que, como diría De Buen Lozano "ni propone ni decide, pero que aproxima a las partes para la celebración de un acuerdo previo a la resolución arbitral."⁶³

Por lo que corresponde a la Ley Federal del Trabajo, dicha ley obliga a las partes a pasar por la etapa conciliatoria frente a un tercero neutro en donde además de ser un procedimiento de avenimiento de las partes en pugna es un proceso regulado por la Ley; algo que debería de estar consignado en la Ley Burocrática también como solución a los conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores. De esta manera la Ley Federal del Trabajo expone a la conciliación como una etapa previa a la del arbitraje, tal como lo concibe Goldsmith el cual es citado por Eduardo Pallares cuando afirma que "la conciliación es un presupuesto necesario del procedimiento contencioso"⁶⁴, y lo podemos corroborar en el artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo en donde señala que en la etapa conciliatoria las partes comparecerán personalmente sin abogado, apoderado o asesor y en donde un funcionario conciliador estará presente para platicar con las partes y exhortarlas a llegar a un arreglo y en su caso, se dará por terminado el conflicto produciéndose los efectos jurídicos de un laudo.

⁶³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 95.

⁶⁴ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 167.

Por otro lado a la conciliación la podemos ver desde dos puntos de vista, según el enfoque que le demos y según el momento procesal en que se encuentre; puede considerarse como una figura equivalente del proceso o puede establecerse como una figura paraprocesal; de cualquier manera el resultado que logre alcanzar siempre será el mismo que es el de evitar un conflicto presente o prevenir uno futuro.

Estas dos formas que puede adoptar la conciliación van a estar estrechamente relacionadas con el momento procesal en que se desarrolle. En el primer punto dicha figura estará revestida de la transacción, es decir que será esta figura la que le dé forma a la conciliación, siendo una figura bilateral considerada como autocompositiva en donde las partes haciéndose recíprocas concesiones, terminan la controversia que los llevo ante el órgano jurisdiccional competente, el cual homologara dicho acuerdo intraprocesal con el cual dará por concluido el procedimiento, en donde como ya mencionamos le dará el rango de laudo al acuerdo concertado por las partes con características de cosa juzgada y con ello la conclusión del procedimiento de que se trate.

Pero también será una figura paraprocesal en cuanto al objeto que se persigue, que es el de evitar el enfrentamiento litigioso frente a la autoridad arbitral y jurisdiccional en donde se aplicaran los principios procesales de derecho laboral y con ellos la eficacia de la ley; lo cual no quiere decir que en la conciliación no exista la eficacia, por el contrario va a existir, con la única diferencia que las partes buscaran un entendimiento equitativo y no una actividad coercitiva del Tribunal de cumplir con lo resuelto en el juicio.

Pensemos que desde este punto de vista la conciliación es considerada como una equidad dada por la voluntad de las partes en presencia de un tercero ajeno a la relación

litigiosa que es un funcionario conciliador. Por su parte Eduardo Pallares nos señala un fragmento del pensamiento del filósofo griego Aristóteles relativo a la equidad en donde señala que "si bien la equidad y la justicia son distintas, pertenecen al mismo género siendo la equidad superior a la justicia -y añade dicho filósofo- lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo ambas buenas, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es aun mejor, la dificultad esta en que lo equitativo, siendo lo visto, no es lo justo legal, lo justo según la ley sino que es una ratificación de la justicia rigurosamente legal."⁶⁵ La causa de esta diferencia es que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estudiar convenientemente por medio de disposiciones generales. Por consiguiente, cuando la ley dispone de una manera general y en los casos particulares existe un caso excepcional, entonces siendo que el legislador a hablado de manera absoluta resulta imprescindible corregir y hablar en su lugar, como él mismo lo haría si estuviera en condiciones de hacerlo, es decir hacer la ley como él la hubiera hecho si hubiera podido conocer los casos particulares de que se tratan día a día en los tribunales.

Por tanto la equidad consiste en interpretar el rigor de la ley al aplicarla, y aunque la máxima del derecho nos indique que *donde la ley es clara no debemos interpretar*, debemos tomar en cuenta las circunstancias excepcionales al caso concreto, en donde el legislador no previo al dictar aquella disposición legal, pero que el Estado al saber de esta deficiencia busca remediarla mediante la creación de una figura flexible e interpretativa concebida en la propia ley y que el Estado ejercite para prevenir los

⁶⁵ Ibidem. Pág. 340.

litigios; y ya que estos surgen cuando el conflicto se presenta ante una autoridad jurisdiccional competente, entonces ésta como órgano estatal investido con facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño produce la creación, modificación a la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro de los límites de la ley y de lo permitido por el Estado y que para ello promueva figuras tales como la conciliación.

