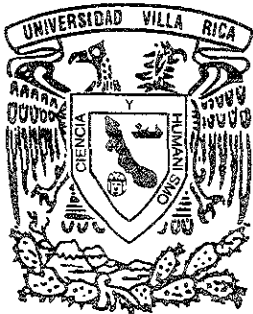


875209
6



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

“LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

PRESENTA

RENE BARRADAS MENDOZA

793916

LIC. CUAUTEMOC SÁNCHEZ SERRANO
DIRECTOR DE TESIS

LIC. MIGUEL ANGEL JUÁREZ MARTÍNEZ
REVISOR DE TESIS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES, LIC. PABLO E.
BARRADAS ANCHONDO Y SRA. CLARITA MENDOZA DE
BARRADAS: Por sus consejos, cariño y amor
con que me respaldaron en todos estos años,
especialmente en mi etapa de universitario,
así como todo el apoyo que me han brindado
en mi vida matrimonial, siempre les estaré
muy agradecido; por eso espero que ese
esfuerzo que han hecho se vea reflejado con
este logro.

En especial a TI PAPA, por ser el
mejor maestro en mi vida Profesional, ya
que tus conocimientos y enseñanzas me
obligan a continuar con el prestigio que
has logrado.

A MI ESPOSA, BETY: Por tu constante preocupación para que lograrse este objetivo, así como por tu paciencia que me has brindado. Ojalá que la espera haya sido fructuosa. Por ello, recibe este trabajo como una muestra de mi agradecimiento.

En especial, porque hemos logrado la mejor bendición que Dios le ofrece a un matrimonio, y que ha servido también para motivarme y poder ofrecerles una vida digna, respetable y llena de armonía familiar, a nuestras hijas BETY y RENY.

A MIS HERMANOS:

Por todo lo que hemos convivido a lo largo de estos años, así como las experiencias que se han dado, hacen que nos forjemos como personas de bien para salir adelante, manteniendo así nuestra unidad familiar. Por ello, gracias LILLIAN, PABLO, BETO Y CLAUDIA.

A MIS MAESTROS:

Que con sus enseñanzas académicas obtuve los conocimientos básicos para lograr el anhelo de todo hombre, como lo es, el obtener una profesión digna. En especial por el apoyo de mi padrino ARTURO HERRERA CANTILLO.

A MIS ABUELOS:

SR. HERIBERTO BARRADAS DEL MORAL ►

Y SRA. JUVENTINA ANCHONDO DE BARRADAS ►

Porque desde donde se encuentran estoy seguro que bendicieron en todo momento lo que hasta hoy he logrado y se que lo seguirán haciendo.

SR. GABRIEL MENDOZA BAEZ Y SRA. BEATRIZ DE
LA VEGA DE MENDOZA

Porque con su apoyo moral y constante preocupación, han logrado que me conduzca con responsabilidad y seriedad, igualmente con el mismo aprecio y cariño para ti TÍA TICHA porque también me has orientado cuantas veces te he necesitado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	3
1.1 PANORAMA GENERAL DE LA LEGISLACIÓN LABORAL	3
1.2 LEYES DE TRABAJO DE DIVERSOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA	7
RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO	28
1.3 EL PASADO DE LAS RELACIONES LABORALES BUROCRÁTICAS	28
1.4 EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN BURÓCRATA	38

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCESO LABORAL EN MÉXICO	45
2.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO	45

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO PROCESAL Y SU AUTONOMÍA	48
3.1 CONCEPCIÓN GENERAL Y PRINCIPIOS	48
3.2 EL DERECHO PROCESAL BUROCRÁTICO	54
3.3 LAS PERSPECTIVAS LABORALES DE FIN DE SIGLO	71
3.4 EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE	80

CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA	86
4.1 ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA	86
4.2 UNA PROPUESTA A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA	90
EL PLANTEAMIENTO CORRECTO: DESCENTRALIZAR Y NO DESCONCENTRAR	93
4.3 DIFERENCIA ENTRE DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR	93
4.4 FILOSOFÍA DEL TRABAJO BUROCRÁTICO	110
CONCLUSIONES	114

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo obedece a dos requisitos, el primero es cumplir con la obligación de elaborar una Tesis, resultado de los modestos conocimientos, investigación e inquietudes que surgieron durante el programa de estudios de nuestra Facultad de Derecho y el tiempo que hemos adquirido en la experiencia dentro del ámbito del litigio, por ello se cumple con la ley y reglamento respectivo, que me permitirá obtener la titulación antes referida; pero también obedece a una inquietud que despertó gran interés dentro de la administración de la justicia laboral burocrática, ya que en ésta problemática, no se da cumplimiento al principio constitucional de una justicia pronta y expedita prevista en el artículo 17 de la Carta Magna, ya que en la actualidad como se encuentra estructurada la autoridad que conoce de los conflictos entre empleados al servicio de la federación y ésta, resulta obsoleta y por ende no encaja en la modernización de la política del Gobierno Federal en la antesala de un nuevo Siglo, por lo que esperamos que con

nuestro trabajo se obtengan ambos requisitos, ya que la propuesta se encuentra apegada al marco jurídico de una sociedad moderna.

Por todo ello, consideramos pertinente hacer una doble propuesta pero dirigida hacia un solo objetivo que es la de **"DESCENTRALIZAR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA"**.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

1.1 PANORAMA GENERAL DE LA LEGISLACIÓN LABORAL.

Hablar de todos los antecedentes históricos de la Ley Federal del Trabajo, sería interesante, pero a la vez nos extenderíamos demasiado; por lo tanto, se considera prudente abordarlos desde el punto de vista de su importancia, para así lograr con el cometido de este capítulo que es tener un panorama genérico del mismo.

Partiremos de la Epoca Colonial de México, en donde ubicamos a las LEYES DE INDIAS, como la legislación más importante, que tanto hicieron elevar el nivel de los indios; en esas Leyes se contienen muchas disposiciones

sobre jornada de trabajo, salario mínimo, pago del salario en efectivo, prohibición de la "tienda de raya" y otras normas laborales que resaltan, y que consideramos avanzadas por la época en que tenían vigencia.

Posteriormente, ya con el Constituyente de 1857, estuvo a punto de nacer el Derecho del Trabajo, al ponerse en discusión el artículo 4° del Proyecto de Constitución, relativo a la "libertad de industria y de trabajo"; en el debate, Vallarta se refirió "a la necesidad de acudir al auxilio de las clases laborantes, basándose en los principios del Socialismo y cuando todo parecía que se iba a concluir en la necesidad de un Derecho del Trabajo, similar a la que se preparaba en Alemania, el legislador confundió el problema de la Libertad con el de Protección al Trabajo, provocando que el Constituyente se desviara del punto de discusión y se votara en contra del Derecho del Trabajo."" (1).

En 1910, México aparecía como un Estado Feudal, la burguesía era esencialmente territorial y por ello fue la Revolución, eminentemente agraria, ya que nuestra industria

(1) DIAZ ROMERO MARTIN; "APUNTES DE DERECHO OBRERO"; PAG. 12, 1959.

estaba muy atrasada, situación que no significaba la inexistencia de agrupaciones obreras, así como tampoco implicaba que no hubiesen ciertas agitaciones tendientes al mejoramiento de las clases laborantes, pues existían centros mineros e industria textil, en la cual sí se dejó sentir la necesidad de resolver la cuestión social, estallando movimientos de huelga en Río Blanco, Nogales y Santa Rosa, que eran los lugares en donde las necesidades resultaban más apremiantes. En esa época y en dichos lugares existieron dos sociedades obreras "La Mutualista" y "El Círculo de Obreros Libres de Orizaba".

Así pues, el Derecho del Trabajo en México nació con la Revolución Constitucionalista y sus antecedentes se reducen a ciertas disposiciones dictadas por algunos gobernantes sobre riesgos profesionales.

Ahora bien, también podemos mencionar otras legislaciones sobre accidentes de trabajo, tenemos (2) la iniciativa a Don José Vicente Villada en 1904, que era gobernador del Estado de México; la de Don Bernardo Reyes de

(2) IDEAS TOMADAS DEL AUTOR DE LA CUEVA MARIO; "NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO" PAG. 42, TOMO I, EDIT. PORRUA, 1988.

1906, que era gobernador del Estado de Nuevo León, y que fue de más importancia ya que sirvió como base a la Ley de Trabajo de Coahuila del año de 1916, que a su vez fue elaborada por Gustavo Espinosa Mireles, en la que se contenían disposiciones más completas, debido al adelanto industrial de Monterrey.

Ya en la época de la Revolución se promulgaron otras leyes semejantes, las de Chihuahua y Coahuila de 1912, la de Hidalgo del 25 de Diciembre de 1915 y la de Zacatecas del 24 de Julio de 1916, las que estuvieron vigentes hasta el año de 1931.

1.2 LEYES DE TRABAJO DE DIVERSOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.

Vista, de una manera general, el panorama de la legislación laboral en México, ahora nos referiremos particularmente a las diferentes leyes de trabajo que se dieron en la República Mexicana.

Fue a fines del año de 1914, en que tanto en el Estado de Jalisco, como en nuestro Estado, se inicia la legislación del trabajo; siendo de más importancia indudablemente las leyes veracruzanas, no sólo por el adelanto del movimiento obrero, sino porque las Leyes jaliscienses no consignaban ni la asociación profesional, ni el contrato colectivo de trabajo; por lo que afirmaré que únicamente se limitó a cuestiones no de gran trascendencia en cuestiones laborales.

Es de destacarse que a Manuel Aguirre Berlanga debemos la primera Ley Federal del Trabajo de la República Mexicana, el 7 de Octubre de 1914, en donde se reglamentó los aspectos principales del contrato individual del trabajo, algunos capítulos de previsión social y crearon las juntas de conciliación y arbitraje; aunque aquí considero necesario señalar que la postura de esta ley era limitativa, ya que en sus artículos hacía referencia a "obreros", en lugar de usar la terminología más amplia y la más adecuada que es la de "trabajador".

Siguiendo el camino histórico, encontramos que dentro del mismo año, se inició en Veracruz un intenso movimiento de reforma, que vino a culminar en uno de los primeros y más importantes brotes del derecho mexicano del trabajo. Leyendo los periódicos de aquel tiempo, en especial "EL PUEBLO", podría reconstruirse una de las primeras páginas de la lucha de los trabajadores mexicanos por organizarse; las asociaciones se multiplicaron en las poblaciones del Estado y dejaron de ser perseguidas; la revolución y la lucha en contra de Huerta hicieron que el gobierno constitucionalista se apoyara en las clases

trabajadoras y de ahí que las organizaciones obreras no sólo fueron permitidas, sino aún fomentadas.

Dadas las circunstancias que se dieron, el 4 de Octubre de 1914, el Coronel Manuel Pérez Romero, siendo gobernador de Veracruz, establece el descanso semanal en todo el Estado.

Las mismas circunstancias también sirvieron de referencia, para que el 19 de Octubre de ese mismo año se expidiera por el General Cándido Aguilar, la Ley del Trabajo del Estado; y para tener una idea de lo completa que era, a continuación mencionaremos lo que se establecía normativamente en la misma:

I).- La Jornada de Trabajo de nueve horas con el descanso necesario para los obreros a fin de tomar sus alimentos.

II).- Se impuso el descanso obligatorio los domingos y días de fiesta nacional.

