

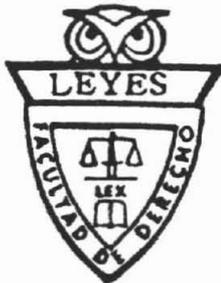


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LOS LAUDOS EN EL JUICIO LABORAL BUROCRATICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA:
MONICA JULIETA MORALES FLORES



ASESOR: MTRC ENRIQUE LARIOS DIAZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

2005

m348984



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE,

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **MÓNICA JULIETA MORALES FLORES**, con número de cuenta 95292577, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "LOS LAUDOS EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO", bajo la dirección del Mtro. **ENRIQUE LARIOS DÍAZ**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Mtra. **DINORAH RAMÍREZ DE JESÚS**, en el oficio con fecha 29 de junio de 2005., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de agosto 2005.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: La alumna deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

A MI MADRE ROSARIO:

QUE ME DIO LA VIDA Y
ME VIÓ CRECER HASTA
LLEGAR AL DÍA DE HOY,
UNO DE LOS MOMENTOS
MÁS IMPORTANTES EN
MI VIDA. GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

QUE ME PERMITIÓ SER PARTE DE LA H
FACULTAD DE DERECHO Y CON ELLO EL
ACCESO A LA UNIVERSALIDAD DEL
CONOCIMIENTO FORMANDOME COMO
PROFESIONISTA.

A LA FACULTAD DE DERECHO:

CON GRAN SATISFACCIÓN Y
ORGULLO, POR TODO LO QUE ME HA
BRINDADO EN EL DESARROLLO DE
MI CARRERA.

A MIS ABUELOS:

JESÚS Y VIRGINIA: POR
SU CARÍÑO Y
ENTRAÑABLE APOYO.
SIEMPRE LOS LLEVARÉ
EN EL CORAZÓN.

A EMILY, ELIZABETH,
KARINA Y MA. DE
JESÚS POR SU
MOTIVACIÓN, CON
MUCHO CARÍÑO.

AL Mtro. ENRIQUE LARIOS:

POR LA OPORTUNIDAD DE
CONOCERLE, POR SU
CONOCIMIENTO Y APOYO
SINCERO. DE CORAZÓN, GRACIAS.

AL LIC. MANUEL
GOMEZPERALTA:

CON ESPECIAL CARÍÑO Y
ADMIRACIÓN, POR SU GRAN
ENSEÑANZA Y AMISTAD
SINCERA. MUCHAS GRACIAS.

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

1. Laudo.....	69
2. Naturaleza Jurídica.....	72
3. Clasificación.....	73
4. Requisitos Internos.....	75
5. Requisitos Externos.....	78
6. Contenido.....	79
7. Congruencia.....	81
8. Laudo Firme.....	84
9. Incidente de Liquidación.....	86
10. Ejecución de los Laudos.....	87
11. Procedimiento de Ejecución.....	90
12. Auto de Ejecución.....	93
13. Requerimiento de Pago.....	94

CAPÍTULO 4. CUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES

1. El Desacato.....	98
2. Las Carencias en el Procedimiento de Ejecución.....	101
3. El Incumplimiento de la Autoridad Ejecutora.....	103
4. Los Artículos 148 Y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	106
5. El Establecimiento de Medios de Apremio Eficaces en el Requerimiento del Cumplimiento del Laudo.....	108
6. La Incongruencia de los Ordenamientos Jurídicos Aplicables.....	110
7. La Aplicación de Leyes Supletorias.....	115
8. La Secretaría de la Función Pública.....	116
9. La Procuraduría General de la República.....	119
10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	122
11. Los Costos.....	124
12. Estado de Indefensión de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	130
13. La Responsabilidad del Estado por el Establecimiento de Leyes Inconstitucionales.....	133
14. La Preparación Profesional y Ética de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	136

CONCLUSIONES.....	140
--------------------------	------------

ANEXOS.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, cuando alguna dependencia de la administración pública decide no requerir más de los servicios de uno de sus trabajadores, éstos se enfrentan a un verdadero calvario al perder su fuente de trabajo, probablemente su única fuente de ingresos; seguido por un tardado y desgastante juicio laboral ante el tribunal burocrático; y por si fuera poco, un procedimiento de ejecución interminable, derivado del desacato de los titulares de las dependencias de gobierno, a las resoluciones judiciales emitidas por dicho órgano.

Por tanto, en esta obra de investigación se abordan los aspectos fundamentales del proceso laboral burocrático seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, permitiéndonos conocer el origen y evolución de la legislación que lo regula, hasta llegar al panorama actual que se ha forjado a este respecto. Así como, la problemática que como consecuencia del debilitamiento de las instituciones y la falta de respeto a la ley, prevalece hoy en día en torno al procedimiento de ejecución de las resoluciones que han quedado firmes en dicho procedimiento.

Se divide en cuatro capítulos, el primero denominado "conceptos" donde se delimitan y plantean algunos de los conceptos básicos en el proceso laboral burocrático como son; el conflicto laboral, proceso laboral burocrático, órgano jurisdiccional, fuero, administración pública, Estado-patrón, trabajador, funcionario público, empleado público, servidor público, cargo público, responsabilidad, resolución, laudo, incumplimiento, desacato, daño y perjuicio. Esta información es básica para comprender el posterior desarrollo de la tesis.

Sin duda, uno de los elementos más importantes en la impartición de justicia laboral en la administración pública federal y del gobierno del Distrito Federal, es la eficaz aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que rige los juicios seguidos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo que es menester hacer la referencia histórica de sus antecedentes.

Así pues, en el segundo capítulo se plantea un breve esbozo histórico de la evolución de los ordenamientos jurídicos aplicables en determinada época, a la relación laboral surgida entre el Estado y sus trabajadores, mostrándose las carencias de la misma hasta llegar al establecimiento de la legislación actual, haciéndose hincapié a la ineficacia en sus disposiciones que regulan la ejecución de las resoluciones emitidas por dicho tribunal.

En el capítulo tercero se incluyen las definiciones básicas del procedimiento de ejecución de dichas resoluciones como son, el laudo firme; la congruencia en el mismo, el procedimiento de ejecución, el incidente de liquidación, auto de ejecución y el requerimiento de pago.

Finalmente, en el cuarto capítulo se estudian brevemente los aspectos jurídicos, económicos, sociales y morales que han influido al surgimiento de la situación que hoy en día se proyecta en la jurisdicción del proceso laboral burocrático, y sus posibles opciones de solución.

En espera de que su contenido sea de utilidad en el ámbito que se trata y sirva de guía para estudios posteriores.

CAPITULO 1

CONCEPTOS

En el presente capítulo estudiaremos la conceptualización gramatical y jurídica de los términos, cuyo conocimiento resulta fundamental para el entendimiento y comprensión del presente trabajo de investigación.

I. CONFLICTO LABORAL

El término conflicto en su origen etimológico, deriva del latín *conflictus* y significa pleito, contienda, disputa, altercado, controversia ante los tribunales, entre otros. Entendido como las dificultades, choques, diferencias, expresiones de pugna, controversias, litigios, necesidades, etcétera; suscitados entre trabajadores y patrones.

Presupone el enfrentamiento de dos o más personas y puede manifestarse de manera individual o colectiva al existir cualquier tipo de fricción en una relación de trabajo. Constituye un concepto típico del derecho procesal del trabajo, distinto a la idea de juicio en el derecho procesal civil.

Con el nombre de conflictos laborales se alude a toda la serie de fricciones susceptibles de producirse en las relaciones de trabajo; aplicándose dicho nombre a las diferencias jurídicas que surgen entre las partes en un contrato de trabajo y sobre el cumplimiento o incumplimiento de sus cláusulas, así como a las infracciones a la ley laboral que no acatan las empresas o los trabajadores¹.

¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Lecciones de Derecho Laboral. Trillas. México 1992. P, 84.

El conflicto de trabajo o laboral, se identifica con el concepto de litigio en la teoría general del proceso, en donde se define como el acto o hecho de trascendencia jurídica, que constituye el punto de partida o causa determinante de un proceso, de una autocomposición o de una autodefensa².

Una clasificación de los conflictos de trabajo, los divide de la siguiente forma; atendiendo a los intereses en pugna y a los sujetos que en ellos intervienen. En el primer caso, en relación con los intereses en pugna, se clasifican en conflictos individuales, conflictos colectivos, conflictos jurídicos y conflictos de orden económico. Por otro lado, atendiendo a los sujetos que en ellos intervienen, pueden ser; conflictos entre trabajadores, patrones, y trabajadores y patrones, o entre sindicatos³.

La noción jurídica de los conflictos de trabajo en sentido lato, los define como las controversias que surgen en las relaciones laborales. En sentido estricto, son las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo. Se caracterizan fundamentalmente, porque las personas que intervienen en el conflicto son sujetos de una relación de trabajo; y porque la materia sobre la que versa el conflicto esté regida por las normas de derecho del trabajo. Cabe destacar al respecto, que tienen la particularidad de que sus normas presentan una naturaleza especial, debido al papel social que persiguen, al tratar de proporcionar al trabajador un mínimo de asistencia jurídica y protección económica.

La litis en el proceso laboral burocrático, se forma con la pretensión procesal del actor expuesta en la demanda y con la pretensión procesal del

² GÓMEZ LARA, Cipriano Teoría General del Proceso. Novena Edición. Harla. México 1998 P. 2.

³ Idem.

demandado en la contestación, que tiene el mismo sentido y alcance que la litis en el proceso laboral común. Asimismo, establecida la litis, aun cuando la ley reguladora es omisa, las partes pueden objetar las pruebas en la misma forma y términos que se hace en el proceso laboral común, ya que ambos derivan de un mismo tronco, como lo es el derecho procesal del trabajo⁴.

2. PROCESO LABORAL BUROCRÁTICO

En sentido amplio el proceso es el conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.

En sentido jurídico, es definido como el conjunto de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí con el fin u objeto de ser regulados por la ley y alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante la decisión del juez competente. Por lo que, resulta ser una institución básica de la jurisdicción social del trabajo, de carácter especial y autónoma en los ordenes científico, didáctico y legislativo.

Alcalá Zamora, afirma que el juicio es sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios. Por tanto, juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional⁵.

El profesor Cipriano Gómez Lara, señala al respecto que el proceso se entiende como un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos

⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México 1973. P. 608.

⁵ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Cuestiones de Terminología Procesal. UNAM. México 1972. P. 118.

todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo⁶.

El proceso, es entonces el instrumento de los trabajadores que sustituye la autodefensa y del que se valen los órganos jurisdiccionales que conocen de los conflictos laborales, para realizar la justicia social.

Así pues, el proceso laboral burocrático tiene como norma esencial los principios de justicia social, proteccionistas y reivindicatorios, así como la prevalencia de la interpretación más favorable al burócrata en caso de duda. Pero, tienen aplicación preeminente las reglas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Es un procedimiento especial de naturaleza social, integrante del derecho procesal del trabajo.

No obstante lo anterior, son aplicables supletoriamente todos los principios de tutela procesal de los asalariados; en virtud de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCyA) y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como órganos que ejercen la jurisdicción social burocrática, tienen la función y suprema potestad de administrar justicia laboral entre el Estado y sus trabajadores, procurar la tutela de la parte débil en el proceso que es el burócrata; estando facultados además, para suplir las deficiencias de las quejas laborales con apoyo en los principios jurídicos escritos en la fracción II del artículo 107 de la constitución, a favor de la parte obrera, asalariados, burócratas y trabajadores en general. En tal virtud, sus disposiciones generales son semejantes a las laborales, pues son supletorias por mandato expreso del artículo 11 de la ley burocrática. Consagrando el principio de irrenunciabilidad de derechos sustanciales y procesales consignados en las leyes, a favor de los empleados públicos.

⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit., p. 2.

Asimismo, destaca en este proceso la prohibición de cobrar costas y recusar a los miembros del tribunal; pero, tanto en dicho proceso como en el propiamente laboral, se regula un régimen de responsabilidades y sanciones que son indispensables para una buena administración de justicia.

En opinión del maestro Alberto Trueba Urbina, el proceso burocrático es estado de ligamen que constituye una unidad, para obtener la satisfacción del derecho en un laudo con efecto de cosa juzgada, sobre la base de la verdad sabida y buena fe guardada, pero la relación es eminentemente jurídica, en la inteligencia de que los derechos de los trabajadores son sociales y los del Estado patrimoniales⁷.

Por lo tanto, en materia de derecho laboral burocrático el proceso se refiere al conjunto de actos jurídicos encargados de solucionar o dirimir los conflictos laborales suscitados entre el Estado-patrón y sus trabajadores, y que por vía del ejercicio de la acción conocerá el órgano jurisdiccional competente, y el pleno de la SCJN.

El TFCyA, resolverá mediante el laudo, aplicando principalmente la LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo (LFT) y el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) según corresponda, con apego a las garantías individuales establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, que deberá ser acatado por las partes cuando se convierta en cosa juzgada o laudo firme⁸.

El proceso al que se hace alusión en este apartado, no requiere de las formalidades o solemnidad que caracterizan a la mayoría de las ramas del

⁷ Ibidem, p, 609.

⁸ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático: Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Porrúa. México 2003. P, 61.

Derecho, en razón de la simplicidad que exige la impartición de justicia en la materia, que facilita en gran medida, a los trabajadores la vía para hacer valer sus derechos.

Por lo cual, el trabajador podrá presentar la demanda a su elección, ya sea de forma escrita o verbal mediante comparecencia. En una sola audiencia se recibirán pruebas y alegatos, y se producirá en la misma la resolución correspondiente; aunque esto no se da en la práctica, en virtud de las diligencias que, en la mayoría de los casos, el tribunal debe realizar antes de emitir el laudo.

En el caso de que el titular de la dependencia es el que acude ante el tribunal, la ley sí lo constriñe a presentar por escrito su demanda, para terminar con los efectos de algún nombramiento de base, a la que acompañará el acta administrativa en la cual se hagan constar los hechos que motivaron su acción legal.

Por tanto, los titulares de las dependencias o entidades gubernativas podrán fungir en el proceso laboral burocrático como parte actora o demandada, cuando se busque rescindir la relación laboral, según quien haya ejercido la acción.

3. ÓRGANO JURISDICCIONAL

La jurisdicción denota la circunscripción territorial dentro de los órganos del Estado; es decir, el lugar donde se aplica el derecho. Y, tiene dos campos, el de la administración pública centralizada y el de la administración descentralizada o paraestatal.

La ley le atribuye poder público o fuerza pública al órgano estatal, como ente público, incluyendo en tal caso, a los tres poderes del Estado, el ejecutivo, legislativo y judicial. Por ser los encargados de producir preceptos y suministrar el Derecho en cada caso concreto.

Concretamente, se refiere al territorio en que un juez ejerce sus facultades. Implicando también, una de las tres funciones en que se manifiesta el poder público estatal consistente en dirimir controversias o conflictos de derecho; atribuyendo con ello una actividad o función pública, así como la potestad para administrar.

Asimismo, la jurisdicción también se puede manifestar como la autoridad o poder que tiene alguien para gobernar y ejecutar las leyes o aplicarlas en juicio; y especialmente la potestad de que se hayan revestido los jueces para administrar justicia.

El significado jurídico del término autoridad presupone la idea de una investidura, potestad, función. La noción de autoridad jurídica gira en torno del concepto de facultad, la cual indica poder o capacidad de un individuo para modificar la situación jurídica existente; es decir, que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás⁹.

Cipriano Gómez Lara señala que la jurisdicción es la función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general al caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo¹⁰.

⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Porrúa UNAM. México 2002. P. 22.

¹⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit., p. 88.

En la jurisdicción laboral burocrática se dirimen los conflictos suscitados entre el Estado y sus servidores; originados por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes públicos, legislativo y ejecutivo, y sus trabajadores; o por hechos íntimamente relacionados con ella.

En tal virtud, la constitución y la ley crean dos tribunales de distinta jerarquía; como son, el TFCyA y el pleno de la SCJN. El primero es un tribunal autónomo e independiente del poder judicial; y el segundo, es el tribunal más culminante, el más alto del país, el más soberano de la República, por encima del cual no existe ningún otro. Ambos son órganos de jurisdicción laboral burocrática, cuya competencia se consigna expresamente en el apartado b), fracción XII del artículo 123 constitucional.

La organización jurisdiccional de dichos tribunales, así como la competencia específica y funciones de cada uno, se establece en la LFTSE y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero no en todo lo relativo a conflictos laborales burocráticos se aplica exclusivamente la primera de las leyes en comento que regula la organización jurisdiccional y los procedimientos correspondientes.