De esta manera estaremos hablando de una figura paraprocesal, no porque no se presente frente a una autoridad jurisdiccional, sino porque la autoridad que este presente cuando la conciliación se dé, no tendrá el carácter de decisoria ni de análisis de los conflictos que ante ella se planteen. Para el maestro Carlos Figueroa este concepto es esgrimido de la siguiente manera diciendo que “sin embargo, el hecho de que las leyes positivas encarguen a los juzgadores el procurar arreglo conciliatorio, siendo estos actos obligatorios para los órganos de juzgamiento, indica que éstos intentaran realizarlo antes de que se formalice o perfeccione la relación jurídico procesal teniendo que admitirse que se trata de una figura de conciliación preprocesal.”⁶⁶

Pero si dicha conciliación se diera intraprocesal, es decir, una vez establecida la relación jurídica procesal, entonces se desnaturalizaría ella misma convirtiéndose en un convenio en donde las partes por sí solas entrarían a un avenimiento y solo ocuparían al Tribunal para formalizar dicho acuerdo a menos que desde sus inicios se acercaran a éste para que fuera él quien designara un funcionario conciliador para dirimir la controversia,

⁶⁶ CORTES FIGUEROA, Carlos. En Torno a la Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 371.

siendo ésta de carácter voluntario

De esta manera pareciere que lo establecido en la Ley Federal del Trabajo como conciliación obligatoria (art. 876), no responde al concepto de jurisdicción en cuanto a que se evita el cometido publico de conocer la controversia de intereses jurídicamente trascendentes y susceptibles de solución imparcial, impuesta con carácter obligatorio, pero toda vez que una de las partes presento su demanda ante el órgano jurisdiccional competente con carácter de petición formal para entablar un juicio en donde requiere que se declare el derecho nace así la acción que es la excitativa al Tribunal Laboral para emplazar a la contraparte para dirimir la controversia; por tanto, si hay pretensión, acción y órgano jurisdiccional que reciba dicha demanda entonces hay procedimiento para que la ley obligue a las partes a transitar por la etapa conciliatoria lo cual no va a extinguir al procedimiento ya que cumple con todos los requisitos para su existencia en donde la conciliación será una posibilidad dada por el Estado para avenir a las partes, como dijimos, mediante la equidad pero siempre con fundamento en el derecho y que de no conseguirse continuar hacia lo que es el procedimiento arbitral contencioso.

Y en el caso en que sea la propia ley la que encomiende al Tribunal Laboral a intervenir en la realización de una tramitación, ante el estado de conflicto definido de intereses opuestos, que de seguir determinaría la apertura del procedimiento contencioso, es valido entonces decir que la conciliación se trata de una figura preprocesal creada para evitar que las partes lleguen a la etapa contenciosa. De manera casi semejante nos habla el maestro Figueroa al decimos que “la conciliación será paraprocesal porque resolverá de forma *semejante, parecida o en notas comunes* al proceso, no mediante la actitud contenciosa como éste lo haría, sino a través de la

equidad y el avenimiento ya sea dado por las partes o bien por obligatoriedad de la Ley de la materia que así lo señala.”⁶⁷

De esta forma el proceso contencioso no es la única manera de solucionar situaciones conflictivas pudiendo llamar a la conciliación como una solución procesal atípica o forma anormal de terminar el proceso; de una u otra forma el proceso jurisdiccional se terminara sin entrar al litigio, el cual es el propósito primordial de la conciliación y que lamentablemente nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no la contempla en su ordenamiento legal dejando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin elementos con que pueda obligar a las partes en la litis a conciliar dejando a esta figura al arbitrio de las partes las cuales por ignorancia o por desprecio no la solicitan.

4.2 Importancia de incluir a la Figura Conciliatoria como Solución para los Conflictos Individuales en el Procedimiento Laboral Burocrático.