III).- Se fijó en un peso el salario mínimo, debiendo pagarse estas monedas en la del cuño corriente.

IV).- Se imponía además al patrón la obligación de dar alimentos a los obreros, cuando estos residían en el

lugar en que prestaban sus servicios y dependían directamente de ellos.

V).- Se prohibió la tienda de raya.

VI).- En cuanto a la Previsión Social, el patrón debía proporcionar Médico y medicina; alimentos y salarios a los enfermos por accidentes de trabajo; se previno a los dueños de establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas que sostuvieran hospitales y enfermerías para los obreros.

VII).- Igualmente debía mantener Escuelas Primarias en los lugares en donde no existen Escuelas Públicas en una distancia no mayor de dos kilómetros.

VIII).- Se crearon los Inspectores de Trabajo, los que podría nombrar el Gobierno.

IX).- Las Juntas de Administración Civil eran las encargadas de dirimir las diferencias entre obreros y patronos.

X).- Finalmente se imponían sanciones a los infractores de la Ley." (3).

(3) DIAZ ROMERO MARTIN; "APUNTES DE DERECHO OBRERO; PAG. 14, 1959.

Como ya mencionamos es de reconocerse esta ley, por su majestuoso contenido, y que además muchas de las disposiciones son antecedentes de figuras jurídicas dentro del derecho del trabajo actual.

Posteriormente, un año después, de la Ley de Cándido Aguilar, el 6 de Octubre de 1915, el gobernador provisional de Veracruz Agustín Millán, promulgó la primera ley sobre asociaciones profesionales; aquí aunque no fué una verdadera novedad para la evolución laboral porque ya existían normas respectivas a las asociaciones, donde se le da personalidad jurídica, tal es el caso de los Sindicatos; pero sí es de destacarse que esta ley vino a dar orden legal y formalizar su funcionamiento.

Ya con la reforma de la Constitución de 1857, se facultaba al Congreso de la Unión para legislar en materia del trabajo; por tal motivo en el año de 1915 el entonces secretario de gobernación, el Licenciado Rafael Zubarán Capmany, presentó un proyecto de ley sobre contrato de trabajo, siendo un intento de reformar a la legislación civil, en donde se pretendió sustituir el criterio individualista que en ella imperaba, marcando una serie de

limitaciones a la voluntad de las partes para lograr una relación más justa entre patrones y trabajadores, reconociendo el perjuicio tan grande que se había causado con el individualismo, sin que por ello el proyecto hubiese salido de los moldes de la legislación civil.

Dicho proyecto contenía disposiciones que llevaban cualidades de nueva creación; partía de la definición de un contrato de trabajo y diversas modalidades de éste; se tomaron medidas de protección al salario, prohibiendo las tiendas de raya y la obligación de pagarlo en moneda nacional; se prohibió la imposición de multas o descuentos si estos no provenían de una autoridad judicial o administrativa, así como también le dieron vida a muchas normas que regulaban la cuestión salarial; se reglamentaba la situación de las mujeres y de los niños, dándoles capacidad plena a las casadas y a los mayores de 18 años para celebrar contratos de trabajo, así como los menores de esta edad pero mayores de 12 años, sólo podían contratar previa autorización de los padres o tutores, y además bajo ciertas condiciones; se manejaba la duración de un contrato; y se reglamentó el contrato colectivo, considerándolo como contrato normativo, hace referencia al reconocimiento de las

asociaciones profesionales en donde para su existencia requerían por lo menos cinco miembros y señalaba el procedimiento a seguir para lograr su constitución.

En ese mismo año, pero en el Estado de Yucatán, se promulgó en su capital, Mérida, la obra legislativa del General Alvarado, la cual fue considerada como un ensayo de la revolución constitucionalista que pretendía resolver su problema social. La característica principal de esta ley fue la de apartar la teoría individualista y la liberalista, como fórmulas del gobierno. Su autor, el General Alvarado consideraba que el Estado debía participar en el fenómeno económico social, para obtener la liberación de todas las clases sociales y garantizar a todos los hombres oportunidades, para obtener el bienestar colectivo. Es claro que el General pretendía un socialismo de Estado, situación que fue sujeto de duras críticas; pero lo que sí se le atribuye es la valiosa labor de querer transformar junto con las otras legislaciones, el régimen económico y suprimir la explotación que vivían los de la clase laborante.

Mientras tanto, en otro Estado de la República, con precisión en Coahuila, encontramos otro movimiento

legislativo laboral. Definitivamente este Estado no aportó nuevos aspectos a la gran tarea que se había iniciado a nivel nacional dentro del ámbito que nos ocupa, ya que se limitó a copiar disposiciones que se encontraban insertas en las legislaciones de Yucatán, Veracruz, etc., aunque en lo particular no consideramos de relevancia el que en esta obra se haya establecido (4) una Sección de Trabajo que constaría de tres departamentos: Protección, Conciliación y Legislación.

Como se ha visto, en la historia de la legislación laboral de México, a partir de 1914 se inicia el movimiento obrero en el que casi ninguna intervención tuvieron las clases trabajadoras y más bien fue obra de los hombres que formaban el gobierno pro-constitucionalista, de donde resulta que el Derecho del Trabajo en nuestra República, es en sus orígenes, obra del Estado, lo cual de ninguna manera implica que posteriormente sean los trabajadores los que tomaron la iniciativa.

Precisamente Don Venustiano Carranza, al tratar de abordar este problema, no tuvo la idea de incluir en la

(4) IDEAS TOMADAS DEL AUTOR DE LA CUEVA MARIO; "EL NUEVO DERECHO

Constitución, un capítulo especial sobre trabajo, sino lo que el deseaba promulgar era una ley sobre trabajo para remediar el malestar social.

La idea de transformar el Derecho del Trabajo en garantías constitucionales, surgió en el Constituyente de Querétaro, misma que fue apoyada por la Diputación Yucateca, en atención a los resultados obtenidos por la Ley Alvarado.

El primer intento de Venustiano Carranza (5) para dar una Ley del Trabajo, la tuvo estando en Orizaba en donde se creó el Departamento de Legislación Social y entre los decretos que se expidieron se encuentra el del 12 de Diciembre de 1914, donde facultaba al primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo, expedir y poner en vigor las Leyes o disposiciones que satisfagan las necesidades sociales, económicas y políticas del país, tal era el caso de la problemática laboral que se vivía; así pues, establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí (del peón rural, del obrero, del minero y de las clases proletarias).

MEXICANO DEL TRABAJO"; PAG. 51, EDIT. PORRUA, TOMO I, 1988.

(5) IDEAS TOMADAS DEL AUTOR DIAZ ROMERO MARTIN; "APUNTES DE DERECHO OBRERO"; PAG. 17, 1959, XALAPA, VER.

Coincidentemente a lo anterior, se empezaron a publicar a partir de ese año, algunos trabajos en periódicos veracruzanos, donde se abordaron interesantes temas que venían acorde con diversas necesidades que la clase obrera reclamaba y por ello que se sometieron a rigurosos estudios por dichas clases, para lograr un ansioso anhelo.

En 1916, se instaló en Querétaro el Congreso Constituyente, y en la sesión del 6 de Diciembre, se leyó el proyecto de Constitución en la que sólo se consignaban dos adiciones en la de 1857: una era el Artículo 5° en su párrafo final que establecía que el contrato de trabajo sólo obligaría a prestar el servicio convenido por un período que no excediera de un año y que no podía extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos civiles y políticos; la segunda adición era la que correspondía a la fracción X del Artículo 73, en donde se facultaba para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y lo relativo al TRABAJO.

Aquí consideramos hacer un paréntesis, ya que no podemos dejar al aire, que es precisamente en esta época donde se dan las más importantes discusiones en el Congreso.

Así pues, el Diputado Victoria dá concepción precisa, la cual, más tarde vendría a conocerse como el Artículo 123, y que a su vez decía que éste debía trazar las bases fundamentales sobre las cuales había de legislarse en materia obrera, entre otras: jornada de trabajo, salario mínimo, descanso semanal, higienización de los talleres, fábricas y minas, tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición de trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc.

Abordándose el problema en toda su integridad y pugnándose por incluir en la Constitución, un título especial para el trabajo, con lo cual los Constituyentes lanzaron la idea del Derecho del Trabajo como un mínimo de garantías constitucionales, sentándose las bases para derrotar el individualismo y liberalismo que tanto malestar causó a los trabajadores; con esas garantías llamadas sociales y que quedaron inmersas en la Carta Magna, se inicia una etapa significativa para los laborantes.

Fue el Licenciado José Natividad y Macías, quien presentó ante el Congreso y a nombre de Don Venustiano Carranza, un proyecto de bases sobre el trabajo, mismo que

con ligeras modificaciones se transforma posteriormente en el artículo 123 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es de manifestarse también que, aunque fue un momento decisivo en la historia del Derecho del Trabajo de nuestro país y que fue el paso más firme e importante para satisfacer las necesidades de los trabajadores, no fue muy trascendental en el extranjero pues los legisladores se inspiraron y tocaron bases de otros países. Lo que sí fue digno de reconocerse y de merecido aplauso a los legisladores, es hacer la idea del Derecho del Trabajo como un mínimo de garantías e introducirlas en la Constitución para bienestar de la clase económicamente débil.

Como anteriormente se expresaba que el Congreso estaba autorizado para legislar en materia del trabajo, pero aún así las necesidades de cada región eran distintas, quedando extensiva la facultad a los Congresos Locales.

A manera de ilustración podemos mencionar algunas legislaciones en materia laboral local:

- a) Ley de Veracruz de 1918.
- b) Ley del Trabajo de Carrillo Puerto de 1918 (surgida de la Legislación Yucateca).
- c) Ley de Alvarado Torres Díaz de 1926 (subsistiendo en lo relativo a la terminología).
- d) Proyectos de Leyes de 1919 y de 1925, que aunque no fueron aprobados por la cámara, tuvieron mucha influencia en otras legislaciones locales.

Como se va manifestando, vemos como a través de ese proyecto que hemos analizado, se han dado diversas luchas por darle al movimiento obrero, lo que tan ansiadamente se exigía. Algunos legisladores Federales y Locales lucharon por encontrar la verdadera fórmula del bienestar social, pero por oposiciones astutas y deliberadas hacían que cada vez se obstruyera el avance que se iba logrando. Las legislaciones locales, unas de alto contenido social, otras meras imitaciones y otras que no servían para las necesidades laborales, fueron poco a poco sentando bases para derrotar aquellos viejos ideales que se oponían a la modernidad del trabajo.

Continuando con el camino de las legislaciones, llegamos a otra etapa que se formuló un proyecto de Código

Federal del Trabajo, en la que participaron los Licenciados Enrique Delhumeau, Pradexis Balboa y Alfredo Iñarritú; mismo que se conoció como Proyecto de Portes Gil (nombre del entonces Presidente de la República).