En forma categórica y precisa la ley fija la jurisdicción del TFCyA, limitando su competencia, a fin de dirimir los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo, y sus trabajadores en el artículo 124 de la ley que lo regula.

No obstante, la existencia de las instancias que resuelven los conflictos surgidos entre el Estado y sus servidores en sus relaciones laborales, en el ámbito burocrático se ha dado lugar a la creación de tribunales estatales en cada entidad federativa, los cuales conocen de los conflictos entre los poderes

estatales, los municipios y sus respectivos trabajadores. En la mayoría de los casos se ocupan también de los conflictos de organismos públicos descentralizados y de empresas de participación estatal y municipal.

La ley burocrática, reglamentaria del apartado b) fracción XII del artículo 123 constitucional, regula la integración y funcionamiento del tribunal burocrático dedicado a resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales en los cuales intervengan los trabajadores al servicio del Estado.

En sentido amplio, la legislación burocrática se refiere a todas aquellas leyes que se ocupan de algún aspecto de la relación laboral surgida entre el Estado y sus trabajadores. Y, en sentido estricto, se refiere a la LFTSE.

Para tales efectos, la competencia del TFCyA se encuentra configurada para conocer de los conflictos individuales y colectivos de carácter laboral que se susciten entre los trabajadores o empleados de las dependencias de la administración pública y el Estado; conceder o cancelar su registro a los sindicatos e intervenir en lo relativo a las condiciones generales de trabajo e incluso conocer de conflictos sindicales e intersindicales.

Así pues, podemos mencionar al respecto que la función jurisdiccional es una institución de derecho público, que se manifiesta a través de los jueces, ministros, magistrados y demás titulares de dichos órganos.

4. FUERO

El término fuero tiene muchos significados, por lo que resulta ser un concepto multivoco. Se tiene como la compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas antiguas; conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria; es decir, como derecho consuetudinario, como carta de

privilegios o instrumento de exenciones de gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas a alguna persona o clase social, como cartas pueblas; o sea, los contratos celebrados entre las autoridades y los pobladores de alguna región, como instrumentos o escrituras de donación otorgados por instituciones de beneficencia o religiosa, como declaraciones de los magistrados sobre los términos o actos de los consejos, sobre las penas y multas en que incurrían los que las quebrantaban¹¹.

En nuestro país, como República federal existen normas jurídicas aplicables en el interior de la misma, que se denominan federales y por otro lado, existen las locales que sólo imperan en los límites de cada Estado miembro de la federación. Por lo tanto, en la ciudad de México existen autoridades locales y autoridades federales que conocen, respectivamente de asuntos comunes o locales y también de asuntos federales.

El fuero, en sus más importantes acepciones, se le tiene como, lugar donde se administra justicia; la potestad de juzgar, o sea, la jurisdicción; es decir, el territorio respecto del cual ejerce jurisdicción un tribunal. Sin embargo, es necesario señalar la existencia de dos fueros, como lo es el federal y el local¹².

En algunos casos, como en materia de Derecho civil y Derecho penal, existen cuerpos de leyes aplicables para asuntos federales y otros que pueden tener variantes especiales en cada Estado de la República. Tenemos un código civil federal y tantos códigos como Estados soberanos existen en el país, también tenemos un código penal para los delitos del orden federal y otros tantos códigos penales como entidades federativas.

¹¹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Octava Edición. Porrúa. México 1995. P. 132.

¹² GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo Octava Edición. Porrúa México 1994. P. 446.

Ahora bien, en materia de trabajo sólo hay una ley, que es al mismo tiempo es federal y local; es decir, no es posible que cada Estado expida sus propias leyes laborales. Pero para su aplicación sí existe la diferencia básica entre el ramo federal y local.

Al respecto cabe señalar, que la fracción XXXI del apartado a) del artículo 123 constitucional, ordena que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero también enuncia cual es la competencia exclusiva de las autoridades federales, enseguida enumera las ramas industriales que competen al ramo federal. Por la forma en que está redactada dicha fracción podría suponerse que es mayor el número de asuntos que corresponden a las autoridades locales y sólo por excepción a las autoridades federales; pero la realidad es que han agregado tal número de ramas industriales, que la competencia federal es mucho más importante y extensa que la local.

Así pues, existen autoridades federales como son los jueces de distrito, y las locales como son los jueces de primera instancia; establecidas de tal forma por su origen, o en virtud de la naturaleza de sus funciones.

5. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La palabra administración deriva del latín "administratio", cuyo significado etimológico es servir. Sin embargo, tiene diversas acepciones, implicando servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes.

Dicho término, expresa el significado de acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Equivale a la función administrativa

del Estado, que mediante un conjunto de órganos a través de los cuales éste, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.

En opinión del profesor Miguel Acosta Romero, la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes como lo es el legislativo y el judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos¹³.

Así pues, la administración pública es el gobierno del Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al presidente. Además, de tener un significado dinámico, también entraña el conjunto de dichos órganos estatales que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad.

Por tanto, el concepto de administración pública presenta dos aspectos, por un lado comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa; y por otro, también entraña la función misma de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Porrúa. México 1998. P. 79.

A través de ésta, el Estado despliega una actividad práctica mediante sus órganos para atender inmediatamente los intereses públicos como propios. Mediante un complejo orgánico y una serie de entes encuadrados en el poder ejecutivo. Así, la administración pública gestiona intereses públicos, los cuales son contingentes y variables.

6. ESTADO – PATRÓN

En opinión del doctor Serra Rojas, el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, puesto que supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo¹⁴.

El Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a través de los titulares de sus órganos, aplicando un régimen de imperatividad, sin descuidar los derechos fundamentales de los trabajadores y sin alejarse del resguardo de los derechos de las personas, atribuibles a los titulares de los órganos.

El término patrón viene del latín patronus, de pater, patrono, protector, defensor, abogado, amo, señor, persona que emplea obreros en trabajo u obra de manos, último dueño de un esclavo, etcétera. Como puede observarse, tiene diversas acepciones pues también se denomina, persona que recibe los servicios del trabajador, empleador, acreedor del trabajo, dador del empleo, empresario, locatario; y como se señala en este apartado, el Estado.

La definición legal del término patrón la podemos ver plasmada en el artículo 10º de la LFT vigente, el cual estipula que el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

¹⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 72.

Por otro lado, la LFTSE estipula en su artículo 1º, a los que se reputan titulares de las dependencias de los poderes de la unión, del gobierno del D. F. y las instituciones o entidades gubernativas que la misma ley enumera, así como demás organismos descentralizados similares a los que menciona, que tengan a su cargo función de servicios públicos. En virtud de que no puede considerarse patrón al Estado, debido a que no persigue fines de lucro en el vínculo laboral establecido, pues actúa investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación¹⁵.

Es necesario hacer referencia al concepto de órgano como elemento propio del Estado, para comprender el funcionamiento de uno de los sujetos de la relación jurídica en el proceso laboral burocrático, como son los titulares de las dependencias.

Generalmente, se acepta que el órgano como elemento técnico de la actividad jurídica estatal, es un centro o esfera delimitado por normas jurídicas que le reconocen ciertos cometidos o atribuciones que serán realizados por una persona física, que con su voluntad y actuación ponen en movimiento al órgano, actuando como titular del mismo, utilizando para su actuación bienes y actos pertenecientes o adscritos al Estado.

Así pues, en materia de derecho laboral burocrático regida por la LFTSE, misma que estipula para sus efectos, que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias, instituciones y organismos descentralizados que regula a los trabajadores de base a su servicio, como lo contempla el artículo 2º de la ley en mención. Dicha titularidad se establece no sólo en la ley en comento, sino también se ratifica en las condiciones generales de trabajo de cada dependencia.

¹⁵ Ibidem, pp, 80, 81.

En opinión de Humberto E. Ricord, la titularidad en la relación de trabajo compete a la autoridad nominadora; es decir, la que hace los nombramientos¹⁶.

Asimismo, podemos mencionar que dicha titularidad constituye la facultad que en forma individual o colectiva se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral burocrática. Debido a que dicha titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la persona moral, por lo que corresponde a ésta, el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado-patrón.

“El Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para 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”¹⁷.

7. TRABAJADOR

Al término trabajador se le han asignado variedad de sinónimos, como son el de empleado, obrero, asalariado, etcétera. Es un concepto genérico, por lo que no admite distinciones en atención al principio de igualdad.

Dicho concepto se le atribuye a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones; así se ha recogido en forma expresa en la LFT, en el artículo 3º segundo párrafo, que plasma el principio de igualdad, al estatuir que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o

¹⁶ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 82.

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 536.

condición social. Sin embargo, para poder considerar a una persona trabajador en una relación de trabajo, debe reunir determinadas características.

En el presente apartado, nos corresponde definir al trabajador al servicio del Estado, por lo que haremos mención a su definición legal, como lo establece la LFTSE reglamentaria del apartado b) del artículo 123 de nuestra constitución, que define al trabajador en su artículo 3º, como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Desprendiéndose de dicha definición el elemento de subordinación característico de toda relación de trabajo, consistente en la facultad de mandar y el derecho de ser obedecido. Asimismo, se descartan ciertos sectores que la misma ley señala enunciativamente, debido a que se regirán por sus propias leyes. Como es el caso de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales; así como aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

En relación con lo anteriormente expuesto, señala el doctor José Dávalos Morales, que los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales¹⁸.

Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la

¹⁸ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 79.

organización nacional; son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público¹⁹.

Los trabajadores al servicio del Estado, pueden presentarse en dos grupos, como trabajadores de base y de confianza, así lo señala la ley burocrática en su artículo 4º. Los trabajadores de base son todos aquellos trabajadores de nacionalidad mexicana, que no se consideren de confianza expresamente por la ley. Sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. Dicha sustitución será decidida por el titular de la dependencia en coordinación con el sindicato que los represente.

Para definir al trabajador de confianza, ya habiendo quedado definido el término trabajador, debemos entender por confianza de manera general, como seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para las tareas; así como cierta familiaridad en el trato.

Por tanto, se define al trabajador de confianza como aquel que proporciona sus servicios al Estado en virtud de su cargo, que presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, mismas que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el interior. Sin embargo, a pesar de gozar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por disposición expresa de la fracción XIV, apartado b) del artículo 123 constitucional, son excluidos del régimen de la ley burocrática en muchos aspectos, como trabajadores.

La misma ley señala en su artículo 5º los cargos o empleos que se deben de considerar de confianza; por lo que, para que un trabajo sea considerado de

¹⁹ Idem.

confianza se requiere que se establezca por disposición legal expresa. Pero, dada su naturaleza especial, se les ha dado un trato diferente, ya que no tienen un horario fijo; no tienen estabilidad en el empleo porque sólo están protegidos por la LFTSE en lo referente al salario y las prestaciones de seguridad social, y no tienen ninguna protección en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, para su despido se necesita justificar la causa; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias. Y, en términos generales podemos decir que tienen la ventaja de que su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

Cabe decir, que el hecho de que estos trabajadores sean excluidos de la citada ley, no significa que no estén regulados por el derecho; sucede únicamente que su estatus como ya se mencionó anteriormente, es diferente, por lo que, le son aplicables en primer término la constitución, las condiciones generales de trabajo de su centro de adscripción, la LFT, supletoria de la LFTSE y ordenamientos conexos.

8. FUNCIONARIO PÚBLICO

La distinción entre las diferentes categorías de los trabajadores al servicio del Estado, como lo son el funcionario público, el servidor público y el empleado público, resulta indispensable resaltarse en este momento; por lo que señalaremos la definición de cada una de ellas. Partiremos de la explicación del vocablo función, el cual viene del latín "funtio-onis", sustantivo que se entiende como la acción y el ejercicio de un empleo, facultad u oficio.

Los diversos autores no siempre le dan la misma denominación, sino que los llaman agentes, funcionarios, empleados, delegados de la autoridad. Si bien, no hay unidad en la nomenclatura, la generalidad está de acuerdo en que se trata de denominaciones sinónimas. Asimismo, señalan al respecto que si se analiza la naturaleza jurídica de la función pública, se percibe la identidad de los

mencionados conceptos, puesto que se trata en todos los casos de agentes públicos. Cabe mencionar que en el orden político o administrativo, el agente público es la persona física que ostenta la representación del Estado en el ejercicio de las funciones específicas otorgadas y nombradas legítimamente; por ejemplo, los agentes consulares, los agentes policiales, etcétera.

El funcionario público es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia en la administración pública ante la existencia de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

El doctor Serra Rojas señala que el funcionario público se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura²⁰.

El funcionario público es una persona física que ejerce la titularidad de un órgano estatal, que designado por disposición de la ley mediante un nombramiento asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando para dar cumplimiento a la voluntad estatal en los actos públicos. Es un funcionario de derecho, tiene investidura legal, en virtud del nombramiento o por elección en cargo público, porque recibió un título de nombramiento que da legitimidad a los actos que practica, garantizándole el derecho al cargo.

Así pues, el funcionario de iure es aquel que tiene un título "erga omnes" para ejercer las funciones de su cargo y recibir los honores y emolumentos pertinentes. Sus actos dentro de su competencia, no pueden ser cuestionados ni por la autoridad ni por terceros. Por lo que tal cargo, permite identificar el rango y capacidad de decisión en alguna función específica en nombre del

²⁰ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p, 83.

Estado. Llevando implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento acarrea un régimen de responsabilidad determinado.

En oposición al funcionario de facto, al cual no se investió normalmente por nombramiento o elección en un cargo público o que habiendo recibido investidura legal, se excedió en el tiempo o lapso que le fuera destinado por la ley para realizar actos de su competencia.

Entonces, los funcionarios públicos son todos aquellos individuos que encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.

Así como aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad²¹.

Se le considera al funcionario público un servidor público que realiza actos de autoridad, por lo que se les otorga una investidura especial en virtud de la cual se les obliga a ejecutar un acto solemne, al que no están obligados los demás servidores públicos, lo que significa que se les otorga una mayor importancia y jerarquía superior en representación del Estado mexicano, en el orden de competencias de que se trate, y velando por la respetabilidad del estado de Derecho.

Ahora bien, si el término funcionario en su acepción general, determina una jerarquía mayor que el de empleado, jurídicamente tienen las mismas características dentro de sus funciones intrínsecamente consideradas. En

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tercera Edición Actualizada. Porrúa. México 2002. P, 342.

ambos casos, se trata de funciones voluntarias y remuneradas; tendrá uno más atribuciones que otro, su esfera de acción será más amplia y delicada en razón de la índole del cargo, pero su esencia con relación al Estado es la misma. No habría pues, razón alguna para distinguir entre funcionario y empleado, por lo menos frente al texto constitucional y otras leyes posteriores.

9. EMPLEADO PÚBLICO

El empleado público es la persona física que labora para el Estado; es decir, presta sus servicios en la realización de la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad del gobierno; en virtud del nombramiento expedido por la autoridad competente.

Tienen estabilidad en el empleo, gracias a su naturaleza de base, y su destitución o remoción solamente se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales la ley considera que debe darse término a dicha relación y no dependerá, de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento.

En opinión del doctor Gabino Fraga, el concepto de empleado público supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública²².

Se caracterizan por no tener facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o dependencia, donde el superior jerárquico; refiriéndonos al funcionario público, delega determinadas tareas. Y, se constituyen como meros auxiliares en la ejecución de la función pública emanada del Estado. Debido a

²² MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. P, 85.

que únicamente se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites que no impliquen representación alguna del Estado.

Así pues, el empleado público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

El doctor Serra Rojas por su parte señala, que el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley.²³

Ratificando con ello, que el trabajo realizado frente a los órganos del Estado, es conducido por el superior jerárquico, quien puede delegar determinadas tareas pero nunca renunciando a las responsabilidades consagradas en la norma.

Asimismo, por exclusión podemos definir al empleado público como toda aquella persona física que laborando para el Estado, no desempeñen alguno de los cargos de representación que le son otorgados a los funcionarios públicos.

10. SERVIDOR PÚBLICO

El concepto de servidor público, es más extenso que el término funcionario y empleado público, puesto que éste no sólo se refiere a ellos sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubican aquellos individuos que son designados como funcionarios electorales; o bien, para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos casos.

²³ Idem.

Nuestra constitución política en su artículo 108, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o del D. F.; incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Generalmente, se identifican como sinónimos los términos burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público como ya se mencionó antes, y son utilizados indistintamente para designar a quien ha hecho de la administración pública su modus vivendi, y la mayoría de las veces se hace referencia a ellos de manera peyorativa. Sin embargo, realmente no existe tal sinonimia, atendiendo a las funciones que cada uno desempeña.