No obstante, que la conciliación es una figura jurídica de vital importancia, como lo hemos mencionado anteriormente, vemos como en la vida diaria del litigio ha sido relegada a un plano de segundo nivel ante los Tribunales de Trabajo, pero más grave es aun que sea la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sea quien no la contempla como forma de solución a los conflictos de carácter individual, que se

⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 369.

presentan ante el Tribunal Burocrático, en donde ni siquiera es considerada como una etapa del procedimiento laboral burocrático al no aparecer contemplada en la ley, en donde dichos conflictos son los mas comunes de ventilarse en el Tribunal, no así en los conflictos de carácter colectivo en donde la conciliación esta presente y como comentamos en el apartado anterior es una manera de alentar a las partes a la lucha, como lo señala el artículo 125 de la propia Ley Burocrática y de la cual el maestro Alberto Trueba Urbina señala que “la audiencia de conciliación en materia burocrática sólo tiene lugar, *excepcionalmente*, en conflictos colectivos o sindicales y que en los conflictos individuales no debe haber conciliación, por la naturaleza eminentemente jurídica de la función burocrática en la que no cabe conciliación sino cumplimiento estricto de la ley.”⁶⁸

Al entrar al análisis de lo dicho por el procesalista Trueba Urbina nos surgen los siguientes criterios, en primer lugar la regla ,en estricto sentido y conforme al autor, es que en los conflictos burocráticos colectivos, individuales o intersindicales no existe la conciliación y que únicamente de *manera excepcional* se dará para los de tipo colectivo. De ser esto cierto, estaremos hablando de una falta de sensibilidad de parte del Estado hacia los trabajadores que le presten sus servicios al tener que someterse a un juicio o procedimiento desgastante y costoso para ellos sin el menor rasgo de avenimiento para llegar a un entendimiento ofrecido por medio de la Ley de la materia hacia las partes, que son el propio Estado a través de sus dependencias gubernamentales y los trabajadores que para éste laboren.

⁶⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 629.

Pero creemos que el maestro Trueba se extralimito en donde señala que “en el Derecho Burocrático no cabe la equidad sino el estricto cumplimiento a la ley.”⁶⁹ Disentimos de dicha observación debido a que trabajador es tanto el que presta sus servicios en una fabrica o supermercado como aquel que mediante un nombramiento presta sus servicios como medico en un hospital público o en las aulas dentro de la educación impartida por el Estado por lo que consideramos que la vía para resolver sus conflictos debe ser exactamente la misma, el principio de procedencia debe ser el mismo para ambos trabajadores, sean del Apartado A o B del artículo 123 Constitucional, e inclusive de aquellos que diriman su controversias por otras vías jurídicas laborales.

Para el maestro Francisco Ross Gamez lo anterior se interpreta como “una indiferencia hacia la conciliación por parte de las autoridades laborales en relación con los conflictos individuales y que se debe fundamentalmente al propio legislador quien no a sabido establecer con verdadera pureza jurídica una reglamentación adecuada para el desarrollo del procedimiento conciliatorio, por el contrario a establecido procedimientos confusos y engorrosos que crean incongruencias y desaciertos ante las propias autoridades, lo que dificulta la aplicación de la mencionada institución y en el más extremo de los casos ni siquiera se contempla como una institución completa,”⁷⁰ contrario a ello es dada para conflictos que por su naturaleza propia en la materia burocrática son casi imposibles de realizarse como sucede con la huelga burocrática, desprotegiendo así a los conflictos, que por su abundancia y cotidianeidad son los más

⁶⁹ Ibidem. Pág. 630.

⁷⁰ ROSS GAMEZ, Francisco, Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 263.

comunes de presentarse siendo la sustancia con la que trabaja el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y que son los conflictos individuales, para los cuales la Ley Burocrática carece de una figura conciliatoria para su solución.

Quizá como una solemnidad, entendida ésta como una formalidad, la cual debe estar señalada textualmente en la ley para que sea un acto o instrumento valido y autentico, y en su momento haga prueba plena en juicio, pero que destaca la importancia de la etapa conciliatoria ya que con ello impone la obligación de que las partes comparezcan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para desahogar dicha etapa procesal.