Dicho proyecto fue el antecedente directo de la Ley Federal del Trabajo de 1931, aún cuando difiere de ella desde muchos puntos de vista como: "el que consideraba la existencia de cuatro contratos de Trabajo (Individual, de Equipo, Colectivo y por último el Contrato-Ley, aunque de éste se dijo que no era propiamente un Contrato); volvió a implantarse el Contrato de Aparcería, reglamentando minuciosamente las relaciones entre estos trabajadores y los dueños de fincas rústicas; se contemplaban normas de trabajo minero, del ferrocarrilero, trabajo a domicilio y el de los aprendices; reconociendo dos clases de Asociación Profesional, el Sindicato Gremial y el de Industria (entendiéndose por éste el que llamamos de Empresa o Patronal); respecto a la Huelga se consignó el Arbitraje obligatorio, al menos eso pretendía aparentar, siendo realmente semi-obligatorio; y por último se estableció el

aumento de las Indemnizaciones, en los casos de Incapacidad Permanente Total, al importe de cuatro años de salario.””(6)

El proyecto de Portes Gil fue objeto de numerosas críticas al ser discutido en el Congreso y la oposición que se encontró entre las agrupaciones de trabajadores y aún de los patrones, hicieron que fuera retirado.

Dos años después, en 1931, se celebró en la Secretaría de Industria, una Convención Obrero-Patronal cuyas ideas sirvieron para reformar el Proyecto Portes Gil y formular uno nuevo, en cuya redacción tomó parte principal el Licenciado Eduardo Suárez. Aprobado por el Presidente de la República el Ingeniero Ortiz Rubio y enviado al Congreso, quien con algunas modificaciones, lo aprobó a principios de agosto de 1931.

Ocurriendo esta rápida evolución del Derecho del Trabajo, la Ley de 1931 que tomaba vigencia, no estaba del todo bien jurídicamente, ya que dentro del capítulo de los contratos colectivos, había algunas lagunas, lo cual provocó

(6) DIAZ ROMERO MARTIN; "APUNTES DE DERECHO OBRERO"; PAG. 26, 1959, XALAPA, VER.

un clima de incomodidad a las agrupaciones, motivándose así la idea de reformar dicho cuerpo normativo.

Es por ello que para el año de 1934, se organizó un Congreso de Derecho Industrial que tras diversas discusiones, consultas y proposiciones, llegaron a formular dentro del seno del mismo evento, un proyecto de reformas con nuevos principios y que sirvió de base para los intentos posteriores de darle a la ley otro matiz jurídico y acorde a las necesidades.

Ya para el año de 1935, también se formó otra Comisión cuya finalidad era redactar otro proyecto y con la consigna de que se elaborara ya con absoluto equilibrio de las necesidades de los representantes de los sectores que ahí se consultaban. Para mediados de ese mismo año, se formuló un nuevo proyecto, cuyas bases fueron los anteriores trabajos realizados y además se tomaron diversas opiniones de médicos especialistas, lo cual indica a toda luz que se profundizó en el aspecto técnico para así tapar algunos huecos legislativos y contribuir a una novedad laboral.

La Ley de 1931, tuvo vigencia hasta abril de 1970, toda vez que para el mismo año que corría, precisamente el

primero de mayo, adquiere vida otra nueva Ley Federal del Trabajo, la cual vienen a calmar muchos ánimos de los diversos sectores.

Al respecto de esta nueva legislación laboral, se dijo que fue un premio a la lealtad que el gobierno de Díaz Ordaz otorgó al movimiento obrero, porque se dice que se mantuvo con la postura pasiva en relación a los sucesos del año de 1968, y otras situaciones que a nivel político solo se conocieron.

Es de tomarse en consideración, que siendo Presidente de los Estado Unidos Mexicanos, Adolfo López Mateos, se nombró una comisión en el año de 1960, para que se preparara un anteproyecto de Ley Federal del Trabajo. Dicha comisión quedó integrada con el Secretario del Trabajo y de la Previsión Social, Salomón González Blanco, por el maestro Mario de la Cueva, y con los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y Local del Distrito Federal, Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano respectivamente, quienes por su amplia capacidad y conocimiento de la problemática, así como de la misma legislación laboral, fueron quienes hicieron gala de presentar un trabajo de calidad.

La culminación de los trabajos de la comisión, no fueron los que se trazaron, es decir, en lograr un anteproyecto, toda vez que hubieron intereses políticos muy fuertes, pero sí sirvieron de bases a las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962.

Ya para el año de 1967, el Presidente Díaz Ordaz tomó la decisión de integrar una segunda comisión y en esta ocasión quedó integrada por las mismas personas anteriormente mencionadas y con el maestro Alfonso López Aparicio, para que a los primeros días de 1968, el mismo Presidente quedara informado de la terminación del anteproyecto, a su vez el ejecutivo federal ordenó que se remitiera el trabajo a los sectores interesados, y que expusieran sus puntos de vista, dándose así una vez más la consulta que en diversas ocasiones se había exigido y que pocas veces se había llevado a cabo.

En esta ocasión, los intereses patronales se abstuvieron de hacer comentarios, por lo que se estimó acertado que los sectores interesados crearan comisiones para que este trabajo fuere sujeto de diversas discusiones y llegara a un criterio medianamente uniforme, por no decir

que en su totalidad. Esos diálogos y enfrentamientos fueron los autores del trabajo, para así descartar toda clase de confusión y mala interpretación de los integrantes de los sectores.

En dichas discusiones se obtuvo como resultado, que el sector patronal o empresarial representado por un grupo de abogados, se limitaran a criticar los principios e ideas generales del anteproyecto, rechazando todas las normas que se proponían para mejorar las prestaciones de los trabajadores; por el contrario, el sector obrero se limitó a apoyar el trabajo elaborado y además conociendo de que se trataba de una propuesta presidencial, optaron por apoyarla en su totalidad.

Habiéndose hecho las observaciones, el proyecto se remitió a las Cámaras, donde una vez más las partes interesadas acudieron con estudios tendientes a solidificar sus posturas.

Aquí se ve claramente como en esa elaboración de la nueva ley, se configuró un verdadero proceso de consulta para lograr el anhelo legislativo de hacerlo

democráticamente y no cargar con el peso de la culpa de un pésimo cuerpo normativo laboral.

Como un último paso trascendental del camino histórico de la legislación laboral, llegamos al primero de mayo de 1980, fecha en que entra en vigor el decreto publicado el 4 de Enero del mismo año, promulgándose en el mismo las diversas reformas a la Ley Federal del Trabajo en la cual se establecieron una serie de nuevos procedimientos laborales, que vendrían a darle más seguridad a los conflictos laborales.

Primeramente, se partió del reconocimiento de la desigualdad real que prevalecía entre las relaciones del capital y las del trabajo, para así lograr a través de las reglas e instituciones adecuadas, que tiendan a garantizar Juicios rápidos, sencillos y accesibles a los trabajadores, como forma idónea de lograr soluciones auténticamente justas.

Dichas reformas (7) fueron meramente procesales, poniéndose de manifiesto que no podía considerarse dentro de

(7) IDEAS TOMADAS DE TRUEBA URBINA ALBERTO; LEY FEDERAL DEL TRABAJO; PAG. XXVIII, EDIT. PORRUA, 1992.

los lineamientos tradicionales del proceso civil, sino que debía estar influido por los principios que conforman el Derecho del Trabajo. Tal era el caso de que el derecho de huelga no podía entenderse dentro del esquema del Derecho Común, por no considerársele a aquella un derecho de acción, sino de presión.

Cabe destacar que este nuevo panorama procesal surgió de las necesidades de imprimir un nuevo sentido y alcance a la Ley, motivada por las diversas interpretaciones jurisprudenciales que ya existían.

Así pues, la evolución histórica de la legislación laboral hasta en la actualidad en que se ha elaborado este trabajo, ha permanecido estática en su forma, aunque en dicho transcurso la interpretación de los tribunales federales en materia de amparo han variado en un gran porcentaje los criterios que imperaban en tiempo atrás, en el ámbito laboral.

RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO.

1.3 EL PASADO DE LAS RELACIONES LABORALES BURÓCRATAS.

La doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados son de Derecho Público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del Trabajo, sino del Derecho Administrativo. Sin embargo, también se admite que los funcionarios del Estado son asimilables a los empleados de las empresas privadas y que por lo tanto deben estar sujetos a la legislación del trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos son jurídicos y contractuales, y porque tienen los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así como los Individuales consagrados a favor de los asalariados.

La complejidad de las relaciones de Derecho del Trabajo, justifica la tendencia expansiva del mismo, en función de alcanzar la protección de toda actividad profesional; ahora bien, en la doctrina italiana, afirma Mazzoni, hay tres tipos de relaciones de trabajo: una individual (entre empleador y trabajador), una pública (entre el Estado y el empleado u operario dependiente del mismo) y una colectiva (cuando por lo menos uno de los sujetos fuere asociación sindical). Pero en este sentido no concuerdan los pareceres, pues Barassi estima que la relación de trabajo es individual entre el empleador y el trabajador (datore y prestatore di lavoro) que son los sujetos de esa relación.

Los tratadistas de nuestro país, de Derecho Administrativo, recogieron con fidelidad la doctrina extranjera respecto a la naturaleza de la función pública entre el Estado y los funcionarios y empleados, inclinándose por las leyes del servicio civil para proteger a éstos, pero han tenido que aceptar la tendencia social que favorece al burócrata, mediante el estatuto especial que equipara la legislación del trabajo a la función pública, porque en

esencia; las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter laboral.

Antiguamente, la función entre el Estado y sus servidores era regulada por leyes administrativas, para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del poder público. En principio, este servicio tuvo carácter civil, de donde proviene la denominación de leyes del servicio civil, la mayoría de los países se han preocupado por este aspecto de la función pública, relacionado específicamente con la burocracia en lo que se refiere a la Administración Civil del Estado. Gran Bretaña y Norteamérica participaron en el movimiento reformista relativo "al Civil Service", así como otros países que han dictado leyes a favor de los funcionarios civiles. Estas leyes quedaron comprendidas en el ámbito del Derecho Administrativo, pero ya se reconoce en la nueva tendencia doctrinaria la terminología del estatuto para la ley que regula el status de los empleados públicos y el Estado.

La Revolución Mexicana propició el movimiento obrero y convirtió en ley suprema, en 1917, los derechos de los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados, artesanos, etc. Algunas leyes locales del trabajo, reglamentarias del

artículo 123 constitucional, incluyeron derechos del empleado público; posteriormente comenzó a participar la burocracia en la lucha social con la misma inquietud de los asalariados, empero, el progreso social de éstos fue rápido y el de los burócratas lento.

Siguiendo el ejemplo de otros países, se discriminó a los empleados públicos con la promesa de consagrar sus derechos en una ley de servicio civil, olvidando que tanto el empleado particular como el empleado público, conforme al mencionado precepto constitucional, son sujetos del derecho del trabajo. El concepto de servicio civil es anticuado, en cambio, el de contrato de trabajo burocrático es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917. Sin embargo, prevaleció la vieja tradición jurídica en la Comisión de Juristas, integrada por los licenciados Enrique Delhumeu, Fraxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, quienes redactaron la exposición de motivos y el proyecto de Código Federal del Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos, que remitió el Licenciado Emilio Portes Gil, Presidente de la República al H. Congreso de la Unión, en 1929, y el cual no incluyó como sujeto de Derecho del Trabajo a los servidores del Estado, para los que recomienda

la expedición de una ley del servicio civil, como puede verse en el oficio que les remitió, que a la letra dice: ""El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el Derecho al Trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.; aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución.""

Más tarde, la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología inadecuada de servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 Constitucional, ya que el contenido del artículo de dicha Ley de 1931, afirmaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidan.

En acatamiento de la anterior doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el

Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil de fecha 9 de abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo.