El concepto de servidor público es más amplio que los demás en mención, ya que rebasa la idea acerca de la función pública, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al Estado, relación que sí se da necesariamente en la mencionada función pública.

Doctrinalmente, el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a los órganos del Estado, con la finalidad de ofrecer un servicio público, a cambio de un salario.

Asimismo, de acuerdo con el nivel de su competencia, se pueden clasificar en servidores públicos federales, locales y municipales; de conformidad con la división de poderes, en servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

11. CARGO PÚBLICO

En este apartado, iniciaremos con la explicación del vocablo "función" el cual proviene del latín "funtio-onis", entendida como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio.

El concepto de cargo público, lo podemos entender como función, puesto, empleo, oficio, conjunto de atribuciones inherentes a una persona física confiados por la administración pública, para actuar en nombre del Estado, a través del despliegue de las actividades concernientes al servicio público, así como, gobierno, dirección, custodia²⁴.

Constituye un complejo autónomo de atribuciones encomendadas por la administración pública a una persona física que actúa en nombre de ella; es decir, implica la función del Estado ejercida por un servidor público en sus diferentes categorías.

Por otro lado, es el lugar instituido en el espacio o círculo en que se mueve el funcionario público; esto es, en la organización pública, para desempeñar los deberes que le han sido asignados. Con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.

En los diversos cargos dentro de la administración pública existen niveles, distinguiéndose entre alto funcionario, funcionario y empleado público, considerados todos ellos como servidores públicos, en el cumplimiento de funciones voluntarias y remuneradas, en una determinada esfera de acción dependiendo de la índole del cargo.

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ob. Cit., p. 46.

12. RESPONSABILIDAD

El término responsabilidad proviene del latín "respondere", que significa prometer, merecer, pagar. Constituye un concepto jurídico fundamental, pero no exclusivo del discurso jurídico. Algunos autores la definen como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico de no dañar a nadie.

Se encuentra estrechamente relacionada con "spondere", expresión solemne en la forma de la "stipulatio", por la cual alguien asumía una obligación. Así como "sponcio", palabra que designa la forma más antigua de obligación. En un sentido más restringido cabe mencionar los términos "responsalis", que significa el que responde "fiador"; y "responsum" que significa el responsable o el obligado a responder de algo o de alguien²⁵.

Kelsen, otorgaba a la responsabilidad el significado en el que se recoge la dogmática jurídica, argumentando que un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado. En tal sentido, dicho término presupone un deber del cual debe responder un individuo del cumplimiento o incumplimiento de una obligación. En el ámbito del derecho civil el término responsabilidad se concibe como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. Asimismo, requiere de la concurrencia de dos elementos; un hecho ilícito, la existencia de un daño y un nexo de causalidad entre un hecho y el daño²⁶.

En la administración pública, el ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos: constitucional o política, administrativa o disciplinaria, penal y civil, ante el incumplimiento de los deberes otorgados a

²⁵ Ibidem, p. 48.

²⁶ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Séptima Edición. Duero. México 1990. P, 149.

los mismos. En virtud de los derechos y deberes que implica el vínculo que crea la relación del empleo público entre el administración pública y el funcionario o empleado público. Esto es, ante la transgresión de los deberes aparece la responsabilidad del servidor público; o sea, la obligación de reparar o satisfacer el daño causado.

Al no darse el reconocimiento constitucional para efectos de responsabilidad a los empleados de los órganos del Estado sui generis, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), dichas instituciones con fundamento en los artículos 41 y 102 de la constitución política que les da vida y en las leyes que las organiza, desarrollan un régimen disciplinario autónomo.

Los distintos tipos de responsabilidad mencionados, no son excluyentes entre sí, sino que se trata de tres tipos distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio y por esa razón un mismo hecho puede generar estas tres clases de responsabilidad y, por tanto, dar lugar a tres clases distintas de sanciones. Cada una de estas diferentes responsabilidades tiene finalidades específicas e inconfundibles.

El principio "non bis in idem", o en su caso "non ter in idem", es inapelable, pues se trata de diferentes géneros de responsabilidad, cada uno con su dominio propio, y sólo sería transgredido si las tres responsabilidades y sanciones fuesen de la misma especie.

La responsabilidad laboral es la eventual consecuencia jurídica de la comisión de alguno de los actos tipificados en la ley burocrática, como se estipula en los artículos 46 y 46 bis, por parte de un trabajador del Estado. El

cese, es la sanción más importante por haber incurrido en responsabilidad laboral²⁷.

El problema de la responsabilidad del funcionario o empleado de la administración pública surge, cuando éste ejerce sus atribuciones en forma irregular. Dicha irregularidad, al poder ser mayor o menor, da lugar a los distintos grados de responsabilidad ya mencionados con anterioridad.

Por lo que, resulta de gran importancia la determinación de la responsabilidad de los funcionarios para evitar el abuso del poder de la burocracia y asegurar garantías efectivas a los ciudadanos. Refiriéndonos concretamente, a la clase social integrada por los servidores públicos. Así como, a la influencia excesiva o abusiva que éstos, por el número o por su actuación, ejercen en la administración pública y que repercute en perjuicio de las actividades privadas.

Al respecto, el artículo 108 constitucional señala a los servidores públicos como los sujetos del régimen de responsabilidad en mención. Así, se reputarán como tales a los representantes de elección popular incluido el presidente de la República, los miembros del poder judicial federal y del D. F., funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el D. F., así como los servidores del IFE, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Estado, tiene la obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas; solamente cuando el funcionario o

²⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México 1999. Pág. 207.

empleado directamente responsable, no tenga bienes o éstos sean insuficientes para responder del daño causado.

13. RESOLUCIONES

El término resolución viene del latín "resolutio", que significa acción y efecto de resolver. Pondremos énfasis en el presente apartado, en el sentido del significado de auto o fallo emitido por autoridad jurisdiccional competente.

La resolución legal pretende dejar sin efecto una relación jurídica contractual, a causa del no cumplimiento de una de las partes. Consiste en declaraciones de voluntad producidas por los órganos jurisdiccionales competentes, que tienden a ejercer sobre el proceso una influencia directa o inmediata.

Podemos entender a las resoluciones judiciales como los actos emitidos por un órgano jurisdiccional como lo es un juez o un tribunal u órgano colegiado, destinado a atender la decisión de un proceso. Y, se caracterizan por ser actos de jurisdicción, porque mediante ellos el órgano jurisdiccional declara su voluntad y ordena o prohíbe algo por ser actos unilaterales, aunque se lleven a cabo por tribunales colegiados y porque mediante ellos se tramita el proceso, se resuelve el litigio o se pone fin y suspende el juicio.

En opinión de Héctor Fix Zamudio, son los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto²⁸.

²⁸ Ibidem, p. 98.

Al respecto, se han propuesto diversas clasificaciones. Gran número de códigos procesales clasifican a las resoluciones judiciales en: a) decretos, que son determinaciones de trámite; b) autos, que se dictan durante el proceso siendo de trámite, no destinados a resolver el fondo del asunto; c) sentencia, la cual en el proceso laboral se denomina laudo, como se estipula en los artículos 837, fracción III de la LFT y 146 de la LFTSE; misma que pone fin al conflicto suscitado.

El derecho procesal del trabajo, nos permite conocer que en los juicios laborales, las resoluciones dictadas por los tribunales del trabajo pueden ser de tres tipos, como son: acuerdos, si se refieren a simples determinaciones de trámite o decisiones sobre cualquier cuestión que corresponda al negocio que se examine; autos incidentales o resoluciones interlocutorias, cuando resuelvan un incidente dentro o fuera del juicio; y laudos, cuando decidan sobre el fondo del conflicto.

14. LAUDO

El laudo es la decisión o fallo que dictan los árbitros o amigables compondores, resolviendo un asunto sometido a su consideración²⁹.

En materia laboral, es la resolución emitida en la última etapa del procedimiento, misma que tiene como finalidad resolver el fondo del conflicto laboral suscitado entre las partes que intervinieron en él.

Constituye una resolución de equidad que decide sobre el fondo de un conflicto de trabajo, la cual se ajusta en su forma a las disposiciones jurídicas aplicables³⁰.

²⁹ PINA DE, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Cuarta Edición. Porrúa. México 1997. P. 97.

En el artículo 840 de la LFT, se establece como la resolución definitiva del proceso desahogado, misma que contiene un conjunto de elementos que forman un todo, lo integran dándole unidad; es decir, en él se resume todo el procedimiento debidamente fundado y motivado.

El laudo constituye una verdadera sentencia definitiva "ipso iure": ante la cual procede el amparo. Debe emitirse de manera clara, precisa y congruente con la demanda, su contestación y demás prestaciones aducidas en el juicio oportunamente. Asimismo, deben pronunciarse a verdad sabida y buena fe guardada y quienes los formulan pueden hacerlo apreciando los hechos o formulismos sobre estimación de las pruebas, aunque deberán también expresar los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

La LFT señala en su artículo 839, los requisitos que deben contener los laudos, estructurándose en tres rubros, donde el contenido se plasma en un extracto de todos los elementos que forman el proceso seguido por las partes ante el órgano jurisdiccional que conoce del asunto; los cuales son: los resultandos, considerandos y resolutivos.

Por otro lado, se le atribuye el carácter de resolución arbitral por la naturaleza de su composición que pone fin a una controversia surgida entre trabajadores y patrones, quienes al no encontrar una fórmula conciliatoria por medio de la cual puedan resolver sus diferencias, deciden ajustar estas al arbitraje.

Sin embargo, cualquier acuerdo entre las partes al que se llegue en el juicio laboral o cualquier determinación que se adopte por la autoridad

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ob. Cit., p. 99.

jurisdiccional, deberá estar contenida en un laudo a efecto de que no carezca de eficacia jurídica.

15. INCUMPLIMIENTO

El término cumplir deriva del latín “complere”, que significa llevar a efecto, ejecutar, cumplir un juramento, una sentencia. Y, la palabra cumplimiento del latín “complementom”, es la acción y efecto de cumplirse. A contrario sensu, la palabra incumplimiento significa falta de cumplimiento, no llevar a efecto, dejar de cumplir.

El cumplimiento de la obligación, implica la realización voluntaria por parte del deudor de aquello a lo que está obligado, como uno de los medios de extinción de las mismas. A contrario sensu su incumplimiento, significa la no realización por parte del deudor o demandado de aquello a lo que fue condenado por la sentencia.

En este rubro es fundamental referirnos a la ejecución procesal, entendida ésta como cumplimiento, promulgación, reglamentación, ejercicio de facultades, aplicación de normas, afectación de ordenes, eficacia de los actos. Como una consecuencia de la potestad y el imperio que el juez posee, en su calidad de titular del órgano estatal, lo que le permite ordenar dicha ejecución sin que la ejecute materialmente, ya que a través de la intervención de otros sujetos como son los actuarios, secretarios ejecutores u otras entidades o autoridades distintas y ajenas a éstos, cuya intervención variará atendiendo a los actos de ejecución aplicables, para realizar la ejecución de los mandatos emanados del tribunal. Satisfaciéndose con ello, el derecho y la pretensión, colocando en los tribunales la aplicación de las sanciones correspondientes.

Para tal efecto, es necesaria la existencia de medios de apremio eficaces que permitan dicha ejecución; en virtud, de que es una de las formas en las cuales el tribunal tiene la potestad o el imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

El medio de apremio lo podemos entender como aquel tipo de providencia que el juez o el tribunal están en posibilidad de dictar para que otras diversas determinaciones libradas por el propio tribunal o por el juez, se hagan cumplir; es decir, implica que el obligado a determinada conducta, en virtud de un mandamiento del tribunal, se resista sin legitimidad a ello³¹.

Por lo que respecta al cumplimiento del laudo en materia laboral burocrática, únicamente se cuenta con un medio legal aplicable, como se establece en la LFTSE en el título octavo, capítulo I de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, de manera muy limitada señala las medidas para hacer cumplir las resoluciones emitidas por el TFCyA, a través de la imposición de una multa de mil pesos, misma que se hará efectiva por la Administración Local del Centro del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Señalando asimismo, que el tribunal tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los aludos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

16. DESACATO

El desacato se refiere al no acatamiento de una norma, ley, orden, etcétera. Se puede manifestar mediante cualquier acto constitutivo de falta de respeto u ofensa a la autoridad en el ejercicio de sus funciones³².

³¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. P, 303.

³² PINA DE, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. Cit., p, 36.

Esto se da, en virtud de la falta del debido respeto a los superiores. Implicando con ello, un delito que se comete al calumniar, insultar, injuriar o amenazar a una autoridad en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, bien de hecho o de palabra; o en escrito a ella dirigido³³.

Por otro lado, con el desacato a los mandamientos del órgano jurisdiccional se infringen las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la constitución, ante la presencia de una actitud omisa de la autoridad responsable en atender un mandamiento derivado de una resolución emitida por una autoridad.

En virtud de lo anterior, la autoridad del trabajo está facultada para obrar en los términos que la misma ley le faculta. Pues, de no ser así, su conducta omisiva traerá como consecuencia un retraso injustificado en la administración de justicia y el menoscabo de la garantía que salvaguarda el artículo 17 de la constitución, a favor del derecho que le asiste de que se le administre justicia pronta y expedita. Al respecto cabe señalar la jurisprudencia que enseguida se expone:

SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO. De las disposiciones contenidas en el capítulo XII el título primero, libro primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso,

³³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ob. Cit., p. 52.

sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República. En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107 y 108, y demás relativos de la ley de la materia se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las salas de este alto tribunal o del tribunal colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente: a) Que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la sala correspondiente de este supremo tribunal o el tribunal colegiado de circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional; b) Que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este alto tribunal, quien, funcionando igualmente en pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular; c) Que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse, de inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que, funcionando en pleno

conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica referida, y allegándose los elementos del juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; y d) Que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no exista ésta, debe remitirse, igualmente, el expediente a este supremo tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el tribunal en pleno resuelva al respecto. La exclusividad de la competencia del pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al pleno de este alto tribunal, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución federal; que, en su parte conducente, dice: "El incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la

privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por tribunal colegiado de circuito, respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la constitución, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder³⁴.

17. DAÑO

El término daño proviene del latín "damnum" que expresa la idea de detrimento, deterioro, menoscabo, maltrato o destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas, valores morales o sociales de alguien, originado por dolo o culpa manifestado en el incumplimiento de una obligación.

El código civil para el D. F. en su artículo 2108, define al daño como la pérdida o menoscabo económico que sufre una persona en su patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. En esta definición legal, debe ser entendido en el sentido de daño patrimonial.

Sin embargo, el daño no implica únicamente una pérdida pecuniaria, sino también todo menoscabo sufrido por la persona en su salud, en su integridad física y la lesión espiritual de sus sentimientos, creencias o afecciones. Esto es, en virtud de que el daño no sólo tiene, o puede tener por causa el incumplimiento de una obligación, sino la inobservancia de cualquier deber jurídico.

³⁴ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. 115-120 Primera Parte. Instancia: Pleno. P, 142.

El daño, es toda desventaja que experimentamos en nuestros bienes jurídicos, como son el patrimonio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar, capacidad de adquisición, etcétera³⁵.

En opinión del maestro Manuel Bejarano Sánchez, el daño es la pérdida o menoscabo sufrido por una persona en su patrimonio, en su integridad física, en sus sentimientos o afecciones, por un hecho ilícito culpable o por un riesgo creado³⁶.

En virtud de lo denotado anteriormente, podemos aseverar que el daño puede ser tanto patrimonial, como personal y moral; por tanto, se debe de considerar al respecto la posibilidad de su resarcimiento, teniendo en cuenta que la situación es diferente en el caso de daño moral, que incluso dicha posibilidad de reparación es rechazada por algunos juristas.

El daño personal es aquél que es propio de una persona, que concierne a sus bienes morales o económicos. Y, el daño moral implica un agravio moral, la afectación que se realiza en contra de los sentimientos, reputación, honor, en su consideración social o laboral, etcétera; de otra persona, y que no tiene una valoración tasada o específica.

Recapitulando lo manifestado anteriormente, podemos señalar que el daño es la pérdida o menoscabo de bienes que posee el perjudicado. Así pues, es menester comentar un poco sobre la reparación del daño, para cuyo efecto primeramente es necesario el reconocimiento de la responsabilidad, lo que implica la reparación de los daños y perjuicios causados a otro; o sea, la obligación de indemnizarlos, implicando con ello la reparación o compensación económica que se da a la persona afectada, como sucede en materia laboral

³⁵ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Cuarta Edición. Harla. México 1997. P. 221

³⁶ Idem.

con el trabajador en relación con sus familiares a causa de algún daño causado al mismo, en el desempeño de sus labores o a consecuencia de las mismas.