Debido a que la etapa conciliatoria desarrollada ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto el patrón como el trabajador son personas físicas podrán hacerse presentes sin abogados, asesores o apoderados que puedan aconsejarlos de cómo llegar a un arreglo con lo que resulta una conciliación más eficaz y personal que cumpla con la finalidad para la que fue creada; desafortunadamente en la materia del Derecho Procesal Burocrático nos encontramos con la dificultad de que el Estado, además de funcionar como Tribunal avenidor y dirimidor de controversias, también es patrón, y funciona como tal debido a que funge como Estado-Patrón ya que emplea el servicio de particulares llamados trabajadores para la cumplimentación y realización de sus fines mediante un nombramiento, una jornada de trabajo, y un salario con lo que se confirma la naturaleza de la relación jurídico-laboral entre éste y sus servidores o trabajadores; pero el problema radica en que mientras que un patrón puede ser asesorado nunca podrá estar con su abogado en una audiencia de conciliación, mientras que el Estado es una persona moral la cual funciona a través de dependencias gubernamentales representadas

por el titular de la misma y que a su vez se dan jerarquías de carácter laboral dentro de las que se encuentran Directores de Oficina, Administradores de Almacenes, Gerentes, y en general las personas que ejerzan funciones de dirección y fiscalización, entre otras, como lo señala el artículo 787 de la Ley Federal del Trabajo y el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así que en consecuencia quien estará presente en la audiencia de conciliación no será el patrón o su representante sino el abogado de la Secretaría de Estado que este en conflicto con el trabajador por motivo de alguno de los trabajadores de confianza que ya mencionamos, a menos que se señale expresamente dicha presentación, en la demanda del trabajador, en donde se establezca que toda vez que el encargado que dio su firma, para que el servidor público fuera despedido de su trabajo, es el responsable de dicha alteración en las relaciones laborales que sostenía el trabajador con la dependencia pública de la que ahora es despedido, y que por tal motivo se requiere su presencia física y directa y no a través de representantes o apoderados, en la audiencia de conciliación, solo así es como se garantizaría una verdadera función conciliatoria entre el Estado y sus trabajadores y no por medio de algún abogado que por motivo de su trabajo pueda llegar a una arreglo con el trabajador que a todas luces sería incongruente y fuera de toda equidad y justicia.

De ahí que hagamos hincapié en la materia de Derecho Laboral Burocrático sean funcionarios conciliadores los que observen el arreglo al que lleguen las partes para que sea equilibrado y equitativo apegado a Derecho y sin permitir que se renuncien a derechos inalienables de los trabajadores, todo esto debido a las desigualdades obvias que poseen las partes al momento de conciliar; y así como los obreros, jornaleros y en general todo aquel que preste un servicio a otro tienen su jurisdicción laboral a cargo de

la Junta de Conciliación y Arbitraje, por su parte los trabajadores al servicio del Estado tienen también su jurisdicción a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación según se trate del poder al que sirvan y el cargo que desempeñen y lo más importante es que las normas procedimentales a través de las cuales se ejercen las dos jurisdicciones y los actos procesales sean las mismas para un caso o para el otro sin diferencia alguna, y ello incluye también a la conciliación como etapa obligatoria en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de del Estado para solucionar los conflictos que nazcan entre el Estado y sus trabajadores, llámese conflictos del orden colectivo, individuales o intersindicales sin hacer distingo alguno.

Examinando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos encontramos que es omisa en su totalidad sobre la promoción de la figura conciliatoria para los conflictos individuales y así lo señala el artículo 127 el cual resume el procedimiento laboral burocrático en los términos siguientes: el procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciara resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la practica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenara que se lleve a cabo y una vez desahogada, se dictara laudo.

Esta facultad de intereses jurídicos y sociales de parte del Legislador ha hecho que la falta de inclusión de la conciliación en la Ley de la materia burocrática haga de

los juicios laborales un verdadero *vía crisis* no solo por parte del trabajador sino también por parte del Estado como patrón y no porque éste persiga fines de lucro, sino porque con tantos juicios por resolver se hace aun más lenta la maquinaria burocrática de impartición de justicia al tener congelados a trabajadores que no solucionan su problemática laboral de forma expedita al tener que recorrer todos los procedimientos dentro del juicio laboral que hemos analizado y que podría arreglarse con un simple convenio producto de la conciliación, es decir una transacción inter-partes logrando con esto promover la economía procesal, entendida esta como ahorro de tiempo, energía y de costo de acuerdo con las circunstancias del caso, y que provea una solución durante la etapa que lleva su nombre, y por supuesto que, sería igualmente eficaz si se diera durante cualquier etapa del juicio con la única diferencia que ya no se trataría de una conciliación sino de un arreglo o convenio, ya que no se dio durante la etapa que esta dedicada a ello.