Con la extinción de este acuerdo, basado en el concepto de servicio civil del viejo Derecho Administrativo, se abrió paso a un nuevo Derecho Estatutario concordante con el artículo 123 Constitucional, que identifica la función pública con una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores. Precisamente el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, fue expedido por el Congreso a iniciativa del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de 5 de Diciembre de 1938.

El acuerdo de servicio civil podrá ser un antecedente del estatuto de los trabajadores del estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social: el acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan

aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123 que motivó la reforma constitucional de 1960 y por la cual se incorporaron a la ley suprema de los derechos de los burócratas que consignaba el estatuto cardenista.

La relación jurídica entre el Estado y sus servidores constituye una relación de Derecho Laboral, por estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 constitucional, como dijimos anteriormente, y porque la relación jurídica de los empleados públicos se asemeja a la relación laboral de los asalariados, por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática a virtud del nombramiento. Su naturaleza es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley, que es tutelar de los empleados, independientemente de supuestos contractuales; sin embargo, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de empleados públicos obtienen, contractualmente, determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias de los poderes públicos a favor de sus miembros.

Las primeras leyes locales del trabajo inscribieron algunos derechos fundamentales de los empleados públicos, pero no fue sino hasta la expedición del estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión de 1938, cuando por primera vez se reglamenta la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, se puntualizan los derechos de trabajadores, entre éstos, el de asociación profesional y huelga, creándose órganos jurisdiccionales, juntas arbitrales y tribunal de arbitraje, para dirimir sus conflictos. El estatuto es la legislación más avanzada del mundo a este respecto y punto de partida del derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático.

El estatuto de 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere al aumento de los puestos de confianza, sigue los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las juntas arbitrales pero conservando el tribunal de arbitraje con jurisdicción más definida y precisa. Se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga con la misma amplitud del estatuto de 1938. El movimiento burocrático se fue fortaleciendo y llega a alcanzar, mediante presión constante, una meta muy importante: la incorporación explícita de los derechos de los trabajadores

del Estado en la Constitución. Tal es el origen de la adición constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de Diciembre de 1960, que comprende el apartado B del artículo 123.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, de 27 de Septiembre de 1963, publicada en el Diario Oficial de 28 del mismo mes y año, reafirma los principios de los estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, establece la inamovilidad de los trabajadores de base y regula las garantías sociales mínimas que a favor de los burócratas consigna el artículo 123, les reconoce el derecho de asociación profesional, pero limita de tal manera el de huelga que lo hace imposible de realizar.

Y cosa curiosa, a los trabajadores del Estado se les reconoce, en la fracción IX, apartado B, del artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, en los casos de despido injustificado; en tanto que a los trabajadores industriales y demás sujetos de Derecho Laboral a que se

refiere el apartado A se les niega ese derecho en la reforma de 1962, autorizándose el despido arbitrario de los mismos, en los casos previstos en el artículo 124 de la Ley del Trabajo, en que el patrón podrá ser eximido de cumplir el contrato de trabajo mediante el pago de una indemnización. Estas contradicciones del Derecho Laboral mexicano acusan estado de crisis, pues es principio universal que donde existe la misma razón debe imponerse la misma disposición legal, independientemente del derecho absoluto que tiene la clase trabajadora de ser tutelada por la ley laboral en caso de despidos arbitrarios.

El nuevo Derecho Procesal de la burocracia sigue el mismo sistema de procedimientos de los estatutos anteriores, pero divide la jurisdicción burocrática para los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus trabajadores, y para los del poder judicial y sus servidores, y consiguientemente establece dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

1.4 EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN BURÓCRATA.

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

El distinguido Doctor Serra Rojas, explica que la palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste. Luego agrega: en su consideración negativa su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas. La Comisión Hoover, que estudió la administración pública norteamericana, puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte, los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno.

El Doctor Mendieta y Nuñez describe la evolución de la masa de empleados al servicio del poder público en cuanto a su morfología, estadística, vicios, etc., concluyendo así: La burocracia que, según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable, porque ella enseñará a nuestro país, como todas

las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien. Cuan distinta ha sido la evolución a este respecto; tanto la burocracia como los asalariados no constituyen ningún problema: son dos rebaños obedientes, pastoreados por intermediarios entre la masa y el gobierno, empleados sui géneris de éste.

Por efecto de crisis o por virtud de la evolución social, se ha reconocido ya la dignidad de la persona humana del burócrata, como sujeto de Derecho Laboral, de manera que dentro de las acciones de la vida política y social existen estatutos que, aunque de manera romántica, proclaman esa dignidad del servidor público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder, hasta que algún día, tal vez no muy lejano, los estatutos se cumplan en toda su integridad, mas es de justicia dejar constancia escrita de que se respetan muchos derechos del burócrata y que el gobierno se preocupa por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado mexicano: cuando los titulares quieren cumplen la ley a su modo y cuando no, no hay quien los obligue.

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, están escritos en el apartado B del

artículo 123 constitucional: jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección al salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos. Estos derechos se reglamentan en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe mencionarse respecto a los trabajadores burócratas y como especial dedicación a los veteranos de la Revolución como servidores del Estado, ya que en justa compensación a los que participaron en la Revolución Mexicana de 1910 y hasta la promulgación de la Constitución el 5 de Febrero de 1917, el mismo día en que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y ya con posterioridad se expidió la Ley de 31 de Diciembre de 1941, para favorecer a los veteranos de la Revolución, más esta Ley fue derogada por la del 31 de Diciembre de 1949, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 7 de Enero de 1950, y en dicha ley se determina claramente respecto a dichos servidores del Estado, en su numeral 2º y en otros preceptos que consagran

disposiciones de privilegio a favor de los ya mencionados veteranos de la Revolución, en lo relativo a su antigüedad, pensiones, a favor de sus hijos para que sean admitidos en planteles educativos, civiles y militares exentos de cuotas y disfrutar de las becas que designe la Secretaría de Educación Pública, así como suministrar a sus familiares, para gastos de funeral, un auxilio igual al importe de seis meses de sueldo de que disfrutaba al morir; y como especial privilegio se disponía en su artículo 10°, que gozarán de todos los beneficios y garantías que las leyes conceden a los trabajadores de base al servicio del Estado y tendrán derecho en igualdad de condiciones, de competencia y antigüedad, para cubrir vacantes de cualquiera naturaleza que se produzcan en cada una de las unidades burocráticas. Asimismo los veteranos que no sean trabajadores del Estado, gozarán de plazas de nueva creación. En consecuencia dicha ley debe merecer el debido respeto por los titulares de las unidades burocráticas, aunque en ocasiones resultó letra muerta, en especial en la ayuda oficial.

Por otro lado, como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de

trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o por la realización de sus propios fines políticos; en el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática. De ahí arrancan nuevas características típicas del Estado moderno.

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de Amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

La Jurisprudencia al respecto, está concebida en los términos siguientes:

"" ESTADO PATRONO, PUEDE PEDIR AMPARO CONTRA EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.- No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los Organos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficios de los

particulares, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes. Apéndice de Jurisprudencia, Pleno 1980, Cuarta Sala, Primera Parte, página 88."""

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCESO LABORAL EN MÉXICO.

2.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Para desarrollar este capítulo, consideramos factible dejar en claro que es lo que debemos entender por "proceso", para así pues, poder precisar la problemática que decidimos analizar en el presente trabajo.

El término "proceso" significa en su acepción genérica, una serie de fenómenos que íntimamente acaecen en el tiempo y en espacio.

Existen pues, una gran diversidad de especies de procesos, entre otros podemos citar; el proceso físico, el

proceso psicológico, etc., pero el que a nosotros nos interesa en este análisis es el proceso jurídico, que es un sistema para el desarrollo de la actividad Jurisdiccional.

Las diferentes escuelas nunca establecieron una verdadera distinción de lo que llamamos proceso respecto del procedimiento, por eso es que en muchas ocasiones y con frecuencia hablamos de enjuiciamiento y de juicio como término sinónimo de proceso.

Nuestra doctrina procesal contemporánea (8) se ha encargado de separar y distinguir los términos proceso y procedimiento, precisando su alcance jurídico, así como rechazar toda acepción que no se ubique con los principios actuales.

Entre los actores contemporáneos, encontramos al Licenciado Armando Porras López, quien conceptúa al "Proceso como un sistema para el desarrollo de la actividad Jurisdiccional; en cambio al procedimiento lo asimila como la forma real, concreta y material del desenvolvimiento del

(8) IDEA TOMADA DEL LIC. PABLO E. BARRADAS A.; CURSO DE DERECHO PROC. LAB. 1992.

proceso. Por lo tanto el Proceso es lo abstracto, en tanto que el procedimiento es lo concreto."" (9).

Otro autor contemporáneo, lo es el jurista español, Aniceto Zamora, quien considera que ""Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia por procesalistas eminentes como sinónimos, sin embargo, conviene evitar la confusión entre ello porque todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso, de esa manera mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, el procedimiento es de índole formal."" (10)

(9) PORRAS LOPEZ ARMANDO; "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO"; PAG.57, EDIT. CAJICA, PUEBLA 1956.

(10) PORRAS LOPEZ ARMANDO; OB. CIT.; PAG.58.

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO PROCESAL Y SU AUTONOMÍA.

3.1 CONCEPCIÓN GENERAL Y PRINCIPIOS.

El Derecho Procesal como conjunto normativo regula la actividad jurisdiccional en el Estado de derecho. El derecho procesal del trabajo es una rama de la ciencia Jurídica surgida y estructurada en los últimos años, pero dotada de un vigor que sólo se obtiene de la cuestión social que lo propicia. Su propósito toral es la reglamentación de toda la secuela en un proceso laboral mediante la fijación de la norma jurídica, por la que se pueden hacer efectivos los derechos sustantivos consignados en los códigos laborales.

Nos parece afortunada la concepción doctrinaria de Stafferini cuando dice: "el Derecho Procesal del Trabajo consagra el derecho al ejercicio de la jurisdicción, para realizar las normas jurídicas y contractuales del trabajo incumplidas, y para conservar el orden jurídico entre los factores de la producción. Más la intervención estatal no debe ser rígida sino humana, inspirada en postulados de principio social, ya que el Derecho del Trabajo reivindica la humanización del derecho en los últimos tiempos. Y en tal virtud, el derecho procesal del trabajo realiza la función más excelsa del Estado, la más trascendental en nuestra época histórica: impartir justicia social."

El Derecho Procesal del Trabajo, efectivamente, es un instrumento para la consecución de la justicia social; Couture apunta que "el Derecho Procesal del Trabajo es todo aquel elaborado con el propósito de impedir que el litigante económicamente más poderoso pueda desviar o retardar los fines de justicia".

En cuanto a los principios que rigen al Derecho Procesal del Trabajo, el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo determina: "El proceso del trabajo será público,

gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de partes. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley”.

De ese modo, los estudios más elaborados por la doctrina identifican los siguientes principios:

- Principio de publicidad: Las actuaciones durante el procedimiento del trabajo se realizan frente al público, es decir, que cualquiera que esté presente en el local de la autoridad puede ver y escuchar las intervenciones que hacen las partes y los funcionarios en el desarrollo de las audiencias.

- Principio de gratuidad: Consiste en que no se causan costas por la intervención de las autoridades jurisdiccionales.

- Principio de inmediatez: Consiste en que las partes estén en contacto directo con la autoridad, es decir, que para el desarrollo del procedimiento se requiere la presencia personal de las partes.