Así pues, podemos entender por indemnización, la acción de dejar sin daño. Esto es, resarcir un daño o perjuicio. Por tanto, el daño como consecuencia inmediata y directa del hecho perjudicial, efectivamente puede ser resarcible. Sin embargo, no en todos los casos en virtud de las causas que le den origen. Cabe mencionar al respecto, que el concepto de daño está relacionado en todas las legislaciones modernas con el de perjuicio, como una pérdida patrimonial.

18. PERJUICIO

El término perjuicio hace alusión a la ganancia o beneficio que, racionalmente esperado, ha dejado de obtenerse. Implicando con ello, el efecto de perjudicar o perjudicarse, mediante la ganancia lícita que deja de obtenerse, deméritos o gastos que se ocasionan por un acto u omisión de otro, y que éste debe indemnizar, además del daño o detrimento de la economía de alguien³⁷.

El maestro Manuel Bejarano Sánchez, señala que el perjuicio es la privación de bienes que habría de tener y que deja de percibir por efecto del acto doloso³⁸.

Así como el código civil para el D. F. en su artículo 2109, señala que se reputa perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Al respecto, podemos citar la siguiente jurisprudencia:

³⁷ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario de Juristas. Tomo II. Porrúa. México 2000. P, 59.

³⁸ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Ob. Cit., p, 221.

DEBEN PROBARSE Y PRECISAR EN QUÉ CONSISTEN LOS PERJUICIOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1949 del código civil, la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe, el perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. El artículo 2109 del código en comento señala que se reputa perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deba causarse, tal como lo prevé el artículo 2110 del mismo código. De una interpretación armónica y sistemática de lo antes señalado que puede inferir que no todo cumplimiento de una obligación necesariamente trae aparejado el pago de perjuicios, puesto que, para que éstos procedan, deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse. De la demanda inicial no se advierte que la actora haya precisado en qué consistieron y cuales fueron los perjuicios que le ocasionó el incumplimiento de la obligación principal reclamada, implica dejar en estado de indefensión a la parte demandada, pues en este aspecto, estaría imposibilitada para revertir la relativa prestación accesoria reclamada. Consecuentemente, la procedencia de los perjuicios como prestación accesoria, ciertamente sigue la suerte de la acción principal invocada, pero con la ineludible obligación de que el reclamante de esos perjuicios precise en su demanda en que consisten éstos, cuales son y que justifique la relación subyacente entre dichos perjuicios y la obligación que se dejó de cumplir; esto es, que aquellos se ocasionaron precisamente como consecuencia del incumplimiento de la obligación principal reclamada, de otra manera, podría cometerse no sólo el error, sino la injusticia de condenar al demandado a pagar perjuicios aun cuando éstos no derivaran de la obligación principal reclamada sino de otra completamente distinta³⁹.

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y Gaceta. Tomo VIII. Tesis 1.5 C.82.C. Novena Época.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES

En este capítulo haremos referencia a los acontecimientos históricos que permitieron el desarrollo y evolución de las leyes, estatutos y reglamentos que han regido la relación jurídica surgida entre el Estado y sus servidores. Mismos que sentaron las bases fundamentales del régimen jurídico burocrático actualmente vigente.

1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La constitución es la ley fundamental de la organización de un Estado; es la norma fundante y primaria de la cual deriva todo el sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de ella, y está limitado por la misma⁴⁰.

En la jerarquía de normas del Estado mexicano, la constitución se encuentra en la cúspide, por lo que las normas secundarias, reglamentarias e individualizadas, no pueden contravenir o violar lo que la misma consagra.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, nuestro país pasa a la historia con gran orgullo como la primera que incorpora las garantías sociales de los gobernados. Hecho que permitió al gobierno federal iniciar la lucha para lograr su eficacia en las circunstancias por las que atravesaba el país; comunicaciones destruidas,

Instancia: Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Noviembre de 1998. P, 555.

⁴⁰ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático: Lecciones para el Patrón Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ob. Cit., p. 2.

campos sin cultivo, comercio interrumpido, carencia de un sistema bancario; en fin, la bancarrota económica⁴¹.

Al consolidarse el sistema jurídico político surgido en 1917, así como con el desarrollo de las formas de organización laboral en el país, se dieron las condiciones para que en 1960 se adicionara al artículo 123 constitucional el apartado b, y en 1963 se expidiera su ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

En su texto original, la constitución de 1917 no previó la regulación de las relaciones de trabajo surgidas entre el Estado y sus servidores. Por lo cual, se intentó en 1920 crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, pero no se obtuvo ningún resultado.

El artículo 123 ya preveía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, podían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X del 6 de septiembre de 1929, en dicho precepto, se reservó al Congreso de la Unión legislar en materia del trabajo ordinario, que regula las relaciones surgidas entre patronos, denominados en esta ocasión comunes, y sus trabajadores.

Con la constitución de 1917 se da la pauta al establecimiento de las garantías sociales de los empleados públicos, los regímenes jurídicos burocráticos típicos y especiales, así como los lineamientos jurídicos básicos de la relación Estado-trabajador, tanto de las entidades federativas como de los municipios. Sin embargo, siempre tuvieron presentes a los trabajadores del Estado ya que en algunos preceptos son mencionados.

⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos. Tercera Edición. Oxford. México 2001. P. 329.

Así pues, con la introducción de dichas modalidades en torno a las relaciones entre el Estado y sus servidores, fundamentalmente se reconoció la facultad discrecional del presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracciones II, III, IV de la constitución.

También cabe mencionar, que los artículos 108 y 113 de la constitución en comento, establecieron las bases sobre las cuales se podría responsabilizar a los altos funcionarios de la federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establecen lo que se ha denominado como juicio político ante el Congreso de la Unión.

Las relaciones laborales surgidas entre el Estado y sus servidores, siguieron desarrollándose sobre bases civilistas; incluso la Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, no contemplaba a la burocracia, exclusión que fue confirmada por la jurisprudencia⁴².

2. EL ARTÍCULO 123

El artículo 5º de la constitución de 1857, ya reconocía la garantía de la libertad de trabajo, a lo cual se le sumó el nacimiento del artículo 123, cuyo logro se alcanzó gracias al largo movimiento revolucionario que inicialmente se torno en un aspecto político, y finalmente al incorporarse obreros, indios, los humildes, etcétera; adquiere un carácter social, y en una preocupación conjunta buscan que la situación de los trabajadores se hiciera más explícita. Y entonces, con la participación de Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, entre otros, se concibe la creación del mencionado artículo.

⁴² Idem.

Es por ello, que en su génesis se producen los mismos encuentros de tendencias que caracterizan a todo el proceso revolucionario⁴³.

En dicho precepto, se recogieron todos los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase laborante que con anterioridad a 1917 habían sido la preocupación fundamental de un pueblo que buscaba su consolidación constitucional basado en un sistema de legalidad⁴⁴.

Con la constitución de 1917 se logró la regulación con amplitud de las relaciones obrero-patronales, ya que en el artículo 123 se planteó por primera vez no sólo las bases, sino hasta algunos detalles, de lo que habría de ser la legislación que regulara las relaciones entre los trabajadores y los patrones.

El artículo 123 es uno de los más grandes orgullos de la tradición jurídica mexicana, ya que su creación sirvió para consagrar constitucionalmente por primera vez en el mundo, junto con los artículos 3º y 27, al derecho social. Inicialmente, su aplicación se enfrentó a numerosos obstáculos. Su ámbito se caracterizó por un elevado desempleo, inseguridad en el trabajo y declaración de huelgas.

Originalmente, dicho precepto jurídico no protegía a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el decreto del 21 de octubre de 1960, por virtud del cual se creó el apartado b), integrado con XIV fracciones, pues durante mucho tiempo, las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no fueron objeto de reglamentación, por lo que los tratadistas del derecho administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y los nexos que unen al servicio público con el gobierno, y dado

⁴³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Octava Edición. Porrúa. México 1991. P. 336.

⁴⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 41.

que la naturaleza de la relación jurídica laboral es muy diferente a la que existe entre el obrero y el empresario.

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, no preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo. Sin embargo, durante el período de 1917 a 1929 se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas que incluía en su reglamentación a sus trabajadores. De esa legislación cabe resaltar la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, y la de los municipios.

Algunas otras leyes, excluyeron expresamente a los servidores públicos como fueron la de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán. Por lo que, el congreso tuvo la necesidad de hacer economías que abarcaron la reducción del número de empleados públicos y a los que conservó en sus puestos, sólo pudo pagarles 50% en moneda metálica; en otras ocasiones tuvo que suspender los pagos temporalmente, como es el caso de los maestros en 1919, por lo que éstos se fueron a la huelga a mediados de año⁴⁵.

El texto original del artículo 123 , comenzaba señalando que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases que regirían el trabajo de los obreros, jornaleros y de manera general todo contrato de trabajo. Sin embargo, aunque sus principios se inspiraron en el trabajo obrero, se extendió a todo contrato de trabajo, por lo que dicho precepto jurídico era extensible para los trabajadores del Estado. Para fortalecer tal planteamiento, basta ver el contenido original de la fracción XVIII del artículo 123, misma que no puede ser más reveladora al respecto⁴⁶.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 43.

Desde su nacimiento se han llevado a cabo 18 reformas y adiciones en su contenido, por lo que sin duda alguna, se ha modificado su orientación inicial reforzándola, en la búsqueda del equilibrio de los intereses en conflicto.

En este apartado, mencionaremos la quinta reforma que a propuesta del presidente Adolfo López Mateos, fue publicada en el diario oficial de 6 de diciembre de 1960, en virtud de que con ésta, se lleva a cabo la adición más importante que se ha hecho al artículo 123, ya que incorporó a dicho precepto, a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los gobiernos del D. F. y territorios. Como consecuencia de ello el texto original se convirtió en inciso a), referente a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, a todo contrato de trabajo. En tanto, el inciso b) con catorce fracciones⁴⁷, se refiere a los empleados del gobierno.

Así pues, retomando lo anteriormente expuesto podemos mencionar que inicialmente dicho precepto, consignó la primera declaración de los derechos laborales de los empleados públicos en el mundo, en virtud de que quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados.

La declaración de los derechos sociales de los empleados públicos fue recogida en las primeras leyes reglamentarias del artículo 123, que se ocuparon de los derechos de los trabajadores públicos, no sólo del Estado federal y local, sino de los municipios.

El 27 de junio de 1990, se llevó a cabo la decimoctava y última reforma hasta el momento realizada a propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari, con la cual se reformaba la fracción XXXI del apartado a), para incluir en el subinciso 22 a los servicios de banca y crédito; y la fracción XII bis, del

⁴⁷. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Ob. Cit., p. 345.

apartado b), para conservar exclusivamente el respeto de las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano, la condición de trabajadores del régimen burocrático.

3. ACUERDO PRESIDENCIAL DE 1934

Durante mucho tiempo se discriminó a los empleados públicos, a pesar de lo consagrado en el artículo 123, olvidando que tanto el empleado particular como el que está al servicio del Estado, son sujetos de derecho del trabajo.

El proyecto de código federal del trabajo para los Estados Unidos Mexicanos redactado por los juristas Eduardo Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu, fue remitido al Congreso de la Unión en 1929, por el presidente provisional de la República, Emilio Portes Gil. Situación que se dio en virtud de que tal proyecto no incluía ningún texto reglamentario de la relación laboral por ser objeto de una ley del servicio civil, identificándose para tal efecto, al servicio civil con la función pública.

Por lo que, argumentando que no se incluía como sujetos de derecho del trabajo a los servidores del Estado, consideraba de urgente necesidad de igual forma la expedición tanto del código del trabajo comentado, así como de una ley del servicio civil, en la que se establecieran claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado, misma que deberá comprender sus derechos, la calificación de su eficacia, los ascensos por ésta y por los servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etcétera; aunque para expedirla fuera necesario reformar la constitución⁴⁸.

Más tarde, la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología inadecuada de

⁴⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 115.

servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 constitucional, en los siguientes términos: El artículo 2º, señalaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran⁴⁹.

Así pues, en 1934 el presidente de la República Abelardo L. Rodríguez expidió el acuerdo denominado "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", de fecha 9 de abril y publicado el 12 del mismo mes en el diario oficial de la federación, y con vigencia hasta el 30 de noviembre de ese año, en que precisamente terminaba su mando gubernativo. Es decir, únicamente tuvo una vigencia limitada y esporádica de ocho meses⁵⁰.

Dicho acuerdo estableció el servicio civil por tiempo determinado, constituyendo el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque finalmente se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que ya se había otorgado antes, en virtud de que protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgando prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba derechos, obligaciones y sanciones.

En tanto tal acuerdo, significa el primer antecedente de nuestra actual legislación burocrática; no obstante que no se hubiese promulgado la ley a que hacía referencia. Por otro lado, con la extinción de dicho 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 llamada función pública como una relación de trabajo de carácter social establecida entre el Estado y sus servidores⁵¹.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 558.

⁵¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos. Ob. Cit., p. 338.

El acuerdo de servicio civil constituye el antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, expedido por el Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas, mismo del que se hablará con más amplitud en el apartado siguiente. Pero, tanto uno como el otro implica tendencias distintas, dos normas diferentes en cuanto a su alcance jurídico, político y social.

4. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938

En la ciudad de México, entre los años veinte y treinta's durante el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, se ocasionaban frecuentes crisis ministeriales, permitiéndose ver como los empleados públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio de secretario de Estado.

En torno a ello, en otras naciones, ya se advertía que los empleados estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como reglamentos de servicio civil y, se llegaba a una situación tal como en Suecia, en que podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros de la policía.

El presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas motivado con un sentimiento de injusticia en relación con los derechos de los empleados públicos, en 1938 inició la expedición del Estatuto Jurídico de los Empleados Públicos al Servicio de la Federación.

Los legisladores reconocían que efectivamente toda ley laboral se debe fundamentar en los principios del artículo 123, pero que dada la naturaleza de las instituciones públicas sus empleados debían gozar de una legislación propia

en virtud de constituir el empleo público un trabajo identificado como de carácter especial.

En 1937, un grupo de varios abogados del entonces partido nacional revolucionario, elaboraron un proyecto de Ley de Servicio Civil y por otro lado, el general Lázaro Cárdenas elaboró el proyecto denominado "Acuerdo de las secretarías de Estado y demás dependencias del poder federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del mismo". Ninguno de los cuales fue aprobado, pero a pesar de ello, la evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del estatuto en comento.

Fueron dos proyectos más, no aprobados. Sin embargo, indicaron un grandioso movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con la promulgación del estatuto de 1938.

Fue entonces, en 1938 cuando se expide el primer estatuto para los trabajadores al servicio del Estado, denominado "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el diario oficial de la federación el día 5 de diciembre del mismo año. En 1941, es abrogado por otro del mismo nombre, cuya reforma estableció mayores puestos de confianza, la consolidación profesional y de huelga, manteniéndose sobre los mismos principios.

A grandes rasgos, dicho estatuto trataba de definir al trabajador al servicio del Estado, como toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Su artículo 3º establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los poderes de la unión o las autoridades del D. F. y sus respectivos trabajadores. Asimismo, dividía a los trabajadores en dos tipos, de base y de confianza⁵².

En los artículos 7º y 8º se establecía que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la LFT sería supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho de huelga. Establecía también, la creación del TFCyA para dirimir los conflictos suscitados entre el Estado y sus servidores, y el procedimiento a seguir ante el mismo.

Al respecto, Próspero López Cárdenas señala que el estatuto de 1938 expresa claramente los objetivos del Estado en el sentido de mediatizar la conciencia y limitar las posibilidades de acción colectiva de estos trabajadores, al otorgarles privilegios individuales respecto de los demás como, inamovilidad en el empleo y vacaciones mínimas anuales de veinte días, etcétera; y por otra parte, establecer las siguientes limitaciones: a) en cada dependencia sólo podía existir un sindicato; b) los trabajadores que ingresaran al sindicato no podrían renunciar a él; c) los sindicatos no podían adherirse a centrales obreras o campesinas; d) las condiciones de trabajo se fijarían unilateralmente por un titular de cada dependencia oyendo al sindicato, lo que significaba la negociación del derecho de contratación colectiva; e) las huelgas tendrían que

⁵² MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. , p. 39.

ser acordadas por una mayoría calificada de dos terceras partes y no podrían estallar antes de ser calificadas como legales por un tribunal de arbitraje⁵³.