Debemos hacer referencia que la conciliación pero únicamente para la resolución de los conflictos del orden colectivo y no así para los de orden individual, consideramos que si bien es cierto que se debe cumplir con lo estrictamente manifestado en la ley, también es cierto que hace falta una reforma a la misma, logrando con esto una función social de amigable componedor, el cual represente al Estado por ser éste el más interesado en conservar la paz y la concordia entre sus miembros así como por el principio de economía procesal.

Sobre este tema el maestro Trueba Urbina nos señala que "aun cuando el Estado actúe como patrón al emplear el servicio de los trabajadores en actividades para la realización de sus fines, siendo en el primer caso sus relaciones regidas por las leyes del

trabajo, y en tanto que interviene también la legislación burocrática, en ningún caso actuara con fines de lucro procurando la actividad social y promoviendo así la conciliación entre él mismo y sus trabajadores no únicamente en los conflictos colectivos o intersindicales sino también en los de orden individual".⁷¹

4.3 Proyecto de Reforma al Artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para establecer a la Conciliación como etapa inicial en el Procedimiento Laboral Burocrático.

El maestro Ross Gamez una vez más, con su inagotable creatividad jurídica nos señala que "en Derecho del Trabajo cuya principal característica en relación con los conflictos que nacen de la relación de trabajo es el de ser un Derecho profundamente humano y en este caso la conciliación se encuentra a un nivel de *preeminencia* en el aspecto procedimental a tal grado que se eleva al rango de *solemnidad*, pues no es posible- nos comenta el mencionado maestro- seguir el tramite de cualquier conflicto, sin antes agotar la instancia conciliatoria"⁷² y cuya idea ya hemos mencionado y con la cual estamos de acuerdo.

Para la Ley Federal del Trabajo la conciliación resulta ser una etapa obligatoria por la que deben someterse las partes, como lo demuestra el artículo 876 del mismo

⁷¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 606.

⁷² ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 262.

ordenamiento legal y con los requisitos establecidos en cada una de sus fracciones que lo componen; la fracción I del precepto en comento señala la cualidad de solemnidad como elemento de importancia en la etapa conciliatoria ya que impone la obligación de las partes comparezcan personalmente a la Junta de Conciliación y Arbitraje sin abogados o representantes legales con el objeto de darle mayor eficacia a la dicha audiencia de conciliación, sin embargo en el caso de las personas morales resulta necesario la presencia del apoderado de la empresa que este en juicio con lo cual se transgrede a lo señalado por la fracción I que se comenta alejando a la figura conciliatoria de su naturaleza misma que es la de que las partes afectadas lleguen a un acuerdo, no por medio de sus apoderados sino por medio de sí mismos ya que son ellos los afectados.

Aun así la conciliación es considerada como obligatoria por la Ley Federal del Trabajo, desafortunadamente para los trabajadores al servicio del Estado no ocurre lo mismo siendo en verdad en la practica esta figura un verdadero tramite optativo sin ninguna efectividad real ya que las partes pueden o no entrar a ella debido a su falta de obligatoriedad como requisito preestablecido por la Ley aplicable al caso concreto.

Es por ese motivo que hemos dedicado este apartado para resaltar a importancia de dicha figura que consideramos debe estar inmersa de manera definitiva dentro la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como figura previa al proceso laboral burocrático para de esa manera darle a las partes una alternativa más de llegar a un acuerdo sin necesidad de entrar a la *litis*, y aunque ya se encuentra presente para la resolución de los conflictos colectivos, no lo esta para los de tipo individual que son, como ya mencionamos los más comunes y los que hasta ahora se mantienen acéfalos en una de sus partes, que es la de ofrecer por medio de la ley una posibilidad de

solucionarlos porque, si hemos de contar con una etapa conciliatoria para los conflictos de huelga burocrática, también la debemos tener una para los conflictos de reinstalación o de indemnización entre el trabajador y el Estado, como relación laboral.

El artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que en lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán de manera supletoria Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de Derecho y la equidad, sin embargo, es el Legislador el que, a través del artículo 127 de la Ley Burocrática, ignora y discrimina a la figura conciliatoria al establecer por medio del artículo en comento que *el procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se reducir: a la presentación de la demanda respectiva que deberá de hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma- y lo más importante en una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciara resolución.* Nótese como no se especifica que primero se llamara a las partes a conciliar los intereses opuestos y que con dicha omisión expresa por parte de quien redactó la mencionada Ley vemos con inquietud que el procedimiento laboral burocrático *se mantiene sin una* de sus partes, es decir, se encuentra acéfalo en cuanto a una de sus etapas de carácter procesal y preventivo, siendo así imposible la aplicación de la Ley Federal del Trabajo como lo ordena el artículo 11 de dicha ley porque no existe un apoyo en la ley de la materia que se interprete, ni siquiera omisión o laguna jurídica ya que el texto del artículo 127 es claro y tajante como también lo es el relativo al artículo 125 de la misma ley, en donde sí lo expresa claramente.