- Principio de oralidad: El proceso de trabajo es predominantemente oral, por la intervención que al efecto deben tener las partes en las audiencias. De hecho, la oralidad es un indispensable complemento de la inmediatez.

- Principio de concentración: Todas las cuestiones planteadas durante el procedimiento deben de resolverse en el laudo.

- Principio de sencillez: Es decir, no se requiere formalidad especial para la formulación de la demanda, ni en las comparecencias, escritos, promociones y alegatos de cualquier género, debiéndose únicamente precisar los puntos petitorios.

- Principio dispositivo: El proceso se inicia a petición de parte (nemo iudex sine actore).

- Principio de la suplencia de la queja: La autoridad que imparte justicia laboral puede suplir la deficiencia de la queja, adicionando a la demanda del trabajador las prestaciones que sean consecuencia de la acción principal o que deriven de los hechos narrados.

- Principio de economía procesal: Tiene por objeto dar una mayor celeridad al procedimiento, en beneficio de las partes, pero principalmente del trabajador.

Vemos así que el Derecho Procesal del Trabajo se rige por sus propios principios que le han conferido autonomía y que constituyen las características esenciales para considerarlo como una rama de la ciencia del derecho.

Estos principios son aplicables en la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo, mismos que pueden clasificarse en cuatro grandes grupos, a saber:

a).- Individuales. Son los que afectan intereses de carácter particular, independientemente del número de trabajadores que en ellos intervengan.

b).- Colectivos. Son los que afectan intereses de carácter sindical o profesional.

c).- Jurídicos. Se refieren al cumplimiento o interpretación de las leyes o contratos de trabajo.

d).- Económicos. Se refieren a la creación, modificación, suspensión o terminación de las condiciones de trabajo.

3.2 EL DERECHO PROCESAL BUROCRÁTICO.

Los mismos principios de justicia social del proceso de los trabajadores regidos por el apartado "A" del artículo 123 constitucional alimentan la dinámica del proceso laboral burocrático, pero tienen aplicación preferente las reglas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del precepto constitucional citado.

El Derecho Procesal burocrático se inició con la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, que reglamentó la vinculación jurídica entre los servidores públicos y el Estado Federal.

En dicho ordenamiento se establecen las relaciones individuales y colectivas; el procedimiento en caso de conflicto y el Tribunal encargado de resolverlos.

En efecto, el artículo 99 del Estatuto Jurídico fijó la competencia del tribunal y de las juntas de arbitraje. Estas últimas eran competentes para conocer de los conflictos individuales que se suscitaban entre los funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, y los intersindicales de la propia unidad.

Por su parte, el tribunal de arbitraje era competente para:

- 1.- Resolver en revisión los conflictos individuales que se suscitaren entre el Estado o sus representantes, y sus trabajadores.

- 2.- Conocer y resolver los conflictos colectivos que surgieren entre las organizaciones al servicio del Estado y éste último.

3.- Conocer y resolver los conflictos individuales intersindicales que se suscitaren entre las organizaciones al servicio del Estado.

4.- Llevar a cabo el registro de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

De ese modo, el tribunal de arbitraje se estableció como órgano jurisdiccional de segunda instancia. El 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, en el cual, las juntas fueron suprimidas y el tribunal quedó establecido como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores.

En diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos para reincorporar a la Constitución los principios de protección de los trabajadores al servicio del Estado. Se reconocía la necesidad del funcionamiento del tribunal de arbitraje, aunque se decía, asimismo, que en el caso de los

servidores del Poder Judicial Federal, era el pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debía intervenir.

En 1960, quedó reformado el artículo 123 constitucional con la adición del apartado "B"; de ese modo se creó un marco jurídico compuesto por catorce fracciones y en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El primer párrafo de la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional vigente dispone 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".

Con esa base constitucional, sumada a la facultad del Congreso de la Unión señalada en la fracción X, del artículo 73 de la Carta Magna, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LETSE, DOF 28 de Diciembre de 1963). Consta de diez títulos y el séptimo se denomina "Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo".

Nuestro Derecho Laboral burocrático no se detuvo en la creación de la magistratura laboral, ya que se buscó desde el principio simplificar y racionalizar el procedimiento, adaptándolo a los requerimientos de las partes e imprimiéndole el ritmo y flexibilidad que exige el fenómeno social del trabajo. En particular, en nuestro país, se procuró alcanzar estos objetivos introduciendo en la ley los principios fundamentales de sencillez, celeridad y gratuidad.

La sencillez se tradujo en una cierta simplicidad del procedimiento, un deseo general de fomentar la oralidad en vez de las promociones escritas y sobre todo, un esfuerzo por prescindir de las formalidades y ritualismos que caracterizan al procedimiento ordinario.

Se aspira también a imprimir celeridad al procedimiento, lo que se ha traducido en limitación de instancias, incidentes, recursos y plazos cortos. El principio de gratuidad significa, ante todo, que los trabajadores al servicio del Estado están exentos de pagar los gastos de funcionamiento de tribunal que se ha

establecido para servirlos y en beneficio de la sociedad. Esto se extiende a la asistencia jurídica gratuita para los trabajadores al servicio del Estado, cuando acuden a la Procuraduría. En síntesis, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pretende cumplir con tres objetivos fundamentales:

1.- Objetivo Constitucional: Procurar e impartir justicia en forma gratuita, pronta, completa e imparcial.

2.- Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

3.- Objetivo Institucional: Procurar e impartir justicia en forma gratuita, pronta, completa e imparcial a los trabajadores al servicio del Estado, para contribuir a la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho.

Los objetivos antes mencionados, se apegan a los principios de una mejor administración de la justicia laboral, y que es en este caso la de los trabajadores burócratas, y precisamente ante la presencia de un nuevo milenio, en donde la influencia extranjera y derivada del Tratado del Libre Comercio, va querer implantarse en cuanto a condiciones legales y de autoridad se refiere.

No es el propósito de este trabajo el abundar en detalle acerca del procedimiento que se ventila ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, sí es necesario mencionar en forma general lo relativo a lo que se establece en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, en su parte relativa en los artículos del 125 al 147, ya que de lo contrario consideraríamos que habría un hueco en la tesis; por lo tanto se desprende lo siguiente:

Tan pronto se reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a

partir de la fecha de citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el citado expediente a la Secretaría General de Acuerdos para que se proceda al Arbitraje (art.125).

Ahora bien, la LFTSE precisa la instancia de conciliación en los conflictos colectivos pero es omisa en lo relacionado a los conflictos individuales. Sin embargo, la Unidad de Funcionarios Conciliadores está actuando cada vez más para resolver conciliatoriamente esos conflictos. De esa manera, pueden intervenir tratándose de conflictos colectivos o sindicales por encargo directo del Presidente, o bien, en los conflictos individuales, a solicitud de parte, ya sea que se haya iniciado o no el procedimiento respectivo.

Los conciliadores están facultados para intervenir ante las partes propiciando y proponiendo las soluciones que permitan el arreglo entre ellas. Cuando concierten algún arreglo, se firma el convenio correspondiente, del que da fe pública el conciliador que intervino, el cual no contendrá cláusula alguna que sea contraria a la moral o al derecho, o

signifique renuncia de los derechos de los trabajadores, remitiéndose el mismo para su sanción a la Sala o Pleno, según corresponda, a fin de que se eleve a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. En caso de no existir arreglo y se haya presentado la demanda respectiva, se continuará con el procedimiento por el Pleno o la Sala correspondiente. En caso de que no se haya iniciado juicio, las partes estarán en libertad de ejercitar lo que a sus derechos convenga, ofreciendo a la parte trabajadora los servicios gratuitos de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es necesario aplicar a fondo el sistema de conciliación, pero basado en el principio de que existen derechos irrenunciables de los trabajadores que no deben ser vulnerados por una supuesta "buena transacción".

Por ello, la labor conciliatoria debe realizarse como una instancia de búsqueda de la justicia y de ningún modo para consagrar la injusticia.

En el procedimiento no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes (art.126).

El procedimiento para resolver las controversias que se someten al Tribunal 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, pronunciándose resolución salvo cuando a juicio del propio Tribunal, se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y, una vez desahogado, se dictará laudo (art.127).

Este procedimiento es aplicable a todas las controversias que se planteen al Tribunal, con excepción de las relativas a la terminación de los efectos de los nombramientos de los trabajadores que promueven las dependencias y entidades.

Los requisitos que deberá contener toda demanda son los siguientes:

I.- El nombre y domicilio del reclamante.

II.- El nombre y domicilio del demandado.

III.- El objeto de la demanda.

IV.- Relación de los hechos.

V.- La indicación del lugar en que pueden obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en la que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente (art.129).

Con relación a la forma en que los titulares de las dependencias pueden acreditar su personalidad ante el Tribunal, el criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito (Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito), es el siguiente:

"" PERSONALIDAD. ORGANISMOS OFICIALES, ACREDITACION DE.- En los juicios en que deba representarse al titular de una dependencia oficial, por ser parte en el mismo, será necesario que se cumpla con el requisito establecido por el párrafo segundo del artículo 134 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que podrá acreditarse ese carácter mediante simple oficio, como lo dispone el art.129, párrafo último de la Ley en cita, ya que no basta que la persona que se ostente con dicho carácter, comparezca al Tribunal con la simple manifestación de que lo hace de acuerdo con algún ordenamiento legal, como lo es, el Reglamento Interior de la Dependencia respectiva, sino que deberá acreditar el nombramiento con el que se ostenta. Tribunales Colegiados, Apéndice 1990, página 32.""

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación (art.130). Este término puede ampliarse cuando el demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal a un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Una vez recibida la contestación o transcurrido el término para ello, el Tribunal ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución. Las pruebas que admita el Tribunal serán las que estime pertinentes y desechará las notoriamente inconducentes o contrarias a la moral, al derecho o que no tengan relación con la litis. Se desahogarán primero las del actor, después las del demandado. Podrán aceptarse pruebas supervenientes dándosele vista a la parte contraria siempre que sean ofrecidas antes de cerrarse la audiencia. En caso de no contestarse la demanda o si resulta mal representada se tendrá por contestada en sentido afirmativo (arts.131-136).

El Tribunal para estimar las pruebas presentadas las apreciará en conciencia y sus resoluciones serán a verdad sabida y buena fe guardada. Los Magistrados podrán, en los casos que estimen conveniente, efectuar todas las diligencias necesarias para mejor proveer. Si de la demanda o durante la secuela del procedimiento resultare a juicio del Tribunal su incompetencia, lo declarará de oficio (arts.137-139).

La caducidad en el proceso se producirá cuando cualquiera que sea su estado, no se haya efectuado ningún acto procesal, ni promoción durante un término mayor de tres meses, así sea con el fin de pedir que se dicte el laudo. No operará la caducidad aún cuando el término transcurra por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas. A petición de parte interesada, o de oficio, el Tribunal declarará la caducidad. Los incidentes suscitados se resolverán de plano. Las notificaciones serán personales por los actuarios del Tribunal, por boletín y por estrados. La demanda, la declaratoria de caducidad y el laudo serán personales. El Tribunal sancionará las faltas de respeto con multa que no pase de "cincuenta pesos" si es trabajador, ni de "quinientos" si es funcionario. El Tribunal no podrá condenar al pago de costas. Sus miembros no podrán ser recusados. Las resoluciones dictadas son inapelables (una de las principales inquietudes de los encargados de instituir un sistema de arbitraje obligatorio consiste en evitar las demoras que suelen entrañar los procedimientos judiciales, y que a menudo se deben a las apelaciones. Así es como en muchos países se ha dado a los laudos arbitrales carácter

definitivo e inapelable. Tanto las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello (arts.140-147).