Cabe mencionar al respecto, que su aplicación al cabo del tiempo trajo consigo algunos problemas, por lo que el Congreso de la Unión se vio en la necesidad de examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementarían algunos aspectos del mencionado estatuto. Tales reformas fueron publicadas en el diario oficial de la federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

A pesar de todo, la lucha de los servidores públicos continuó hasta que finalmente se elevó dicho estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el apartado b) al artículo 123 constitucional, que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.

Dicha reforma de 1960, efectuada durante la administración del licenciado Adolfo López Mateos, dio las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los poderes de la unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario; así como las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece también el TFCyA, para resolver el problema de los conflictos surgidos entre el poder público del Estado y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

La evolución de éste proceso culmina con la promulgación de la LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, la cual fue

⁵³ Ibidem, p. 41.

promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el diario oficial de la federación del 28 de diciembre del mismo año.

5. LOS APARTADOS A Y B

APARTADO A. Con la promulgación de la constitución de 1917 surge el artículo 123 con XXXI fracciones, para regular las bases y algunos detalles de las relaciones obrero-patronales; sin embargo, éste únicamente previó la materia del trabajo ordinario entre patrones que se consideran comunes y sus trabajadores, consagrando los derechos constitucionales a favor de obreros, jornaleros, domésticos, artesanos y todo aquel que preste un servicio a otro.

El derecho mexicano del trabajo protege, tutela y reivindica a través de normas específicas a cada uno de dichos sujetos del estatuto laboral, en razón del complejo de sus actividades.

El 5 de diciembre de 1960, se lleva a cabo la reforma más importante, en virtud de que adicionó un párrafo al texto original del artículo 123, reconociendo los derechos de los empleados del gobierno. Con ello, la adición del apartado b) al mencionado artículo, trajo como consecuencia que se dividiera en dos apartados. Estructurándose así, en dos apartados con un inciso a), en la parte que correspondía al texto original de dicho precepto, el cual hace referencia en términos generales a todo contrato de trabajo y, un inciso b) encargado de regular jurídicamente a los trabajadores al servicio del Estado⁵⁴.

El artículo 123 fue objeto de varias reformas antes de constituirse como tal el apartado a); sin embargo, cabe señalar al respecto la reforma de 1960 ya comentada con anterioridad; hecho con el cual se incorpora a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los gobiernos del D. F. y territorios, lo

⁵⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Ob. Cit., p. 345.

que permitió el establecimiento formalmente del apartado a) de la constitución, integrado con las XXXI fracciones que conformaban el texto original del artículo 123.

El 27 de noviembre de 1961, ya estructurado el artículo 123 con dos apartados, se lleva a cabo una reforma a dicho precepto a propuesta de un grupo de senadores, con el objeto de aclarar el sentido de la fracción IV del inciso a) debido a que se consideró que había una discrepancia entre el texto publicado y el que existía en la minuta que el Congreso de la Unión envió al ejecutivo, para su publicación. Posteriormente, el inciso a) fue reformado afectándose a muchas de sus fracciones, refiriéndonos concretamente a la II, III y VI.

Finalmente, el 27 de junio de 1990 a propuesta del presidente en aquella época Carlos Salinas de Gortari, se reformó la fracción XXXI del apartado en comento, para incluir el subinciso 22 que regula los servicios de banca y crédito.

No obstante, que el contenido del apartado a) es objeto de estudio de la materia del derecho del trabajo; las relaciones de las empresas públicas más importantes de la federación, ya sean éstas organismos descentralizados o sociedades anónimas, en cuanto a sus relaciones con sus trabajadores, se encuentran reguladas por éste apartado y su ley reglamentaria, en virtud de que dichos entes poseen personalidad jurídica propia.

APARTADO B. Fue el 5 de diciembre de 1960 cuando se publicó en el diario oficial de la federación la reforma que incorpora al texto constitucional las XIV fracciones del apartado b) del artículo 123, con este hecho los trabajadores del Estado alcanzan el reconocimiento tutelar de la constitución política del Estado, progreso notoriamente alcanzado en nuestro país, con la incorporación detallada de sus derechos, del órgano jurisdiccional encargado de dirimir sus

conflictos y el derecho de seguridad social, constituyéndose así la legislación burocrática como consecuencia del movimiento social de dichos trabajadores, culminándose con ello el desarrollo del derecho sustantivo y procesal del trabajo burocrático.

Con dicha adición, se establecen los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado como son, jornada de trabajo máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección del salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos.

Derechos que son reglamentados por la LFTSE, pero ésta sólo comprende a la burocracia federal, es decir, a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, del D. F. y territorios también federales, quedando marginados los empleados públicos de los Estados miembro y de los municipios; sin embargo, podríamos afirmar que éstos quedaron más protegidos ya que son regidos por el apartado a) del propio artículo 123 y su ley reglamentaria como lo es la LFT, aunque realmente en la práctica sucedan las cosas de muy diferente forma.

Sus principios, constituyen hoy la realidad jurídica, que junto con otros ordenamientos dan origen a los regímenes jurídicos burocráticos vigentes en México. Así pues, con la declaración constitucional de los derechos sociales de 1917 y con la adición del apartado b) al artículo 123, en relación con los trabajadores al servicio del Estado, se lleva a cabo la ruptura con el derecho administrativo; en virtud de que las relaciones entre el Estado y sus servidores dejaron de ser administrativas para convertirse en sociales y regirse por el derecho del trabajo.

Posteriormente, dicho párrafo es reformado en 1990 a propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari, en su fracción XIII bis, con el objeto de conservar exclusivamente respeto de las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano, en la condición de trabajadores del régimen burocrático.

6. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La evolución del proceso legislativo de los trabajadores al servicio del Estado, culmina con la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el 27 de diciembre de 1963, publicada en el diario oficial el 28 de diciembre del mismo año.

La LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, reafirmando los principios contenidos en él, mismos que le precedieron respecto a la relación jurídica surgida entre el Estado y sus servidores, como derecho social, estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas a favor de los burócratas consagradas por el artículo 123, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando de tal manera el derecho de huelga, cuya realización práctica resulta imposible⁵⁵.

Una situación de importancia para los trabajadores del Estado, es que se les reconoce el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente en los casos de despido injustificado, como se estipula en la fracción XII del apartado b) en el artículo 123; mientras que a los trabajadores industriales y demás sujetos de derecho laboral a que se refiere el apartado a), se les niega ese derecho con la reforma de 1962,

⁵⁵ TRUEBA AURBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 97.

autorizándose el despido arbitrario de los mismos, en los casos previstos por el artículo 49 de la LFT, 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 propician un 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.

Tal ordenamiento, se establece de observancia general para los titulares de las dependencias de los poderes de la unión, del gobierno del D. F., de las instituciones como son el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, juntas federales de mejora materiales, instituto nacional de vivienda, lotería nacional, instituto nacional de protección a la infancia, instituto nacional indigenista, comisión nacional bancaria y de seguros, comisión nacional de valores, comisión de tarifas de electricidad y gas, centro materno- infantil Maximino Ávila Camacho y hospital infantil, así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos⁵⁶.

Después del texto constitucional, dicho ordenamiento constituye la base del derecho laboral burocrático. Así pues, para los efectos de dicha ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

Sin embargo, son pocos los servidores públicos que hacen valer sus derechos ante el TFCyA, por lo que respecta a las dependencias o entidades de

⁵⁶ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático: Lecciones para el Patrón Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ob. Cit. , p. 16.

la administración pública que se rigen por el apartado b) del artículo 123 de la constitución. Asimismo, es menester señalar que dicha ley burocrática preceptúa que en lo no previsto por la misma o por disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente los ordenamientos en el orden como se mencionan en el artículo 11 de dicha ley.

La base constitucional de la jurisdicción especial del trabajo burocrático, se encuentra consignada en la fracción XII del apartado b) del artículo 123 de nuestra constitución, el cual se reproduce nuevamente con fines procesales, al establecer que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos al TFCyA integrado según lo previsto en la ley reglamentaria. Y, los conflictos suscitados entre el poder judicial de la federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la SCJN⁵⁷.

Por otro lado, en el mismo orden de ideas, cabe destacar que dicho ordenamiento ha sido objeto durante su existencia de diecisiete reformas, de las cuales señalaremos la última de ellas que reformó al artículo 29, el 7 de diciembre de 1987, el cual fue publicado en el diario oficial de la federación el 22 de diciembre de ese año.

7. REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

El reglamento interior de trabajo implica el conjunto de disposiciones de carácter obligatorio aplicable a todos los trabajadores que integran la estructura orgánica del TFCyA, con el objetivo de armonizar y dar eficaz cumplimiento en el desarrollo de su trabajo. Surtirá efectos a partir de la fecha de su depósito en la secretaría general del mismo. Asimismo, deberá imprimirse y repartirse entre todos sus trabajadores y, se fijará en los lugares más visibles del tribunal.

⁵⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 109.

Este ordenamiento jurídico rige las relaciones internas en el TFCyA y es expedido con fundamento en el artículo 124 "a", fracción I de la LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 de la constitución.

El primer reglamento interior del TFCyA fue expedido el 15 de enero de 1986 por el pleno del mismo, ordenamiento de carácter obligatorio, integrado por siete títulos distribuidos en 157 artículos y tres transitorios. Dicho reglamento es publicado por estrado del tribunal y en el boletín judicial, aunque para su validez no fuere necesario este requisito.

Cabe señalar, que quedaban eximidos del requisito señalado en la fracción II del artículo 74 de dicho reglamento, el personal que en ese momento se ostentaba con el nombramiento de actuario, así como aquellos trabajadores que hubieren obtenido dictamen favorable de la comisión mixta de escalafón para ese puesto, pendiente de cumplimiento.

Dicho reglamento, tuvo por objeto normar su organización y funcionamiento, así como el despacho de los asuntos de su competencia y determinar las facultades y obligaciones de sus funcionarios y empleados, de conformidad con la LFTSE, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional.

Asimismo, el 29 de septiembre del año 2000 es publicado el nuevo reglamento interior del TFCyA, emitido por el pleno del mismo en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 124 "a", fracción I de la LFTSE. Integrado por dos títulos, distribuidos en XIII capítulos y 44 artículos; así como, tres artículos transitorios.

Dicho ordenamiento es aprobado con el carácter de obligatorio, en sesión ordinaria del 26 de septiembre del año 2000, por unanimidad de diez votos de los magistrados que integraban en ese momento el pleno del TFCyA.

Así pues, con éste reglamento se abroga el aprobado y expedido en 1986, teniendo por objeto la aplicación del actualmente vigente, para normar la organización y funcionamiento de dicho órgano, determinar las facultades y atribuciones de sus servidores públicos; y también, establecer la forma en que podrán ser suplidos en sus ausencias.

8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene su antecedente en dos figuras del derecho indiano encargadas de conocer de las quejas que por motivo de la conducta de los servidores se generaran, las cuales fueron; los juicios de residencia y de visita.

Por tanto, la constitución de Apatzingán de 1814, reglamentó en sus artículos del 224 al 231 la existencia de un tribunal de residencia, que tenía competencia para conocer privativamente de las causas de responsabilidad de los funcionarios pertenecientes al congreso, a las del supremo gobierno y a las del supremo tribunal de justicia. Asimismo, se encargaría de resolver sobre la comisión de delitos por parte de los diputados. Todo ello, con el objeto de continuar con la tradición de la residencia colonial por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y la aplicación de una sanción al funcionario responsable en el ejercicio de sus funciones, de un determinado acto u omisión contemplado por la ley.

En tanto eran inviolables sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrían hacerse cargo de ellas; pero se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública, y además, podían ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que prevenía el reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por los de ineficiencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Con la constitución de 1824, se estableció en su artículo 164, la obligación del congreso para dictar todas las leyes y decretos que creyera conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren dicha constitución. Y, en su artículo 38, dispuso la facultad materialmente jurisdiccional del congreso de conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios federales.

Sin embargo, no fue sino hasta 1870 con la ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales, cuando se dio cumplimiento a lo dispuesto en la constitución de 1824. En la aplicación de éste último ordenamiento, no importaba la naturaleza de la función, ni el tipo de nombramiento que le diera origen al trabajo público, pues toda sanción disciplinaria debía estar apoyada en la ley, frente a lo cual no podían haber distingos por las calidades del servicio que se prestare.

Cabe señalar, que la tercera ley de 1836 dedicada al poder legislativo dispuso en sus artículos 47, 48, 49 y 50 las funciones materialmente jurisdiccionales, ejercidas en razón a las responsabilidades de los servidores del Estado.

Con el título IV de la constitución de 1857, se inició el ambiguo campo semántico del concepto de responsabilidad, que no se resolvió sino hasta las reformas de 1982 al título IV de la constitución de 1917.

Así pues, la primera ley de responsabilidades a nivel federal fue la "Ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios de 1870", cuyos primeros bocetos de lo que hoy llamamos responsabilidad administrativa están contenidos en los artículos 2º, 3º, 5º y 6º. Constituye el primer ordenamiento reglamentario de la constitución expedido en el México independiente. Buscando reglamentar el título IV de la constitución de 1857, en particular su artículo 108, que indicaba en forma indirecta lo que actualmente identificamos como responsabilidad civil; en tal sentido, dicho precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

El título IV de la constitución de 1857, estableció que únicamente era aplicable a los altos funcionarios que en el mismo se enunciaban, situación contemplada en el artículo 7º del mencionado ordenamiento. Su contenido fundamental contemplaba tres clases de responsabilidad, la administrativa, civil y política, así como el procedimiento entonces conocido como desafuero.

En cuanto a la responsabilidad, tanto administrativa, civil y política aparecían muy nebulosas en su semántica, como resultado de su novel creación legal, muestra de ello lo constituyen los términos: delitos oficiales, delitos comunes y faltas, todos ellos producto de la traspolación del lenguaje del entonces en vigor código penal, a la multicitada ley, la que también acogía por lógica los términos contemplados en el título IV constitucional, por lo que las responsabilidades de los servidores públicos a excepción de la responsabilidad civil, estuvieron influidas por el derecho penal en los incisos de su estructuración secundaria.

Contrariamente a lo que establecía el artículo 108 de la constitución de 1857, el artículo 8º del ordenamiento de 1870, indicaba que declarada la culpabilidad del funcionario ya sea por delitos, faltas u omisiones, quedaba expedito al derecho de la nación o al de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños o perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión. Quizá con ello, la intención del legislador fue que para hacer más expedito el procedimiento surgido por la responsabilidad civil del infractor, el documento base de la demanda civil fuera el decreto que declara la culpabilidad. Lo cierto es que en el artículo 8º contemplaba indirectamente la responsabilidad civil.

Posteriormente, se expide la "Ley de Responsabilidades de Funcionarios de 1896", conocida también como la "Ley de la Inmunidad", en virtud de que contenía un capítulo específico que regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la cámara de diputados la declaración de inmunidad para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra; y constaba de 64 artículos.

Asimismo, en su artículo 47 se estableció un largo listado de XXIV fracciones en las que se desglosaban las responsabilidades a cargo de los servidores públicos, desde algunas muy genéricas hasta otras más concretas. En el capítulo segundo del título tercero de dicha ley, se detallaron las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

El título IV de la constitución de 1917 comprende en sus artículos del 108 al 114 dedicados a las responsabilidades de los funcionarios públicos; al igual que en la constitución de 1857, en virtud de que conservó algunos de los principios fundamentales que ésta última consagró en materia de

responsabilidades de los funcionarios públicos. Es menester, resaltar que dicho título fue reformado en 1982.

Antes de la reforma en comento ningún alto funcionario del poder judicial o del poder ejecutivo fue sujeto a responsabilidad oficial o política. Tampoco había recibido mayores reformas a excepción de tres enmiendas al original artículo 111 el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1948 y el 8 de octubre de 1974.

Al respecto cabe destacar, que el quinto párrafo del artículo 111 dispuso que el congreso de la unión expediría, a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación del D. F. y territorios federales.

Dicha constitución estableció otros artículos que tocan los aspectos de responsabilidad; de igual forma que la constitución de 1857 destacando también las causales por las cuales el ejecutivo podía suspender a sus empleados, mismas que ya habían sido planteadas en el artículo 110 fracción XX y en el artículo 17 fracción XXIII de la cuarta ley de 1836, las cuales se revelan como lo que actualmente identificamos como responsabilidad administrativa de la facultad disciplinaria.