Sobre este tema el maestro Mariano Herran Salvatti en su obra *Legislación Burocrática Federal, comentada* nos dice lo siguiente: “por aplicación supletoria no debemos entender trasladar una institución de su cuerpo normativo a otro en donde no existe, sino más bien apoyarnos en el cuerpo normativo en donde la institución jurídica que se interpreta a sido desarrollada con mayor amplitud y eficacia.”⁷³

Claramente el maestro es preciso al señalar que debe existir la institución jurídica que se desea interpretar previa a los hechos y señalada expresamente por la ley que se desee aplicar. Por otra parte el ya multicitado artículo 127 expresa en su ultima parte que se pronunciara resolución *salvo cuando a juicio del propio Tribunal, se requiera la practica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenara se que se lleven a cabo y, una vez desahogadas, se dictara laudo*. Con este ultimo agregado el Legislador da a entender de una manera un tanto obscura y confusa que puede existir un convenio entre las partes, quizá una transacción entre las pretensiones del actor y las excepciones y defensas del demandado, pero entonces como dijimos anteriormente, dejaría de ser una conciliación de derecho para convertirse en un convenio de hecho por que ya no es mediante disposición expresa del Tribunal sino por voluntad de la de las partes en donde puede o no ocurrir y en donde puede haber violación de las garantías sociales mínimas.

Consideramos oportuno que se modifique el artículo 127 de la Ley Burocrática en donde se incluya a la conciliación como etapa obligatoria y que de esa manera la haga valer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya que el incumplimiento a dicha

⁷³. Legislación Burocrática Federal. Comentada por Herran Salvatti, Mariano, Porrúa. México. 1992. Pág. 71.

etapa hace pensar que se trata de un Tribunal de Arbitraje en donde la conciliación no existe, pero si bien es cierto que lleva el nombre de Conciliación también debe ser ésta reconocida como tal por su importancia jurídica y social y como ya dijimos por economía procesal dando así una mayor celeridad a la impartición de justicia laboral y social. Porque como mencionamos en su momento, una de las funciones del Estado es la de buscar la armonía y la concordia entre sus miembros que lo componen, y quizá la conciliación no sea precisamente una de ellas pero al menos es una alternativa más que tiene para ofrecer a sus miembros que lo componen y que tratan de dirimir sus controversias por la vía legal, sin llegar a la etapa contenciosa de manera inmediata y más aun cuando él mismo forma parte de la *litis planteada* en el procedimiento.

CONCLUSIONES

A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, Apartado B, regula las relaciones laborales entre la Federación y sus trabajadores de igual modo es donde se establecen los derechos *mínimos del trabajador al servicio del Estado*. Por su parte, la Ley Reglamentaria de esta disposición constitucional, o sea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encarga de desarrollar el mandato de la Ley Suprema al regular la manera en que se van a tramitar el proceso laboral burocrático sobre los conflictos que surjan por motivo del trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

B) Se ha discutido en la doctrina laboral sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Algunos autores hablan de un contrato laboral, mientras que otros se inclinan a considerar que, en la especie, se trata de un nombramiento de trabajo mediante el cual el trabajador queda bajo las ordenes del Estado a través de sus distintas dependencias, con la diferencia que sin éste no es posible que el trabajador preste sus servicios como empleado público.

C) Desde el punto de vista jerárquico, con fundamento constitucional también, los empleados públicos son de dos categorías: de confianza y de base. A los primeros, generalmente se les atribuyen funciones ejecutivas, por tanto, aparecen en el nivel directivo y de fiscalización o de decisión entre otros de los enumerados dentro del

artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A los segundos se les considera como subalternos, aun cuando desde una perspectiva democrática es mas correcto designarlos con el nombre de empleados públicos o servidores públicos los cuales están regulados por el artículo 6° del mismo ordenamiento legal que los anteriores.