Con respecto a los medios de apremio, se dispone en el artículo 148, que el Tribunal, para hacer cumplir sus resoluciones, podrá imponer multas hasta de dos mil pesos (dos pesos hoy). De tal suerte que, si es impuesta una multa por dos pesos diarios a partir de la fecha en que se dejó de cumplir una resolución del Tribunal, con ello se excede en las facultades concedidas en ese precepto, violando garantías individuales.

Otro precepto para reflexionar es el art.150: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes."

En la práctica, a veces se recurre a algunas medidas alternativas, como es la de presentar quejas ante la

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o bien, ante la Contraloría Interna de la Dependencia de que se trate, o ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, no debe perderse de vista que cuando los conflictos son sometidos a la función jurisdiccional, la máxima potestad radica precisamente en el Tribunal y no en alguna dependencia del Ejecutivo o en un órgano diferente al mismo. Los laudos que dicta el Tribunal deben cumplirse cabalmente y con prontitud, es por ello necesario modificar la ley respectiva para ampliar los medios de apremio que pueden ser impuestos en caso de que el Titular respectivo no atienda los requerimientos correspondientes.

Con la única finalidad de dar más agilidad al procedimiento laboral burocrático, y en tal forma de abatir tiempos, formas, vicios y costumbres arraigadas dentro del mismo, se debería implementar una serie de alternativas que hagan más eficaz y efectiva la impartición de justicia y que son las siguientes:

a).- Fiel cumplimiento a la ley.- Todo procedimiento legal, para su exacta aplicación e interpretación en la vida jurídica del orden burócrata, se requiere como regla

principal y primordial que los tribunales del conocimiento del conflicto laboral, se apeguen fielmente al contenido de la Ley Federal de los Trabajadores Burocráticos, reglamentarias del artículo 123 apartado "B" y de las demás leyes relativas y aplicables.

b).- Uniformar criterios de carácter procesal entre las Salas a efecto de evitar la aplicación de tesis contradictorias.- Es necesario que en apego al anterior inciso, se lleve a cabo la uniformidad de los criterios ya que al darse ese importante avance, estaríamos ante una verdadera administración de justicia laboral burocrática, tal vez no podemos asegurar que perfecta pero si podríamos afirmar que las controversias jurídicas disminuirían en un buen número, ya que se forjaría una nueva cultura en beneficio de reclamante de los derechos y el obligado en su caso, es decir, el sujeto pasivo en lugar de buscar el criterio que le conviene a sus intereses sometiendo sus intereses ante los tribunales, preferiría el conocido derecho alternativo, conocido también como la Conciliación, ya que estaría en la seguridad ante el criterio único de que sería obligado a restituir sus derechos al sujeto activo. Además de que lo anterior se ha experimentado en las

diferentes ramas procesales del derecho y ha tenido resultados favorables.

c).- Tener Plenos diarios, para la firma de acuerdos.- La justicia conforme a nuestra carta magna debe ser expedita y en consecuencia no debe limitarse a ningún nivel de autoridad, ya que se estaría creando la administración de justicia de primer y segundo nivel.

d).- Evitar las vistas inoficiosas.- Con ello tendríamos una mayor fluidez procesal en atención a lo argumentado en el anterior inciso.

Desde el nacimiento del Tribunal hay hasta ahora un esfuerzo sostenido para encontrar el adecuado reconocimiento y protección de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, que debe culminar en la consolidación de un servicio civil de carrera que prestigie y estimule a quienes comprometen su vocación y esfuerzo al servicio del Estado Mexicano y a través de él al pueblo de México. Debemos pues, asegurarnos de que cada paso dado para ese fin alcance un nivel de excelencia.

3.3 LAS PERSPECTIVAS LABORALES DE FIN DE SIGLO.

La función jurisdiccional es indispensable ya que con su sola existencia se logra dar muestra inequívoca de la prevalencia de la ley y de que los obligados a cumplirla no pueden violarla impunemente.

La actuación del órgano jurisdiccional permite demostrar caso por caso cómo opera en la realidad la impartición de justicia para imponer coercitivamente la aplicación de la ley. Sin embargo, todo ello se basa en que la sociedad reconozca la necesidad y conveniencia de observar la conducta que la propia ley señala, lo que solo puede lograrse cuando dichas normas reflejan una voluntad colectiva para el beneficio general.

De ello se desprende la necesidad imperiosa de que exista una cultura que favorezca esas condiciones y un entorno que las propicie.

Resulta por lo tanto indispensable que a lo largo del tiempo, de manera continua, se pongan a prueba esos principios que rigen la convivencia para poder hablar con plena razón de una cultura en la materia. De ahí la necesidad de implantar y consolidar los principios que esa cultura debe tener, y por ello, el diálogo permanente entre los factores de la producción debe inscribirse en el contexto de un cambio continuo que se plasme en enunciados concretos, como son los incluidos en un documento recientemente suscrito entre los representantes de los trabajadores, los sindicatos, las empresas y las autoridades, que realizaron un diálogo intenso en una Comisión Ad-hoc que postuló la llamada "Nueva Cultura Laboral".

Los objetivos centrales plasmados en ese documento son:

1.- Fomentar en todos los centros de trabajo, entre trabajadores y empresarios, la revaloración del trabajo humano.

2.- Propiciar niveles de remuneración justos y equitativos que promuevan un equilibrio armónico entre los factores de la producción, fomenten el desarrollo de la productividad y la competitividad.

3.- Impulsar la capacitación de los trabajadores y empresarios como un proceso permanente y sistemático a lo largo de su vida activa, posibilitando así un más amplio dominio de su entorno laboral.

4.- Favorecer que en los centros de trabajo se promueva el cuidado del medio ambiente y la aplicación integral de las disposiciones relativas a seguridad e higiene.

5.- Estimular la creación de empleos y la preservación de los existentes mediante el uso racional de los recursos disponibles.

6.- Consolidar el diálogo y la concertación como los métodos idóneos para que las relaciones obrero-patronales se desarrollen en un clima de armonía.

7.- Promover, en el ámbito de sus respectivos intereses, el pleno cumplimiento de los derechos constitucionales, legales y contractuales de carácter laboral.

8.- Reconocer, conforme a los principios establecidos en el artículo 123 constitucional, la importancia de dirimir las controversias ante los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia laboral, pues ello contribuye a mantener el equilibrio entre los factores de la producción.

Para lograr esos objetivos centrales, se deben obedecer los siguientes principios básicos:

1.- La buena fe y la lealtad entre las partes. Todos los sectores sociales deben estar convencidos y comprometidos para actuar de buena fe para la plena realización de la justicia y la equidad, debiendo afianzarse estos valores en las normas correspondientes.

2.- La resolución de controversias ha de sustentarse en el marco de la ley, en los valores fundamentales de la justicia, la equidad y el diálogo, por lo que todos los sectores propiciarán el desarrollo de una nueva cultura laboral que promueva la consecución de los mismos.

3.- La determinación de generar una cultura nacional de productividad y calidad.

4.- Los trabajadores han de percibir una remuneración justa y tener acceso a servicios de seguridad social de la mayor calidad, indispensables para ellos y sus familias.

5.- El empresario ha de contar con el mejor desempeño de sus trabajadores, lo que permitirá elevar la productividad y competitividad.

La nueva cultura laboral también implica la adopción de ciertos principios de ética en las relaciones laborales:

1.- Los trabajadores, los patrones, los sindicatos y las autoridades laborales deben impulsar una cultura de

cumplimiento de las normas jurídicas, convencidos de los valores que las mismas promueven.

2.- Todos los sectores deben impulsar aquellas actitudes que fomentan la veracidad en las relaciones laborales y disuadir las conductas contrarias a este principio.

3.- La responsabilidad de los trabajadores, patrones y sindicatos, basada en principios éticos, debe ser el valor determinante de su conducta en los procesos productivos.

4.- El ejercicio de la representación legal, tanto de patrones como de trabajadores, deberá llevarse a cabo en estricto apego a principios éticos y jurídicos que permitan su sano y transparente desempeño.

5.- Los sectores productivos pugnarán siempre porque la legislación siga reconociendo la plena libertad de asociación, garantizada constitucionalmente.

Ahora bien, la aplicación de estos principios en los procedimientos laborales, parte desde el momento en que los

obreros y empresarios estando dentro del marco del estado de Derecho, reconociendo la importancia de consolidar los cauces y los mecanismos jurídicos para acceder a una nueva cultura laboral, por lo que han formulado las siguientes propuestas:

1.- Es fundamental el respeto recíproco al ejercicio de los derechos laborales y procurar el ejercicio responsable de los mismos, para alcanzar el mejoramiento de los niveles de vida de los trabajadores y la preservación de las fuentes ocupacionales.

Los sectores productivos están de acuerdo en promover el derecho al trabajo digno y socialmente útil para toda persona, mujeres y hombres, así como el derecho a servicios de seguridad social de calidad.

2.- Sin dejar de reconocer los avances en materia de impartición de justicia laboral, aún persisten rezagos e insuficiencias. Por ello, a fin de robustecer el imperio del derecho, es necesario fortalecer y dinamizar la función jurisdiccional que asegure la impartición pronta e imparcial. En consecuencia, la nueva cultura laboral implica

los siguientes planteamientos: a).- La conciliación, previa o durante el procedimiento laboral, ha mostrado en la práctica ser un efectivo instrumento alternativo de solución de controversias, por lo que debe impulsarse, pues al lograrse el acuerdo por esta vía se pone término a un conflicto, sin necesidad de sujetarse a un proceso, el cual puede ser prolongado y oneroso para las partes; b).- Se considera decisivo fortalecer a los órganos de impartición de justicia laboral para lograr el cabal acceso a la justicia laboral en condiciones de equidad, en beneficio de los trabajadores y patrones.

Por consiguiente, es de fundamental importancia robustecer la autonomía funcional de dichos órganos, con prevalencia de su composición tripartita y de los principios de justicia social consagrados en el artículo 123 constitucional, en aras de la armonía que debe regir entre los factores de la producción.

Resulta necesario implantar una carrera judicial en el ámbito de la justicia laboral a fin de mejorar los métodos de selección, preparación y promoción, lo que redundará en una mayor profesionalización de los juzgadores.

3.- Es importante ampliar y mejorar los servicios de asesoría jurídica gratuita a favor de los trabajadores que presta la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, pues ello contribuirá a la plena vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia, sobre todo, en beneficio de los trabajadores de escasos recursos. Ha de ponerse particular atención a la mayor preparación profesional de los procuradores. Así quedó consignado en el documento firmado el 13 de Agosto de 1996 en la residencia oficial de "Los Pinos".

3.4 EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE.

En el contexto de la globalización, adquiere particular relieve la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos. Entre los objetivos del Acuerdo señalados, en el Artículo 1° destaca el de promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes.

Revisten particular importancia los artículos 4 y 5 del Acuerdo, pues regulan el acceso a los procedimientos y las garantías procesales, respectivamente.

Artículo 4.- "Acceso de los particulares a los procedimientos.

1.- Cada una de las partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la parte.