Y, el 21 de febrero de 1940, es publicada la primera "Ley de Responsabilidades", misma que establecía que sus sujetos o ámbito personal de validez serían los funcionarios y empleados de la federación, del D. F. y territorios federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados. Así, después de 23 años se llevó a cabo lo dispuesto por el artículo dieciséis transitorio de la constitución de 1917, de expedir una ley de responsabilidades.

Se conoció también como la ley de los carteros, porque fue a los únicos que se les procesaba y absolvía. Sin embargo, ésta ley, no definió lo que debía entenderse como delitos oficiales, pero sí estableció las causales o tipos en su artículo 4º.

En su exposición de motivos se asienta que la norma de responsabilidad de 1836 ya no tenía razón de ser, pues la constitución de 1857 acogió el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y dentro de su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del código penal de 1870, que también contenía varias disposiciones sobre el particular.

Así pues, consideraba como sujetos de responsabilidad a los gobernadores y diputados locales por ser considerados agentes auxiliares de la federación. En relación con el resto de los funcionarios públicos y empleados de la federación, del D. F. y territorios federales, el artículo 18º de la ley en comento estableció en 72 fracciones la tipicidad de igual número de conductas desde violaciones a leyes y reglamentos hasta el asesinato, el peculado y el cohecho.

Con ello se agudizó la confusión ya existente sobre lo que debía entenderse como delito oficial, delito común y falta oficial, en tanto que el artículo 14 tipificaba a los delitos oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, y el artículo 18 hacía referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación.

Estableció la figura del jurado popular para juzgar los delitos y faltas no cometidas por los altos funcionarios, como un deber legal al tenor de lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 111 constitucional; y sobre el juicio

político y desafuero no introdujo mayores innovaciones, pues únicamente reitero los principios constitucionales de los artículos 109, 110 y 111.

Es considerada una de las figuras más desafortunadas de dicha ley; en virtud, de que equivale a abrir una puerta más a la impunidad, pues los tribunales han sido abandonados definitivamente por muchas legislaciones, propiciando el funcionamiento de varios factores que sirven para eludir la acción punitiva.

Por lo tanto, la ley de 1940 fue sustituida por la del 4 de enero de 1980 denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del D. F. y de los altos funcionarios de los Estados", la cual constaba de 92 artículos divididos en cinco títulos. Con ella se asentaron como causales de responsabilidad de los empleados en general, las mismas causales que en la ley de 1940 se reservaron como delitos oficiales cometidos por altos funcionarios.

Al respecto, señala Carlos A. Morales Paulín, que tal circunstancia implica una situación incorrecta, pues en realidad sólo los altos funcionarios pueden sustancialmente, atentar en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho⁵⁸.

Esta ley, surge en virtud de la confusión que con motivo de lo establecido en la ley de 1940 en relación con lo que debía entenderse como delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales. Provocó un hecho inusitado, debido a que planteaba la posibilidad de seguir juicio político a un jardinero, a un chofer de basura del D. F., etcétera. Por lo que, pretendía homologar las causales para todos los funcionarios y empleados, al respecto, su exposición de motivos señaló que, la igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la

⁵⁸ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 3.

justicia, con este propósito desaparece en la tipificación el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la federación, del D. F. y territorios federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables. Su aplicación fue el preámbulo para entender dos años después que las causales establecidas, sólo son posibles en la conducta de los más elevados funcionarios.

En su artículo 4º plasmó la existencia de las faltas oficiales, así como las sanciones aplicables al incurrir en ellas. Se tenían como sanciones, a la amonestación, cuando el infractor fuese un funcionario con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o la inhabilitación hasta por un año en el caso del resto de los funcionarios y empleados.

Las faltas oficiales se definían como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno. Constituyendo con ello, la introducción a las causales de responsabilidad administrativa que actualmente se encuentran reguladas.

Durante su administración, el presidente Miguel de la Madrid, presentó un proyecto de reformas al título IV de la constitución de 1917, lo cual realmente significaba más que una reforma, un nuevo contenido de dicho título con el fin de armonizar u homologar el contenido del referido título; y también de reformar los artículos 22, 74, 76, 127 y 134 de dicho ordenamiento jurídico.

La última reforma de que fue objeto dicho precepto, se llevó a cabo el 13 de junio del 2003, derogándose con ésta los artículos 3º, 51 y 79 del mismo, únicamente en lo que se refiere a la SCJN. Así como, de conformidad con el

artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo del 2002; se derogan los títulos primero, en lo referente a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo en lo correspondiente al ámbito federal; y se establece que las disposiciones de dicho ordenamiento, seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local en el Distrito Federal.

Es verdad que la LFTSE no contempla la supletoriedad de ésta ley; sin embargo, resulta de gran importancia su aplicación a cabalidad. En virtud, de que es muy común en la administración pública, que algún funcionario actúe fuera de sus obligaciones establecidas o incurra en omisiones, causando un daño o perjuicio.

Así pues, destaca dentro de la responsabilidad administrativa a la que pueden ser sujetos los servidores públicos, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior, dado que los derechos y obligaciones de los servidores públicos no solamente están contenidos en la LFTSE, sino también de manera sustantiva en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del artículo 108 de la constitución.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sus destinatarios a aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, así como a los servidores públicos que se mencionan en el título IV de la constitución, específicamente en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Servidores públicos que por sus actos u omisiones podrán sujetarse a la aplicación de los procesos y procedimientos correspondientes. Por tanto, destaca dentro de la responsabilidad administrativa de la que pueden ser sujetos los servidores públicos, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8º del mismo ordenamiento.

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

En el presente capítulo llevaremos a cabo el estudio y análisis del laudo, así como de su eficacia jurídica, con el objeto de fundamentar la razón de su existencia, su contenido, sus características, su finalidad, efectos y alcance jurídico en el ámbito de la administración pública del Estado.

1. LAUDO

En el ámbito del derecho laboral burocrático los laudos son las resoluciones que ponen fin al conflicto substanciado ante el tribunal, donde se plasma un resumen de todo lo actuado en el juicio, debidamente fundado y motivado; son inapelables y deberán de ser cumplimentados por las autoridades correspondientes en los términos que establece la ley que lo regula.

El órgano jurisdiccional denominado TFCyA, es el encargado de emitir dicha resolución con la finalidad de aplicar el Derecho al caso concreto. En él, se plasma la declaración de voluntad que decide sobre los puntos litigiosos dirimidos en el procedimiento desahogado, condenando o absolviendo cada una de las pretensiones hechas valer tanto en el escrito inicial de demanda como en la reconvención, si la hubiese⁵⁹.

La elaboración de los laudos requiere un procedimiento especial, el cual inicia después de que el secretario de acuerdos declara cerrada la instrucción en la última etapa del procedimiento; es decir, cuando ya no existen pruebas

⁵⁹ CABALLENAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Heliasta, S. R. L. Argentina 1979. Pp, 96-97.

en la última etapa del procedimiento; es decir, cuando ya no existen pruebas pendientes por desahogar y después de formulados los alegatos por cada una de las partes, es entonces que se turna el expediente respectivo al auxiliar dictaminador o secretario proyectista para su estudio y posteriormente, éste emitirá un proyecto de laudo mismo que pasará ante los magistrados integrantes de las salas, para su revisión correspondiente⁶⁰.

Según sea el caso, dichos magistrados lo aprobarán o harán las observaciones necesarias ya sea por unanimidad, por mayoría o por mayoría con voto particular. Así, después de haberse efectuado las observaciones respectivas o haberse aprobado y elevado al grado de laudo, se notificará a las partes para que se proceda a su puntual cumplimiento, como la misma ley lo señala.

El artículo 841 de la LFT, consagra un principio fundamental que constituye la base esencial de la decisión. Dicho precepto establece que los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada. Para tales efectos, debemos entender a la verdad sabida como aquella verdad del hecho hallada y probada en el proceso; y a la fe guardada como aquella que ha de guardar la equidad de la justicia.

Por lo tanto, dicho documento deberá emitirse sin necesidad de sujetarse a reglas especiales sobre estimación de las pruebas, a verdad sabida; es decir, apreciando los hechos según los miembros del tribunal lo crean debido a conciencia, debiendo ser claros, precisos, congruentes entre lo que se resuelve y lo que se consideró; y exhaustivos, al estudiar todas las cuestiones planteadas. En el se hará la declaración que las pretensiones exijan, condenando o absolviendo al demandado y se decidirá sobre todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate.

⁶⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Laboral del Trabajo. Ob. Cit., p. 185.

Dicho principio en él plasmado, significa que en el fallo debe imperar la equidad y no el rigorismo jurídico, puesto que sustituye la verdad legal de la sentencia civil con la verdad sabida, alma mater del laudo. En consecuencia, si la norma rectora del laudo es la verdad sabida, el complemento de ésta tiene que ser la buena fe guardada.

La palabra laudo es una expresión forense que viene del latín "laudare", significa "laudar". De acuerdo con el diccionario de la academia de la lengua, quiere decir, decisión o fallo que dictan los árbitros o amigables componedores. Poseen fuerza ejecutiva de sentencia firme, una vez consentidos y agotados los recursos que son susceptibles, de pasar en autoridad de cosa juzgada como los fallos de los tribunales ordinarios⁶¹.

Tienen el carácter de sentencia definitiva y deben sujetarse a los principios procesales de naturaleza social consignados en la LFTSE y en la LFT como fuente supletoria, ya que en base a ellos deberá hacerse la apreciación en conciencia de las pruebas y resolver sobre el conflicto suscitado entre los titulares de las entidades o dependencias públicas y sus trabajadores, poniendo en práctica la función social que incumbe ejercer en la jurisdicción laboral burocrática al TFCyA⁶².

Una vez desahogadas las pruebas y presentados los alegatos, se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia. Salvo cuando a juicio del tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer,

⁶¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ob. Cit., p. 138.

⁶² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático: Lecciones para el Patrón Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ob. Cit., p. 89.

en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de los quince días siguientes⁶³.

También podrá proponer de acuerdo con las constancias en autos y la naturaleza del asunto, que el expediente se devuelva a la secretaría auxiliar, para que se desahoguen diligencias para mejor proveer, señalando específicamente en qué consistirán éstas.

2. NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica del laudo se caracteriza por la función que ejerce el tribunal u órgano del Estado que lo pronuncia, y no por la calidad del órgano. Porque entonces, sucedería que el órgano establecería la función, lo cual resulta absurdo⁶⁴.

La naturaleza de los laudos no se determina en la ley de modo expreso; pero la jurisprudencia federal ya se ha ocupado de la misma en diversas ejecutorias, con los cuales nos demuestran, desgraciadamente, las vacilaciones constantes en que ha incurrido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En virtud, de que primero sostuvo que los laudos emitidos en las juntas eran resoluciones administrativas y luego judiciales⁶⁵.

La SCJN ha determinado en jurisprudencia de manera contradictoria, inicialmente que los laudos emitidos por las juntas son administrativos, en virtud de ser autoridades administrativas; por otro lado, y si fueran judiciales, el laudo entonces sería un acto judicial. Finalmente, concluyó al respecto en ejecutorias posteriores que se trataba de actos jurisdiccionales, cualquiera que sea la

⁶³ Ibidem, p. 389.

⁶⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 393

⁶⁵ Ibidem, p. 395.

calidad del órgano, debido a que se tiene por objeto declarar y aplicar el derecho, inclusive crearlo a falta de ley.

Así pues, en atención a la función de las juntas identificada con la naturaleza de los laudos, éstos tienen categoría de resoluciones jurisdiccionales de naturaleza social. Precisamente, en los laudos es donde debe redimirse a los trabajadores.

En opinión del licenciado José Morgan⁶⁶, señala al respecto que en materia laboral la naturaleza jurídica de los laudos es totalmente jurisdiccional en virtud de la tendencia a establecer plenamente la división de poderes ya que se estima que no deben haber tribunales que dependan del poder ejecutivo, cuando deben pertenecer al poder judicial, y solamente se da esta cuestión por conveniencia política.

3. CLASIFICACIÓN

En relación con el establecimiento de una clasificación de los laudos, puede sugerirse un criterio congruente atendiendo a la naturaleza del conflicto laboral que se conoce.

Las resoluciones se clasifican en atención a sus efectos substanciales, en declarativas, de condena y constitutivas, tomándose como punto de referencia la naturaleza de la acción.

En el TFCyA los laudos como verdaderas sentencias, pueden clasificarse en condenatorios, absolutorios y mixtos. Clasificación que se funde en base a la correlación que debe existir entre la pretensión y la sentencia emitida por dicho órgano jurisdiccional. Por consiguiente, los laudos que reconocen la existencia

⁶⁶ Funcionario de la Unidad de Proyectistas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

o inexistencia de un derecho o de una relación laboral son declarativos; los que condenan al cumplimiento de una obligación o al pago de determinadas prestaciones son condenatorios, y los mixtos son aquellos en los cuales, algunas de las prestaciones demandadas se absuelven y otras se condenan.

Cabe señalar al respecto, que los laudos constitutivos, son aquellos que introducen una nueva condición en una situación jurídica, económica o contractual existente, o las modifican. Por ejemplo, la sentencia o laudo que se dicta en el proceso colectivo económico.

Así pues, cuando un laudo resuelve un conflicto colectivo jurídico, en atención a la naturaleza del conflicto se le denomina laudo colectivo jurídico, y cuando resuelve un conflicto de naturaleza económica, se le denomina laudo colectivo económico, así podríamos seguir con la clasificación atendiendo a la teoría jurídica de nuestra legislación laboral y los principios jurisprudenciales que existen al respecto⁶⁷.

En relación con el laudo colectivo jurídico señala el maestro Alberto Trueba Urbina, es aquel que resuelve los conflictos o controversias que se derivan de la aplicación de los contratos colectivos de trabajo o de la ley, cuando se afecta a los trabajadores en su conjunto o sea profesionalmente. Y, respecto del laudo colectivo económico, señala que aun no se ha logrado precisar sistemáticamente en la doctrina y menos en las leyes, su verdadera naturaleza en función del acto procesal que entraña, ya que se trata de una resolución que pone fin a un proceso colectivo de naturaleza económica⁶⁸.

⁶⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 394.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 396.

4. REQUISITOS INTERNOS

La emisión del laudo supone el cumplimiento de un conjunto de requisitos o condiciones indispensables, que la doctrina denomina presupuestos procesales.

Estos requisitos son necesarios para lograr un procedimiento, ya sea favorable o desfavorable sobre la demanda, o para la producción de un determinado efecto. Sin embargo, los presupuestos procesales, no lo son del proceso, sino que son simplemente requisitos previos de la sentencia de fondo, que resuelve en el proceso.

Tanto en el proceso civil como en el proceso laboral, la falta de cualquier requisito o presupuesto procesal puede ser denunciada por alguna de las partes interesadas en el conflicto; pero tratándose de la competencia de los tribunales del trabajo, éstos se pueden declarar incompetentes, de oficio, en cualquier momento del proceso, no obstante la sumisión expresa o tácita de las partes.

El desenvolvimiento del proceso del trabajo requiere la existencia de órganos jurisdiccionales y la competencia de éstos, capacidad de las partes y capacidad procesal de las mismas, etcétera; para así poder llegar al pronunciamiento del laudo.

Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente, así lo establece el artículo 842 de la LFT⁶⁹.

⁶⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México 1990. P, 499.

Así pues, se denominan requisitos internos en la formulación del laudo, a la claridad, precisión y congruencia; en virtud de que el órgano jurisdiccional del conocimiento no puede resolver más allá, sobre cuestiones distintas de las propuestas por las partes en la demanda y su contestación, ni de la reconvencción si es el caso. Ya que, de no ser así podrían dar origen a la existencia de nuevos conflictos.

Por lo tanto, los requisitos internos podríamos denotarlos de la siguiente forma: claridad y precisión en su contenido, congruencia con la demanda y la contestación, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en la secuela del juicio, apreciaciones de hechos y de pruebas en conciencia y la aplicación del derecho, incluyendo la actividad creadora, decisión de los puntos litigiosos, mediante declaración, condena o absolución.

De no llevarse a cabo de tal forma, no cabría apreciar exactamente el contenido del fallo y su ejecución daría lugar a nuevos conflictos. Y, en virtud de que dicha resolución de fondo es esencialmente exhaustiva, en atención a que el deber de fallar lleva implícito el de hacerlo totalmente, de manera que lo resuelto corresponda al conjunto de las pretensiones formuladas en la demanda y en la contestación, y si es el caso, en la reconvencción. Al respecto, cabe mencionar a grosso modo cada uno de los requisitos.