D) La labor de los Tribunales es la de impartir justicia, la cual junto con la equidad debe favorecer a quien tenga la razón, pero también debe hasta donde sea posible, evitar actitudes que vayan en contra de las garantías sociales mínimas de los trabajadores procurando la armonía entre sus miembros estableciendo rutas posibles de arreglo sin entrar a la litis y para lo cual se a creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que es el órgano jurisdiccional competente para dirimir dichas controversias.

E) Debemos resaltar las diferencias que existen entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas de Conciliación y Arbitraje así como la naturaleza jurídica de los trabajadores públicos en su relación con el Estado-patrón, sin que éste sea considerado como *persona moral que persigue fines de lucro*, y que dan lugar cada uno de ellos a distintas resoluciones de carácter laboral de acuerdo a la competencia que cada una de ellas observa.

F) Establecimos la *diferencia jurídica* de los conflictos laborales que se ventilan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como conflictos individuales, colectivos

c intersindicales y su importancia de que cada uno de ellos cuente con la figura conciliatoria para su debida resolución.

G) La finalidad que persigue la figura conciliatoria en el procedimiento laboral burocrático es de que las partes vean resueltas sus controversias, concretamente con el Estado por medio de la equidad y la justicia sin necesidad de llegar a la *litis* y de igual manera que el Estado promueva dicha figura como una alternativa que brinda a sus miembros para que puedan resolver sus controversias y más aun cuando es éste el que actúa como parte en el juicio a través de sus dependencias de Gobierno.

H) La conciliación se establece en la etapa procesal la que lleva por nombre etapa de conciliación, audiencia de ley que desafortunadamente sin importar su relevancia jurídica es considerada como de tramite por no estar fijada en la ley de la materia, omisión que debe ser resuelta ya que es considerada como una laguna en la ley y excluyente de los conflictos laborales de carácter individual entre el Estado y sus trabajadores.

I) El análisis jurídico del procedimiento laboral burocrático presenta diferencias al seguido ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en cuestiones de forma y de fondo sin poder llegar a la aplicación supletoria en algunas de estas etapas tales como la conciliación, toda vez que se requiere que dicha figura este contemplada en el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto en materia burocrática para que así el Tribunal Burocrático tenga la obligatoriedad de acatarla por estar en la Ley.

J) La figura de la conciliación sé a estudiado desde dos puntos de vista, uno como figura autocompositiva y otra como equivalente jurisdiccional y en ambos casos se trata de figuras afines pero no iguales ya que la conciliación puede surgir con ese nombre aunque su contenido sea otro siempre y cuando se lleve a cabo durante la etapa destinada para ese efecto, esto es que se de su debido cumplimiento en presencia de un funcionario conciliador que represente los intereses del Tribunal Burocrático y del Estado mismo, ya que de otra suerte dejaría de ser conciliación para ser considerada como un simple convenio entre las partes debido *mayormente a que si se pugna por una audiencia de conciliación, todo arreglo al que lleguen las partes deberá celebrarse dentro de dicha audiencia instituida ex profeso para dicho acuerdo y que seria del todo inútil que ese acuerdo o convenio se celebrara durante cualquier etapa del procedimiento porque entonces dejaría de ser una conciliación, aun y cuando sus efectos fueran los mismos.*

K) La Conciliación es una figura autocompositiva desde el momento en que resuelve un conflicto presente y previene uno futuro lo cual nos lleva a decir que se trata de una forma de darle solución a los conflictos laborales burocráticos sin entrar al análisis de la litis en el proceso.

L) De igual forma se trata de una figura que funge como equivalente jurisdiccional ya que representa en si misma la voluntad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje precedida y legitimada por un funcionario conciliador, representante del

mismo Estado el cual de esta manera promueve medidas de arreglo entre las partes como ya a quedado anotado.

M) Sin embargo, la conciliación como toda institución procesal debe tener un presupuesto y es el hecho de que las partes deben entrar en divergencias, es decir, en conflicto respecto a sus intereses lo cual va darle nacimiento a la vida jurídica a dicha institución; podemos decir entonces que el primer presupuesto de la conciliación es el de la pugna, el conflicto, generado por las partes y que es el motivo por el cual llegan las partes ante el órgano jurisdiccional para dirimir la controversia que los a llevado hasta dicha autoridad y el segundo elemento es la voluntad, entendida esta en su mas simple acepción, de querer cooperar con el Tribunal deponiendo su actitud rijosa para pasar al entendimiento y a un posible arreglo. Estos dos elementos son los requisitos necesarios que van a llevar a un arreglo a las partes con la intervención del Estado representado por un Tribunal y este a su vez a través por un funcionario conciliador encargado de avenir a las partes para que lleguen a un arreglo logrando así dar origen a la conciliación

N) El artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece el procedimiento dispositivo que es aplicable a todas las controversias que se planteen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual ya lo dejamos establecido anteriormente, carece de los medios idóneos para aplicar dicha etapa procesal, por faltar ésta en la ley de la materia teniendo que sujetarse a lo expresamente señalado por la misma, la cual señala que en una sola audiencia se recibirán las pruebas

y alegatos de las partes y se pronunciara resolución dejando aun lado la etapa conciliatoria.