2.- La legislación de cada una de las partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se pueden hacer efectivos los derechos establecidos:

a).- En su legislación laboral, incluyendo lo relativo a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios; y

b).- En los convenios colectivos."

Artículo 5.- "Garantías Procesales.

1.- Cada una de las partes garantizará que los procedimientos ante sus tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación

de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este propósito, dispondrá que:

a).- Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;

b).- Cualesquiera de las audiencias en los procedimientos, serán públicas, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa;

c).- Las partes en el procedimiento tengan derecho a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas;

d).- Los procedimientos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

2.- Cada una de las partes dispondrá que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos:

a).- Se formulen por escrito y, preferentemente, señalen los motivos en que se fundan;

b).- Sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en el procedimiento y, de conformidad con su legislación, del público; y

c).- Se funden en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

3.- Cada una de las partes dispondrá, cuando corresponda, que en dichos procedimientos tengan el derecho, de acuerdo con su legislación, de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos.

4.- Cada una de las partes garantizará que los tribunales que lleven a cabo dichos procedimientos, o los revisen, sean imparciales o independientes, y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos.

5.- Cada una de las partes dispondrá que en el procedimiento ante tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales y del trabajo tengan acceso a los recursos para hacer efectivos sus derechos laborales. Tales recursos podrán incluir, según proceda, órdenes,

acuerdos de cumplimiento, multas, sanciones, encarcelamiento, medidas precautorias o clausuras de emergencia de los lugares de trabajo.

6.- Cada una de las partes podrá, por los medios apropiados, establecer o mantener oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus organizaciones.

7.- Ninguna disposición en este artículo se interpretará en el sentido de obligar o impedir a una parte a establecer un sistema judicial para la aplicación de su legislación laboral distinto del destinado a la aplicación de sus leyes en general.

8.- Para mayor certidumbre, las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo, los asuntos pendientes de resolución, así como otros procedimientos conexos, no serán objeto de revisión ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones de este Acuerdo."

Por su parte, el artículo 7 del Acuerdo, referente a la información y conocimiento públicos, dispone que cada una

de las partes promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, en particular:

a).- Garantizando la disponibilidad de información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y cumplimiento; y

b).- Promoviendo la educación de la población respecto de su legislación laboral.

Como podemos apreciar, la cabal aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte pueden constituir el epítome de una nueva cultura trilateral en los procedimientos laborales.

CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA.

4.1 ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA SOCIAL BUROCRÁTICA.

En este apartado, se pretende analizar la imperante necesidad de que se haga una reestructuración al funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, de la Administración de la Justicia Laboral Burocrática; ya que podemos partir de datos estadísticos como sostén de la propuesta que se manejará más adelante, tal es el caso de que en nuestra entidad federativa, existen 100,000 trabajadores al servicio de la Federación, aproximadamente, y ello a su vez implica en la actualidad que dichos empleados quedan en alto grado de indefensión para poder dirimir sus controversias laborales,

ya que está obligado a recurrir al Distrito Federal, para poder promover sus acciones y derechos que estime convenientes, y si bien es cierto que existe una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, es ineludible el hecho de que el cúmulo de trabajo que tiene dicho organismo, hace imposible que el juicio tenga el mejor de los éxitos, ello sin que implique que se ponga en tela de duda la capacidad de la Procuraduría. Además es igualmente ilógico, ya que si las probables pruebas de las partes en especial de la parte trabajadora, se encuentran en lugares de origen de los conflictos, sería más pronta y expedita su diligenciación.

Por otro lado, también las instituciones y dependencias de la Federación obtendrían ventajas, ya que existe un alto índice de falta de atención de los juicios promovidos en contra de las mismas, como partes demandadas, al no tener a su alcance las autoridades para la defensa de sus intereses a que haya lugar.

Dice el artículo 123 de nuestra Carta Magna, Apartado B, Fracción XII, primer párrafo, 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.””

A su vez, la ley reglamentaria del citado precepto Constitucional, es decir, la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, establece en su artículo 118 que: “”El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera ... Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las Entidades Federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesaria, integradas en igual forma que las Salas.””

Mencionadas las disposiciones anteriores, es de anotarse que en cuanto a dichas salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si bien es cierto se encuentra prevista su creación, también lo es, que en la actualidad no existen tales autoridades del trabajo, por lo que si un conflicto derivado en esta entidad, o de cualquier otra que se encuentre en distancia considerable a la de la residencia de la autoridad competente, o sea, en el

Distrito Federal, ello resultaría que los trabajadores que deseen dirimir sus acciones, opten por declinar su intención; por ello se reitera que Justicia que no está al alcance del pueblo, es "justicia negada".

Expuesto lo anterior, se denota con claridad, que ya en la actualidad no se justifica el centralismo que el Gobierno Federal, implementó para un mayor control político de los conflictos y en especial lo que aquí se plantea, toda vez que, entre otras causas podemos señalar el crecimiento de las plantillas de trabajadores de las dependencias federales y como consecuencia, implica mayores conflictos, o sea, a mayor número de empleados, mayores son las controversias que se llegan a suscitar. Por otro lado, a partir del actual gobierno de la República, encabezado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, dentro de su plan de gobierno, afirmó la necesidad que existe de dar una mejor administración de justicia, por lo que se llevo a cabo la reforma al Poder Judicial, como programa apremiante, pero desafortunadamente no se dio ningún cambio en los relativo a la justicia laboral, y en especial a la del trabajo burocrático.

4.2 UNA RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.

En vísperas del nuevo Gobierno Federal, y como parte de una modernización jurídico-política que trasciende al factor económico de nuestro país, es necesario darle una pronta solución al planteamiento que hemos formulado.

En ese orden de ideas hemos analizado dos opciones o propuestas que pudieran ponerse en práctica, pero depende de la intervención no tan solo de la voluntad del Poder Ejecutivo, si no también del apoyo que brinde el Poder Legislativo por conducto de las Comisiones respectivas para adicionar y reformar lo relativo a la legislación de la materia.

En primer lugar, y sin mayor trámite que la intervención del Poder Ejecutivo, para destinar una partida económica para la creación de la estructura de las salas

auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que en todo caso deberán instalarse en cada capital de las entidades federativas de la República Mexicana, mismas que de acuerdo a las necesidades e índice de juicios podría aumentarse el personal de cada sala auxiliar para evitar el problema del rezago; aunado a lo anterior, es de sostenerse que efectivamente dicha propuesta sí implicaría un presupuesto considerable tomando en cuenta que sería en cada capital de los estados de la República Mexicana en donde se fijaría la residencia de dichas Salas, sin embargo aquí solamente se estaría dando fiel cumplimiento a lo que ya se encuentra establecido en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, en su artículo 118, incluso haciendo un paréntesis respecto al presupuesto para la creación de dicha estructura, aquí podría darse una dualidad de partidas económicas, es decir, un 50% del Ejecutivo Federal y el otro 50% por parte del Ejecutivo Estatal, e incluso en cuanto a la infraestructura relativa a los inmuebles que se ocuparía, ésta quedaría por cuenta del Estado a donde se instalaría cada Sala, esto es, a través de la Dirección de Patrimonio de los Estados, a efecto de celebrarse convenios de comodatos o donaciones de los inmuebles en donde se instalaría cada oficina.

Por otro lado, la segunda propuesta que haríamos sería con intervención del Ejecutivo Federal para que elabore una Iniciativa de ley con el fin de reformar la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, en donde en lugar de facultar a las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (a pesar de que no se encuentran instaladas), se dieran facultades y competencia a las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, mismas que ya se encuentran con toda su estructura, y que al contar con residencia en diversas partes de la República y dentro de las mismas entidades federativas, que incluso cuentan con el personal capacitado para trámites procesales en la materia, dichas Juntas actuarían con la jurisdicción que actualmente tienen delimitada, y que habiendo dichas facultades establecidas se estaría cumpliendo con el principio constitucional relativa a una justicia pronta y expedita. Dicha propuesta no implicaría mayores gastos, ni partidas económicas que hacer por parte del Ejecutivo y solamente de acuerdo a las necesidades relativas al cúmulo del trabajo por el índice de juicios en trámite de esta naturaleza, se podría aumentar el personal para atender en dichas Juntas Especiales y para desahogar dicho problema.

**EL PLANTEAMIENTO CORRECTO: DESCENTRALIZAR Y NO
DESCONCENTRAR.**

4.3 DIFERENCIA ENTRE DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR.

En primer lugar, podemos definir que desconcentración es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos

encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.

En países como España, Italia y Francia que tienen una administración pública de carácter centralista, el fenómeno de la desconcentración administrativa se manifiesta en crecer y fortalecer las atribuciones y poderes de las autoridades locales, a las que el poder central transmite una parte de sus funciones. Esto en México no podría ser, si la administración federal transmitiera algunas funciones a autoridades locales, como son las administraciones de los Estados y los Municipios, se estaría aproximando al federalismo y no a la desconcentración administrativa.

Centralización y desconcentración, ambas responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se puede decir que la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.

Luego entonces, pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jurídica del poder central. Por esta situación jurídica, la doctrina italiana llama a la primera "desconcentramento burocrático" o jerárquico y, a la segunda descentramiento autárquico."

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el Derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos.

La desconcentración administrativa se alcanza cuando el poder central transmite parte de sus funciones en órganos que le están subordinados, la transmisión se puede realizar jurídicamente a través de la delegación de facultades u otra forma legal.

En el fondo, la desconcentración es distribución de competencias y ésta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en acuerdo general o individual. La competencia del órgano desconcentrado será en los primeros casos directa y en el de la delegación, indirecta o derivada.

No cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplee para lograrla. Puede haber delegación de facultades administrativas y no existir desconcentración. Es frecuente que por razones de expeditéz en el trámite administrativo, los órganos superiores deleguen en sus inferiores un grupo de facultades, del subsecretario al director general, y no existe desconcentración, pues esas facultades se ejercerán en todo el territorio nacional (esta delegación se previene en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal). Tampoco se presenta en los numerosos casos en que las Secretarías de Estado delegan ciertas facultades a los gobernadores de los estados por medio de los llamados convenios de coordinación.

La desconcentración en la ley, se consagra por vez primera, la fórmula general, en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Hubieron, antes de que se expidiera ese texto legal, numerosos órganos desconcentrados de la administración federal. Para citar algunos solamente, las oficinas federales de Hacienda, las delegaciones calificadoras de impuesto sobre la renta, los servicios coordinados de salubridad, las agencias generales de agricultura, las comandancias militares de zona, etc.

El término "Descentralización", para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra significa acción y efecto de descentralizar, y ésta última: ""Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.""

Descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

Gabino Fraga la define en los términos siguientes: ""Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización...que

consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía"" y concluye ""el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica...""

Con la misma idea, Andrés Serra Rojas, opina que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La doctrina mexicana, ha sostenido dos tipos de descentralización administrativa: una por servicio y otra por región. La primera, caracterizada por organismos creados exprofesamente para prestar determinados servicios públicos; y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Por nuestra organización jurídico-política de gobierno, se impone referirse a tres entes: Federación,

Estados y Municipios. Estos últimos son más bien un caso de descentralización política y no administrativa.

En Francia, es distinto, ya que se cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional. Limitado a su contenido esencial, dice Laubadere, el término descentralización, evoca la idea de una colectividad local que, si bien engloba en otra colectividad más amplia, se administra ella misma, administra por sí sus propios negocios. Admite por supuesto la descentralización por servicio, de prolífica tradición.