La claridad, se refiere a la forma en que se expresan las ideas contenidas en el laudo. En la línea de la naturaleza social de la justicia laboral, debe entenderse que la claridad se asocia a la necesidad de que los principales destinatarios de la tutela laboral; es decir, los trabajadores puedan entender las resoluciones sin ninguna dificultad. Por lo que resulta muy conveniente que el

TFCyA, no utilice términos técnicos, desde el punto de vista jurídico y traducir sus relatos y opiniones al lenguaje común⁷⁰.

La precisión debemos entenderla como concisión y exactitud rigurosa, tratándose del lenguaje. Sin embargo, esto no ayuda mucho a desentrañar dicha exigencia de la ley. Por lo que, lo más apropiado sería entenderla en el sentido de no andarse con rodeos, con apreciaciones subjetivas y juicios de valor, sino atendiendo al problema en sí mismo, objetivamente; lo que obliga a los tribunales laborales a observar rigurosamente las reglas del silogismo.

La existencia de un laudo impreciso irá más allá de lo que consta en autos, pasando por encima de la litis, refiriéndose a las pruebas sin atender a su adecuada valuación, simplemente listándolas e invocando reglas de la ley que no se apoyen en la expresión concreta de su origen y numeración. Asimismo, enunciará criterios de jurisprudencia sin citar, como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, en relación con las ejecutorias que la sustenten.

La congruencia, implica la exigencia mayor de la ley, respecto de los laudos. Cabe señalar que existen variados criterios jurisprudenciales sobre la necesidad de congruencia en los laudos. Y además, hay una clara tendencia a no hacerles mucho caso, esto es en parte motivada por la propia jurisprudencia y, a partir de 1980 por mandato de la misma ley⁷¹.

Este último requisito, surge cuando el laudo resuelve sobre las pretensiones deducidas oportunamente y sobre las excepciones y defensas planteadas. Por lo que, si se condena más allá de lo pedido o sobre algo que no fue reclamado o se tomen en cuenta excepciones o defensas que no fueren

⁷⁰ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ob. Cit., p. 256.

⁷¹ Ibidem, p. 257.

opuestas, habrá incongruencia en el laudo. Ulteriormente, en otro apartado, comentaremos más sobre éste requisito.

5. REQUISITOS EXTERNOS

En el apartado anterior hemos hecho referencia a los requisitos internos del laudo emitido en materia del presente trabajo de investigación, debido a lo indispensable que resulta que tanto en los procedimientos individuales como en los colectivos, el laudo pronunciado que cierra el procedimiento contencioso ordinario y por consiguiente, la instancia jurisdiccional; es menester destacar los requisitos externos o denominados también requisitos de forma, que debe contener el mismo.

Los requisitos externos que deben presentar los laudos, son aquellos que en el propio documento se plasman, como lo son, la expresión del lugar, fecha y el órgano jurisdiccional que los pronuncia, refiriéndonos concretamente al TFCyA. Los nombres, domicilios y ocupación de las partes y el carácter con que litigan; los nombres de los abogados y procuradores, así como el objeto del pleito. También, deben expresarse las apreciaciones de los hechos y pruebas, así como la aplicación de derecho, consignándose todas las razones y fundamentos legales, doctrinarios o de equidad, así como la función creadora, con sus conclusiones resolutorias.

Tales requisitos, concretamente se refieren a la formación donde se plasma el contenido de los laudos emitidos por el órgano jurisdiccional; como es el extracto de la demanda, de la contestación de la misma y, de la reconvencción y su contestación, si fuese el caso; el señalamiento de los hechos controvertidos, así como la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalándose los hechos que deban considerarse aprobados; las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su

caso de lo alegado y aprobado; y finalmente, los puntos resolutivos que declaren, condenen o absuelvan al titular demandado.

Cabe destacar, que la tramitación que la LFT da a la formación del laudo, resulta ser un tanto compleja, por lo que se debería de intentar una simplificación de la misma, no sólo con el objeto de su brevedad, sino para hacer más eficaz la administración de la justicia del trabajo.

6. CONTENIDO

El laudo emitido por el TFCyA, debe contener requisitos específicos que la misma ley establece, que permitan su existencia y eficacia jurídica, otorgándole con ello cierta formalidad. Cabe destacar, que en su redacción tiene gran influencia de la sentencia civil.

“Si la sentencia es un juicio lógico y; por tanto, los laudos son juicios lógicos, es evidente que su contenido seguirá las reglas del silogismo: premisa mayor, premisa menor y conclusión. Pero la sentencia o laudo deben de cumplir también ciertos requisitos formales que identifiquen al tribunal, a las partes y a las circunstancias de lugar y tiempo en que el laudo se pronuncia.”⁷²

Así pues, la LFT en su artículo 840, señala cuales son los requisitos que debe contener el laudo, como son: el lugar, fecha y junta que lo pronuncie, en el presente trabajo de investigación se refiere al TFCyA, los nombres y domicilios de las partes y de sus representantes; un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, la enumeración de las pruebas y la apreciación de las mismas, así como un extracto de los alegatos; las razones

⁷² DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 496.

legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento, y finalmente, los puntos resolutiveos.

Podemos expresar, tomando como referencia lo anterior, el contenido del laudo desglosado en tres rubros, además del proemio, como son: los resultandos, los considerandos, y los puntos resolutiveos.

En relación con la primera parte de la estructura del contenido del laudo, el proemio, se encuentra ubicado en la parte superior izquierda del documento; donde también se plasma el escudo nacional y la instancia del conocimiento del mismo.

El proemio, asienta en el documento el nombre completo de las partes en el juicio laboral burocrático, como son el actor y el demandado; enseguida se señala debajo del mismo, cuales son las prestaciones demandadas; Inmediatamente, se plasma el número de la sala que conoce del asunto. Posteriormente, se menciona de manera centrada el título del acto jurídico que se plasma en el documento. Después, se hace referencia a la leyenda; "VISTOS, para resolver en definitiva los autos del juicio laboral señalado al rubro y,.....; el resto de su contenido se encuentra estructurado en tres rubros como se mencionó anteriormente, plasmándose con ello un resumen de todo lo actuado en el juicio, debidamente fundado y motivado.

Los resultandos, integran la segunda parte en que se encuentra estructurado el contenido del laudo laboral, donde se expresan los antecedentes de la reclamación y, por regla general, cumple con las exigencias de las fracciones III, IV Y V del artículo en comento, ya que fija la litis, enuncia las pruebas y resume los alegatos.

En el tercer rubro, los considerandos expresan las apreciaciones del tribunal sobre la carga de la prueba y la manera como se ha cumplido o no con ella, y establece las razones por las cuales el tribunal estima o no procedentes las pretensiones o excepciones y defensas planteadas, resolviendo el fondo del conflicto planteado ante el tribunal.

Finalmente, los puntos resolutivos constituyen la consecuencia que el tribunal extrae de los razonamientos incluidos en los considerandos y que determinan la absolución o la condena.

7. CONGRUENCIA

Los laudos para su existencia y eficacia jurídica, deben de ser congruentes en cuanto al contenido que en ellos se plasma; por tanto, es uno de los requisitos de mayor exigencia que la ley establece.

La congruencia se produce a partir de los principios de resolución "ultra petito" (más allá de lo pedido) y de "plus petito" (por mayor cantidad de lo pedido). Por lo tanto, cuando en el laudo se resuelve sobre las pretensiones oportunamente deducidas y las excepciones y defensas planteadas, el laudo será congruente. Pero, habrá incongruencia, en consecuencia, cuando se condene más allá de lo pedido o sobre algo que no fue reclamado o se tomen en cuenta excepciones o defensas que no fueren opuestas⁷³.

Al respecto, podemos mencionar que la congruencia atiende no tanto al momento procesal de formulación de la demanda y su presentación ante el TFCyA, sino a lo que resulte de la etapa de demanda y excepciones en que el actor puede modificar la demanda, dándole el carácter de definitivo.

⁷³ Ibidem, p, 501.

La congruencia no es sólo una exigencia entre la resolución y lo pedido por las partes, sino que debe de producirse entre las diversas partes del laudo. En torno a ello, la SCJN ha establecido jurisprudencia, al determinar lo siguiente: LAUDOS, DEBEN ANALIZAR TODAS LAS PRETENSIONES ADUCIDAS EN EL JUICIO A FIN DE SER CONGRUENTES.- La Junta de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de analizar todos y cada uno de los puntos de controversia que las partes someten a su consideración, tanto en los escritos de demanda, aclaración y contestación a la misma, así como todas y cada una de las pruebas que se ofrezcan a efecto de demostrar las pretensiones deducidas en incumplimiento de la obligación que señala el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, violan la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal⁷⁴.

Por tanto, con el fin de que el pronunciamiento de dichos laudos sea congruente, debe de fundarse en los hechos probados, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial. También pueden realizar conjuntamente la acción y la reconvención, pero no pueden transformar la reconvención en una excepción, ya que constituyen cosas distintas. Así pues, cuando un laudo es incongruente consigo mismo, porque no concuerdan las consideraciones que pretendan fundarlo con los puntos resolutivos, se viola el principio de congruencia que consagra la LFT.

La doctrina jurisprudencial vigente, reitera la problemática que plantea la incongruencia en los laudos, bajo el argumento de que la congruencia en los laudos a que se refiere el artículo 842 de la LFT, no es sino la relación lógica entre las acciones ejercidas por el actor, las excepciones opuestas por el demandado y lo que se resuelve por la junta o tribunal que conoce del conflicto, de modo que sólo puede hablarse de incongruencia cuando el juzgador declare

⁷⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Materia del Trabajo. Octava Época. 1917-1995. Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. México 1995. P, 543.

una acción no ejercida o una excepción no opuesta o cuando para hacerlo se apoye en hechos o consideraciones que no hicieron valer las partes.⁷⁵

Podemos mencionar la siguiente tesis jurisprudencial al respecto: CONGRUENCIA DE LOS LAUDOS. Acorde al artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente; luego, si la responsable es omisa en resolver sobre alguno de los puntos de la controversia, es evidente que contraviene el principio de congruencia establecido en el dispositivo en mención⁷⁶.

Por otro lado cabe hacer mención, que las violaciones que se susciten dentro del procedimiento podrán ser corregidas en los laudos, lo cual resulta ser muy conveniente; en virtud, de que evita dilaciones posteriores en el proceso del trabajo.

La SCJN, al respecto ha emitido la siguiente jurisprudencia: EN QUE CONSISTE EL LAUDO INCONGRUENTE.- Cuando la autoridad responsable al resolver introduce cuestiones ajenas al litigio; o sea, puntos que no fueron controvertidos por las partes, o circunstancias que no fueron planteadas ni por el actor ni por el o los demandados en sus escritos correspondientes de demanda y contestación, o cuando no existe conformidad entre lo resuelto y lo pedido por los contendientes, estamos en presencia de un laudo incongruente⁷⁷.

⁷⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit. P, 396.

⁷⁶ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Octava Época. Materia del Trabajo. 1917-1995. Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. México 1995. P, 542.

⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación y Gaceta. Tomo II. Novena Época. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. XX. 9l. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. P, 243.

8. LAUDO FIRME

Un laudo adquiere la característica o calidad de firme, ejecutoriado o que ha causado estado, cuando ya no es impugnabile; es decir, cuando ya no procede recurso alguno que pudiese modificar, revocar o confirmar el sentido de la resolución, según lo establece el artículo 427 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

No obstante, en relación a las resoluciones emitidas en los juicios civiles penales y administrativos, sí se contemplan en los ordenamientos que los regulan, otros recursos mediante los cuales puedan combatir sus resoluciones, en lo correspondiente a la parte social contemplada por la constitución, en particular en el artículo 123, y en atención a la naturaleza social de los juicios suscitados entre trabajadores y empresarios, así como los juicios entre el Estado y sus servidores, no se consignan recursos ordinarios procedentes cuando la resolución ya ha causado estado.

Bajo el principio de que la justicia laboral debe ser expedita, el proceso del trabajo se encuentra reducido a una sola instancia, con el objeto de obtener brevedad, simplicidad y economía procesal, aunque sea teóricamente. Por tanto, la LFTSE no admite ningún recurso contra laudos cuando éste ha causado estado. Sin embargo, si pueden impugnarse por medio del juicio constitucional de amparo directo.

Cabe señalar que dicho ordenamiento contempla el recurso interno de impugnación, denominado "recurso de revisión" contra los acuerdos dictados por los secretarios de audiencias durante el proceso laboral burocrático, en los cuales la parte que considera se le causó algún agravio en su esfera jurídica podrá solicitar la revisión de dicho acuerdo, por el pleno de la sala que lo emitió; mismo que se formula a petición de la parte agraviada dentro de las veinticuatro

horas siguientes a la hora en que fue dictado el acuerdo combatido, siendo dicha resolución revisada por el pleno del tribunal, autoridad máxima del mismo, previendo lo anterior el artículo 128 de la ley burocrática, el cual señala que las audiencias, según corresponda estarán a cargo de los secretarios de audiencias, del pleno o de las salas auxiliares. El secretario general de acuerdos del tribunal o los secretarios generales auxiliares de las salas y salas auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten.

El hecho de que sea inapelable dicha resolución, no implica la no admisión de ningún otro recurso ordinario que revoque o modifique lo resuelto por el TFCyA, y se proceda a su puntual cumplimiento.

Las resoluciones emitidas por el pleno de la SCJN en el proceso burocrático son por mayoría de razones y por la alta jerarquía del tribunal, son inapelables e inconvencibles, en los términos de los artículos 146 y 147 de la LFTSE, en concordancia con el artículo 158 de dicha ley. Asimismo, revisten indiscutible firmeza, como sentencias ejecutoriadas, las resoluciones que pronuncie el pleno en la audiencia a que se refiere el artículo 161, a la que denomina laudo la ley de la materia.

Respecto a las violaciones durante el procedimiento y las de fondo en cuanto a los laudos emitidos en el TFCyA, pueden impugnarse por medio del juicio constitucional de amparo directo o indirecto, según sea el momento procesal; como sucede en el proceso seguido en la JCyA.

Es decir, los laudos emitidos por el TFCyA que ponen fin al proceso laboral burocrático y que han causado estado, no admiten ningún recurso ordinario, pero si procede contra ellos el juicio constitucional de amparo.

9. INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN

La propia ley laboral señala que la condena a la que se deberá someter a la parte demandada, debe establecerse en cantidad líquida en el propio laudo, sin ninguna necesidad de promover incidente de liquidación o planilla de liquidación, bases con las cuales deberá de cumplimentarse como lo establece el artículo 844 de dicho ordenamiento.

Así pues, dentro del mismo ordenamiento señalado se establece que en los laudos se debe determinar el salario que servirá de base al establecimiento de la condena, cuantificándose la prestación a que la misma se refiera y señalando las medidas a seguir, con arreglo a las cuales deberá cumplirse con la resolución. Y, sólo por excepción podrá ordenarse que se abra incidente de liquidación, así como lo estipula el artículo 843 de la LFT.

Por tanto, ante el hecho de que en el laudo emitido por el órgano jurisdiccional competente no establezca la cantidad líquida de la condena a que deberá someterse el titular demandado, procederá el incidente de liquidación correspondiente.

Sin embargo, solamente por excepción podrá ordenarse que se abra incidente de liquidación, en virtud de que los laudos emitidos por el TFCyA, cuando se trate de prestaciones económicas, determinará el salario que sirva de base a la condena y cuantificará el importe de dichas prestaciones, señalando las medidas con arreglo a las cuales deberá cumplirse el laudo.

Así pues, en el establecimiento de la condena, se lleva a cabo únicamente en algunos casos, por la vía incidental. Efectuándose dicha práctica, con la finalidad de acelerar el procedimiento de ejecución de la cantidad condenada que se encuentra plasmada en el laudo.

Cabe destacar, que generalmente el TFCyA, al emitir un laudo realiza una cuantificación de los salarios caídos o de la indemnización correspondiente en su caso y de las prestaciones a las que fue condenada la institución demandada, abriendo el incidente de liquidación única y exclusivamente para el caso de incrementos salariales e incrementos en las prestaciones condenadas.

10. EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS

El TFCyA en su calidad de órgano jurisdiccional, tiene la potestad y el imperio de ordenar la ejecución de sus resoluciones, sin que las efectúe materialmente, en virtud de la intervención de otros sujetos como son los actuarios, secretarios ejecutores u otras autoridades distintas a ellos. Dicha intervención variará atendiendo a los actos de ejecución aplicables, satisfaciendo con ello el derecho y la pretensión, pues se encargará éste mismo de la aplicación de las sanciones correspondientes.