Ñ) Con fundamento en el artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es necesario que se haga una precisión al texto de la ley vigente relativo a la adición de la figura conciliatoria como etapa obligatoria por la que deben pasar las partes que quieran dirimir sus controversias ante dicho Tribunal de Arbitraje, para los conflictos individuales e intersindicales tal y como ya ocurre para los conflictos de carácter colectivo, de acuerdo con el Artículo 125 de la Ley Burocrática.

O) Es alarmante contemplar la gran cantidad de juicios que el Tribunal Burocrático tiene que desahogar, especialmente los de carácter individual y sobre las partes, concretamente nos referimos a los trabajadores ya que son los que se ven obligados a transigir por un proceso agotante y oneroso y que a lo por un lapso del tiempo afectara sus intereses, no los jurídicos sino los económicos, al tener que depender de otras entradas para sostener a su familia e inclusive el Estado como contraparte se ve afectado al tener que ocuparse de conflictos que le impiden cumplir con su función eficazmente; es por eso que se requiere la prevención de esos juicios kilométricos, conciliando los intereses de las partes que son el Estado y sus trabajadores mediante vías alternativas de arreglo tales como los convenios, los cuales existen, pero concretamente nos estamos refiriendo a la conciliación y a una audiencia dedicada para ese efecto, con su precepto en la Ley Laboral Burocrática dentro del artículo 127 para que así el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje tenga los medios para aplicar dicha institución a las partes y conseguir así que lleguen a una conciliación, sin que eso signifique *buscar un mal arreglo que un buen pleito* ya que para eso se han instituido los funcionarios conciliadores que estarán atentos de los acuerdos logrados entre las partes conforme a derecho y no mediante convenios fuera de los lineamientos del Tribunal, en donde se pueden dar transgresiones a la Ley.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1997.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Tercera Edición. UNAM. México. 1991.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1992.
- ARROYO HERRERA, J. Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Porrúa. México. 1996.
- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho Procesal del Trabajo. Trillas. México. 1991.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. Derecho Mexicano del Trabajo. Segunda Edición. Sista. México. 1990.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal. Tomo III. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1969.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Estado. Porrúa. México. 1970.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac. México. 1992.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral. Octava Edición. Trillas. México. 1990.
- CLIMENT BELTRAN, Juan. Formulario de Derecho del Trabajo. Décima Tercera Edición. México Esfinge. 1995.
- CORTES FIGUEROA, Carlos. En Torno a la Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1994.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México. 1992.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México. 1996.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa. México. 1995.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1993.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Porrúa. México. 1970.

DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Quinta Edición. Porrúa. México. 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Octava Edición. Harla. México. 1990.

GOZAINI O, Alfredo. Notas y Estudios sobre el Proceso Civil. UNAM. México. 1994.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésimotercera Edición. Porrúa. México. 1997.

RABASA O, Emilio. El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917. UNAM. México. 1996.

ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1991.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo Tercera Edición. Porrúa. México. 1978.

BIBLIOGRAFIA EXTRANJERA

KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Practico de Derecho del Trabajo. Volumen I. Cuarta Edición. Argentina. 1978.

PAYA HORACIO, Francisco. Extinción del Proceso Civil por Voluntad de las Partes. Abeldo- Perrot. Argentina. 1989.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Trigesimanovena Edición. Porrúa. México. 1982.

Legislación Burocrática Federal. Vigésimoctava Edición. Porrúa. México. 1992.

Ley Federal del Trabajo. Decimoquinta Edición. Porrúa. México. 1989.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo D-H. Segunda Edición. México. UNAM- Porrúa. 1978.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomos III. Décima Edición. Argentina. 1990.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo IV. Décima Edición. Argentina. 1990.

MASCARENA E., CARLOS. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III. Segunda Edición. Seix. España. 1989.

Vib
17/11/19