Es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición

de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin intervención de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete.

En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley así lo declara y otorga, pero con su texto la desvirtúa y la política también a menudo la resta y la aniquila. Es difícil encontrar un organismo descentralizado autónomo.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas no encontramos referencia expresa a esta clase de organismos, salvo en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, cuyos textos sucesivos de 1918 (Artículo 100), 1934 y 1942 (Sección XII), 1952 y 1967 (Sección XI), constitucionalizan los conceptos de entes autónomos y servicios descentralizados, anticipándose a los ordenamientos europeos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en una sistematización prolija (23 artículos en la Carta de 1967) y de gran trascendencia en Derecho Comparado. Así, los artículos 59 y 60 hablan del servicio descentralizado; el artículo 63, que establece la existencia

de entes autónomos comerciales e industriales, o sea, que esa Constitución regula en sus normas a los organismos descentralizados y empresas de Estado y, no sólo se reduce a enunciarlos, sino que los regula con precisión en la Sección XI, cuyo título es "De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados"; además, señala que la creación de estos organismos será por Ley del Congreso, aprobada en votación, en la que se obtenga una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

Al parecer, no hay ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y tratando de buscar precedentes de si se han tramitado amparos en contra de decretos que han creado organismos públicos descentralizados, no existen tales, sin embargo, es de aclarar que el Presidente, sí tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión para esos efectos, conforme al artículo 71, fracción I, de la Constitución.

La práctica administrativa en México y su ley reglamentaria (Ley Orgánica de la Administración Pública),

del Gobierno Federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, al igual que sus antecedentes en las leyes de 1947 y 1966, establecían que el Ejecutivo Federal por decreto, puede crear organismos descentralizados.

Sobre este punto, es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por decreto del Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que para ello, es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal ya citada.

La reforma al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el Ejecutivo de la Unión, en iniciativa de fecha 31 de Marzo de 1986 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Mayo de 1986), contiene más o menos la misma redacción que el artículo transcrito anteriormente e incurre en

reiteración de que el Presidente puede crear por decreto, organismos descentralizados, por lo que es aplicable el comentario que hago en el cuerpo de este subinciso.

Es pues, necesario aclarar, en cuanto a los organismos descentralizados, que de lo que marca la Constitución en su artículo 90 reformado, no se desprende que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de creación de dichos organismos, ya que esta facultad únicamente la tiene el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto.

Por último, de todo lo anterior podemos deducir que la forma correcta para la mejor aplicación del problema planteado, es la de DESCENTRALIZAR, y a manera de concretizar en forma particular, señalaremos las características de la misma:

a).- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo. Al respecto me remito a la observación hecha con anterioridad: siendo a partir de que

entra en vigor el acto que los crea, que surge su personalidad jurídica, sin necesidad de otro procedimiento.

b).- Tiene régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica. La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado.

c).- Personalidad jurídica propia, le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas. En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público. Antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y

es después de expedida su ley orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc.

d).- La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales. Equivale a lo que la persona física es el nombre, y siempre está prevista en el acto de creación, y que en algunas ocasiones, por lo extenso de las denominaciones, utilizan siglas o apócope para la misma.

e).- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial, es equivalente al domicilio de las personas físicas, pero es dudoso que pudiéramos equipararlo; la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

f).- Los órganos de Dirección, Administración y Representación se pueden tipificar en:

I).- Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.

II).- Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene como funciones entre otras, las de cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior, acordar en algunos casos con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado; representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes.

g).- La estructura administrativa interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo. Generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

h).- Patrimonio propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, mismo que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de ley se consideran del dominio público. Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente. Pueden también estar formados en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central. Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, o esa, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

i).- El objeto de los organismos descentralizados es muy variable ya que está supeditado a las consideraciones del orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación.

j).- La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de organismos, es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

k).- El régimen fiscal de los órganos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. Al respecto mucho se ha discutido sobre el tema, ya que existe en la actualidad algunos órganos descentralizados que pagan impuestos a la Federación, y ello resulta ilógico, ya que si el Estado le cobra a sus propios organismos, sería tanto como pasar dinero de una bolsa a otra de la misma persona.

4.4 FILOSOFÍA DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario.

El Constituyente Permanente decidió distinguir las relaciones obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una filosofía distinta.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 Constitucional el apartado "B" señalaba lo siguiente:

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

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo

123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

Sin embargo, siendo una relación jurídica-laboral la que se da entre el Estado y sus servidores, por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, suscribimos las ideas de Mario de la Cueva al señalar que el ""...efecto de la universalidad del estatuto y de su consecuente extensión a todo trabajo subordinado, explica que para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía del trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera que sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre otros, los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el Derecho Colectivo, fuente, según sabemos, del Derecho Individual del Trabajo, pero se olvida que la Ley debe ser igual para todos, y, volveremos a decirlo, que la necesidad es la misma independientemente de la persona a la que se preste el trabajo... todos los trabajadores somos iguales, porque la

igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeña.”””

Esta igualdad ha de comprender a los trabajadores del servicio público. Cualquier intento por marginar a uno de varios sectores de los derechos individuales, de los colectivos y de los procesales, es contrario al pensamiento del Constituyente de Querétaro que trató de proteger el trabajo humano.

El mundo del futuro será el mundo de los iguales, toda vez que, nada puede ser tan elementalmente igual como el trabajo del hombre. Este valor universal reclama energía para vivirlo, imaginación para defenderlo.

CONCLUSIONES

El devenir histórico del Derecho del Trabajo, en especial en el ámbito procesal, ha tenido una particularidad que se puede apreciar de acuerdo a la mayoría de las figuras jurídicas que se contemplan en las legislaciones de la materia, y en ese orden de ideas la desigualdad procesal en las partes contendientes no tan solo se ha dado en ese ámbito, sino también ha trascendido al ámbito competencial, o sea, al de los Tribunales que conocen de las controversias entre unos de los más añejos rivales en el ámbito jurídico, como lo son el patrón y el trabajador; por tal motivo y como muestra de que la descentralización de las autoridades del trabajo, es la solución ante la problemática planteada, podemos ejemplificar la de las Juntas Especiales Federales de Conciliación y Arbitraje, en donde su funcionamiento vino a dar tranquilidad jurídico-social a la dos miembros de esa sociedad laboral; otro ejemplo a citar, son las mismas Juntas Especiales de la Local de Conciliación y Arbitraje en

el Estado, mismas que en razón de la imperante necesidad se crearon en diversas ciudades importantes de la Entidad Federativa y que como resultado de ambas decisiones, encontramos una gran mejoría respecto a la administración de la justicia laboral.

Ante claras evoluciones y cambios que hemos señalado como antecedentes y que han dado un buen resultado, y en especial se ha dado cumplimiento con el principio constitucional de una justicia pronta y expedita, ya que al tener a las autoridades del trabajo al alcance de los interesados, pueden con tranquilidad hacer uso del ejercicio de las acciones que la ley de la materia les concede, olvidándose de la incertidumbre de disponibilidad económica para poder recorrer grandes distancias a fin de llegar al lugar de residencia del tribunal laboral.

Pero aún se ha dejado en desigualdad a la administración de la justicia laboral burocrática, que tal parece que el Gobierno Federal tienen temor a que se pierda el control político de las controversias entre los empleados al servicio de la Federación y ésta misma; y al respecto eso es insostenible ya que de acuerdo a las estadísticas en la

actualidad de los expedientes que se llevan a cabo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la mayoría de ellos son resoluciones favorables a los trabajadores, por lo tanto en todo caso el supuesto control político de dichos asuntos, ya la Federación lo perdió desde tiempo atrás. Pero siendo más positivos, debemos de analizar que las ventajas de la descentralización de la administración de la justicia laboral burocrática son para ambas partes contendientes, ya que incluso para la parte demandada en muchas ocasiones no aportan los elementos de prueba en virtud de que no están a su alcance dado las distancias que llegan a existir entre el lugar de origen del problema y el lugar de residencia del tribunal laboral, pero con dicha propuesta estaría en mejor posición para poder contar con los medios de convicción, además también para el desahogo de diligencias que deben efectuarse precisamente en dicho lugar de origen, éstas se desahogarían con precisión y rapidez.

Entre otras ventajas, e inclinándonos a la propuesta de asignar facultades para que conozcan de dichos problemas, a las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en las capitales de Estados de la República, ya que no se estaría aumentando el presupuesto

del Ejecutivo Federal para la solución de la problemática, o cuando menos dichas partidas económicas serían inferiores, ya que solo se apoyaría con mayor personal al servicio de las Juntas, evitándose un rezago de trabajo por esta causa.

Nuestra propuesta va dirigida hacia una modernización política laboral, misma que desde el inicio de la década de los noventas se ha venido orquestando dentro del Plan Nacional de Desarrollo que el Gobierno Federal ha llevado a cabo, ya que no tan solo se busca la modernidad de las relaciones laborales, sino también el buen entendimiento entre trabajadores y patrones a través de la conciliación y el derecho, y que en tal caso intervienen las autoridades como árbitro para la solución de los conflictos, pero si éstas no se encuentran a su alcance, entonces se estaría negando la justicia a la parte interesada y en consecuencia, estaríamos en presencia de una monarquía patronal.

Con dicha descentralización de la administración de la justicia laboral burocrática, también habría un ahorro en tiempo, ya que el desahogo y tramitación del juicio sería más pronto y expedito, incluso se haría más efectiva la conciliación, ya que en la actualidad solo es un mero

trámite procesal pero sin mayor importancia, por lo que dándole la relevancia que debe tener, los conflictos se verían resueltos sin mayor problema.

Por todo ello, esperamos que nuestro trabajo no tan solo sea el cumplimiento del requisito académico para la obtención del título de la Licenciatura en Derecho, sino que a través de diversos foros legislativos reiteraré cuantas veces sea necesario para que se logre la **DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA.**

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ CLIMENT BELTRÁN JUAN B.; **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**; EDITORIAL ESFINGE; QUINTA EDICIÓN; MÉXICO 1997.

- ❖ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**; EDIT. DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN; MÉXICO 1992.

- ❖ **CURSO INTENSIVO DE DERECHO PROCESAL LABORAL** 1992; IMPARTIDO POR EL LIC. PABLO E. BARRADAS ANCHONDO.

- ❖ DE BUEN LOZANO NESTOR; **DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO**; EDITORIAL PORRÚA; PRIMERA EDICIÓN; MÉXICO 1992.

- ❖ DE LA CUEVA MARIO; **EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO**; TOMO I; EDIT. PORRÚA; DÉCIMA PRIMERA EDICIÓN; MÉXICO 1988.

- ❖ DIAZ ROMERO MARTÍN; **APUNTES DE DERECHO OBRERO**; XALAPA, VER. 1959.

- ❖ PORRAS LÓPEZ ARMANDO; **DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO**, EDITORIAL CAJICA; PUEBLA 1956.

- ❖ TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE; **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**; EDIT. PORRÚA; 68ª EDICIÓN; MÉXICO 1992.

- ❖ TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE; **LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO**; EDIT. PORRÚA; 36ª EDICIÓN; MÉXICO 1997.

- ❖ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**; INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO; EDITORIAL PORRÚA; MÉXICO 1989.

- ❖ DÁVALOS JOSÉ; **CONSTITUCIÓN Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO**; EDITORIAL PORRÚA; SEGUNDA EDICIÓN; MÉXICO 1991.