La ejecución es un procedimiento de tipo administrativo, el cual se lleva a cabo una vez dictada una sentencia definitiva; es decir, que ha causado estado por lo que ya no procede ningún medio de impugnación; hecho ante el cual las partes en el juicio desahogado, tienen el derecho y la obligación de pedir vía incidental que se realice dicha ejecución.

El artículo 946 de la LFT, dispone que la ejecución de los laudos deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, entendiendo por ésta, la cuantificación de la cantidad a pagar; misma que deberá de encontrarse señalada expresamente en el laudo.

Al respecto, el artículo 940 de la LFT señala que la ejecución de los laudos a que se refiere el artículo anterior, corresponde a los presidentes de las

juntas especiales, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

Para garantizar la ejecución de los laudos el artículo 112 establece el deber de las autoridades, de auxiliar a las juntas con el objeto de que se de cumplimiento a sus resoluciones.

En el mismo sentido, el artículo 113 consigna que, las infracciones que dicten las juntas sancionará con multa de hasta doscientos pesos o con la destitución del cargo del funcionario o empleado responsable. Cabe mencionar al respecto, que en el inciso "c" del artículo 66 del estatuto, era motivo del surgimiento de una huelga parcial, por la desobediencia sistemática a las resoluciones del tribunal.

Las medidas de apremio aplicables para la ejecución de los laudos que establece el título octavo de la LFTSE, dadas las necesidades reales, se encuentran muy limitadas. Por lo que resulta ser una gran desventaja, que la legislación laboral burocrática no establezca los diversos medios de apremio que se prevén en la teoría general del proceso y en la LFT.

La LFTSE establece en su artículo 146 que sus resoluciones serán inapelables y deberán ser cumplidas por las autoridades correspondientes. Y, para hacer cumplir dichas resoluciones se impondrán multas hasta de dos mil pesos, como se menciona en el artículo 148 del mismo ordenamiento.

Sin embargo, el hecho de que el tribunal imponga multas que realmente no implican ninguna eficacia en el cumplimiento de la resolución emitida; debido a que lo que el trabajador necesita, es que se le restituya en sus derechos o se le cubran las prestaciones a que haya sido condenada la autoridad. Situación ante la cual, resulta que dichas multas no son sustitutivas de tal ejecución y por

lo menos hasta el año de 1994, resultan irrisorias, ya que se trata de viejos pesos y no de nuevos pesos en que cada unidad de estos equivale a mil pesos viejos de acuerdo con la reforma monetaria, que entró en vigor en el país en 1993⁷⁸.

Consideramos que la función de imperio que ejerce el TFCyA es nula, atendiendo a fines meramente políticos, ya que se encuentra desprovisto de las medidas de apremio adecuadas para no sólo requerir el pago sino de exigirlo, en aras de cumplir con la eficacia jurídica de resolver definitivamente una controversia y ejecutar su resolución. Entendiendo al imperio como la potestad de que gozan los tribunales para ejecutar las sentencias y resoluciones que los mismos emiten, usando los medios de apremio que la ley autoriza.

Por otro lado, es importante resaltar que el objetivo de los trabajadores al servicio del Estado, al poner en conocimiento del tribunal sus demandas, no lo hacen solamente para que se emita un acuerdo resolutivo, sino para que se efectúe esa gran tarea de decir el derecho con responsabilidad de dirimir una controversia que le corresponde a dicho órgano, el cual está facultado para hacer cumplir sus determinaciones.

En este ámbito, el imperio es aplicado con fundamento en el artículo 150 de la LFTSE, el cual impone al tribunal la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dándole la facultad de dictar las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes; sin embargo, en la práctica no se da de tal forma. Pues, el propio tribunal contribuye al incumplimiento de la condena, ya que en los acuerdos de requerimiento que emite se abstiene de dictar las medidas necesarias para

⁷⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático: Régimen Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ob. Cit., p. 358.

cumplir tal objetivo. Asimismo, pareciera ser que el propio tribunal actuara de manera indiferente hacia la clase trabajadora, protegiendo a la clase patronal.

Como ya se comentó en renglones anteriores, en el ámbito laboral burocrático no se prevé como medio de ejecución de sus resoluciones el embargo de los bienes del titular demandado para dar cumplimiento al pago al que fue condenado, en virtud de que los bienes del Estado son inembargables, con fundamento en el artículo 27 constitucional.

11. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

Podemos entender en dos sentidos el término ejecución, como el cumplimiento voluntario de una obligación o, por otro lado, llevar a efecto lo mandado por la ley. En su significación más general debe entenderse como el hacer efectivo un mandato jurídico, sea lo contenido en la ley, en la sentencia definitiva o en alguna otra resolución judicial o mandato concreto.

El procedimiento de ejecución tiene por objeto hacer efectivo el laudo emitido por el TFCyA, cuyas disposiciones procesales contempladas en la LFTSE, para la ejecución de los laudos, son en realidad sumamente deficientes en su sistemática. Para tal efecto, dicho ordenamiento establece como único medio coercitivo la multa, mismo que en la práctica resulta totalmente ineficaz en el proceso de ejecución, en virtud de que no ha servido de nada. Y, lo peor de todo es que no establece la aplicación supletoria de ninguna otra disposición, no obstante la vaguedad e ineficacia de la norma.

El procedimiento de ejecución seguido ante el TFCyA tiene como finalidad hacer efectivo el pago del laudo condenatorio. Procedimiento que se encuentra a su cargo, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 150 y 151 de la LFTSE; a través de su presidente y de las salas que lo integran, como lo

disponen los artículos 20 “a”, fracción VI y 120 “b”, fracción II. Los que establecen que tanto el pleno del tribunal como cada una de las salas, tendrán las facultades y obligaciones de vigilar que se cumplan los laudos emitidos por dicho órgano.

Por lo que se refiere a los laudos que condenan al pago de salarios caídos, las leyes colocan a los trabajadores en situación de no obtener nunca el pago de ellos, salvo aquellos casos de poca monta o para hacer alarde político del cumplimiento de la ley.

El maestro Alberto Trueba Urbina al respecto dice que la revisión de los actos del ejecutor debe sustentarse, aplicando supletoriamente las normas de la LFT. Ante tal situación, los trabajadores podrían promover juicio constitucional de amparo contra actos del titular que deja de ser sujeto de la relación laboral para imponer su poder y fuerza de autoridad, la cual le permite no acatar lo ordenado por el laudo y poder violar la ley; este medio podría servir para que con la intervención del poder judicial federal se hiciera respetar el fallo de la jurisdicción del trabajo burocrático y con ello evitar la burla de que son objeto los trabajadores inertes frente al abuso del poder público⁷⁹.

Una vez que la resolución causó estado, el litigante debe pedir al tribunal la ejecución del laudo emitido; para lo cual dicho órgano dictará el auto de ejecución correspondiente y comisionará a un actuario como representante del órgano jurisdiccional para que, asociado de la parte que lo obtuvo a favor, se constituyan en el domicilio de la demandada y le requiera el pago de la condena, y así cumpla con la resolución emitida, apercibiéndola que de no hacerlo, se procederá a imponer la multa procedente.

⁷⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 399.

La ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores; o sea, de los titulares de las dependencias, pues independientemente de la falta de disposiciones adecuadas el tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere, aplicando las leyes supletorias; es decir, la Ley Federal del Trabajo⁸⁰.

La ejecución forzosa implica la realización de actos procesales con la finalidad de obtener el cumplimiento coactivo de la sentencia de condena, y sólo puede llevarse a cabo cuando la autoridad tiene a su alcance los medios idóneos para imponer su resolución a través de la fuerza; si es necesario, para lograr su cumplimiento.

Prácticamente, el único medio de que dispone el TFCyA para proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus laudos, es la imposición de multas constantes a los titulares de las dependencias de gobierno, en razón del incumplimiento de sus resoluciones; sin embargo, si el tribunal fuera realmente un órgano jurisdiccional independiente y con verdadero imperio, podría aplicar supletoriamente las disposiciones de la LFT para obtener la ejecución de los laudos que se encuentran rezagados en virtud de tales circunstancias. Al respecto la propia SCJN ha determinado que no son procedentes.

En la realidad, resulta más caro el trámite que realiza la Administración Local del Centro para cobrar la multa, que el monto de la misma. Pero, lo más grave radica en la incongruencia del espíritu de la norma para que se cumpla plenamente con la función de resarcir al sujeto beneficiado por la resolución, del derecho perdido y se supone recuperado.

⁸⁰ Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Porrúa. México 1998. P, 71.

12. AUTO DE EJECUCIÓN

El tribunal tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, para que así sea, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, así lo establece la ley.

La LFTSE establece en su artículo 151 que cuando se pida la ejecución de un laudo, el tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo a su favor la condena, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que de no hacerlo, se procederá conforme a lo ordenado en el artículo 150 del mismo ordenamiento.

Así pues, una vez que ha causado estado la resolución el litigante deberá promover ante el tribunal se dicte el auto de ejecución del laudo, ante lo que el secretario de acuerdos procederá a ordenar la ejecución del pago y para tal efecto comisionará a un actuario para que, asociado de la parte vencedora en el juicio, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que se cumpla la resolución emitida por el tribunal, apercibiéndola que de no hacerlo, se procederá al empleo de las multas y las medidas coercitivas necesarias en la forma y términos que sean procedentes, con fundamento en el artículo anteriormente señalado.

El tribunal, por conducto de la sala correspondiente, emitirá un acuerdo en el cual le requerirá a la institución o dependencia condenada, para que reinstale al trabajador que obtuvo el beneficio estipulado en la resolución, recuperando su puesto en las mismas condiciones en las cuales venía desempeñando su trabajo antes de su injustificada separación o bien, que pague la indemnización correspondiente, comisionando para el desahogo de la citada diligencia a un actuario adscrito a dicho órgano colegiado.

Ya efectuada la reinstalación del trabajador en los términos en los cuales se venía prestando el servicio, el tribunal emitirá nuevamente un acuerdo por medio del cual requerirá a la parte actora para que exhiba su planilla de liquidación, si es el caso; es decir, la cuantificación total de las prestaciones a las que fue condenada la dependencia o institución demandada, señalándose en cantidad líquida, la cual posteriormente será requerida a dicha institución; así como los salarios caídos correspondientes a los meses o al período en que el trabajador estuvo separado de su empleo hasta la fecha en que fue debidamente reinstalado. Posteriormente, se le correrá traslado a la parte condenada con dicho documento para que ésta exhiba su planilla correspondiente y las pruebas que la sustente.

El titular demandado tiene la carga de la prueba con relación a los salarios del trabajador y los incrementos que el mismo haya sufrido, ya que se considera que éste tiene los medios y los elementos necesarios e idóneos para acreditar tal extremo; sin embargo, en la práctica la parte actora; es decir, el trabajador exhibe algunos documentos con el fin de sustentar la cuantificación ofrecida por éste, como por ejemplo talones de pago o recibos de nómina de algún compañero trabajador que tuviese el mismo puesto.

13. REQUERIMIENTO DE PAGO

En el auto de ejecución, promovido a petición de la parte que obtuvo el beneficio en el juicio desahogado, se ordena el requerimiento de pago de la condena consignada en el laudo, una vez que dicha resolución ha causado estado. Por lo que el trabajador deberá presentarse en la unidad de actuarios del tribunal para efecto de acudir al domicilio de la institución demandada, ubicado en la ciudad de México, acompañado del actuario designado con el fin de requerirle el pago o el cumplimiento de la prestación a la cual fue condenada.

La diligencia se llevará a cabo en la mayoría de las ocasiones en las oficinas que ocupa la institución o dependencia demandada, ya que algunas veces dichas dependencias solicitan a la secretaría general auxiliar de la sala o a la unidad de conciliadores una cita para que se efectúe el pago de dicha condena, notificándose la misma de manera personal a la parte actora.

Tal es la ineficacia de la norma, que claramente se puede observar en la práctica lo incongruente que resulta ser, como se dan las cosas en cuanto al requerimiento del pago de la condena; esto es, dicho requerimiento suele convertirse en varios requerimientos, como pueden ser uno o hasta veinticinco o treinta sin que se les paguen sus salarios caídos a los trabajadores, lo cual traducido en tiempo pueden ser dos, tres o cuatro años y en algunos casos más de cinco años, para que se llegue a cumplimentar el laudo condenatorio y obviamente con el fin de recibir su dinero los trabajadores.

El desacato, se ha convertido en una actividad recurrente por parte de las dependencias de la administración pública, respecto a la ejecución de las resoluciones emitidas por el TFCyA; agregándole por otro lado, que la planta de actuarios con la que cuenta el tribunal es ineficiente para dar trámite a todas las notificaciones, emplazamientos y requerimientos de pago y de reinstalación que se le solicitan, contribuyendo esto al prolongamiento en las fechas para el requerimiento.

Dichos requerimientos generan infinidad de gastos, atendiendo a que generalmente los trabajadores que recurren a demandar a alguna institución de la administración pública tienen ubicados sus domicilios en el interior de la República por lo que resulta aun más complicada la gestión de tal requerimiento, ya que tan sólo el pasaje de autobús y las comidas que tenga que hacer aquí el trabajador, sin contar el hospedaje que en algunas ocasiones tienen que pagar, en realidad implica un gasto muy fuerte y tomando en cuenta

que cada requerimiento se hace regularmente cada dos meses al año, nos damos cuenta de cuanto tiene que seguir perdiendo el trabajador económicamente.

A pesar de que la LFTSE impone al TFCyA la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dictando las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, dada la carencia de un procedimiento eficaz plasmado en la ley que lo regula, el tribunal mismo contribuye al incumplimiento de la condena, ya que en los acuerdos que emite donde se ordena el requerimiento, se abstiene de dictar las medidas necesarias para proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los mismos, dejando a los trabajadores en estado de indefensión.

Lamentablemente la legislación burocrática es limitada por lo que respecta a exigir el cumplimiento del laudo, a diferencia de la LFT que establece el embargo y el remate como medios de apremio para el eficaz cumplimiento de la resolución. Aunque en realidad, la ley burocrática únicamente establece un medio legal por cierto ineficaz; por lo que cotidianamente los litigantes se ven en la necesidad de utilizar otros medios denominados extralegales sujetos a su experiencia y pericia.

Cabe señalar, que si el trabajador no acude a la unidad de actuarios en las oficinas del tribunal, a efecto de llevar a cabo la diligencia de requerimiento, ésta no podrá efectuarse, en virtud de darse el pago correspondiente o incluso la reinstalación, pues dichos actos deberán darse en forma personal; es decir, solamente con la comparecencia del trabajador y para el caso de que éste no asista, su expediente será turnado al archivo hasta nueva promoción de parte interesada, sin que ésta exceda el término señalado en el artículo 114 fracción III de la LFTSE, el cual señala que prescribirán en dos años las acciones para solicitar la ejecución de las resoluciones del TFCyA.

En opinión de Miguel Cantón Moller, no obstante que el artículo 146 del mencionado ordenamiento, señale que las resoluciones deben ser cumplidas apenas sean notificadas, lo que ocurre pocas veces; pues por lo general, se necesita dictar varios requerimientos.

En la ejecución de los laudos, lo único con lo que se puede aperebir es con la aplicación de la multa de mil pesos, que en nuestra realidad actual resulta ser verdaderamente ridículo.

Por supuesto que la falta del establecimiento en la ley que estipule medidas de apremio eficaces para tal objetivo, como el embargo, son explicables bajo el argumento de la inembargabilidad, ya que se refiere a bienes propiedad de la nación; pero se debe de tomar en cuenta que actualmente se han creado numeroso organismos con patrimonio propio y personalidad jurídica que sí podrían sufrir esa situación⁸¹.

Ante tal hecho, consideramos que resulta de vital importancia se modifique o se legisle un apartado que regule un verdadero procedimiento de ejecución o incluso la ley procesal, a pesar de ser en contra del propio Estado, en aras de que prevalezca el estado de Derecho y se respeten las garantías que otorga la constitución.

⁸¹ TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Derecho Procesal del Trabajo. México 1997. P, 124.

CAPITULO 4

CUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES

En este capítulo analizaremos la situación actualmente vigente, surgida del desacato de los titulares de las dependencias demandadas, a las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que han causado estado; privándose con ello a una parte del sector público en el ejercicio de las garantías individuales y sociales que la propia constitución consagra para todo individuo, como lo es el principio de la administración de justicia pronta y expedita, así como el principio de legalidad, violentándose con ello el estado de Derecho en nuestro país.

1. DESACATO

A pesar de ser el TFCyA una de las instancias dentro de las cuales se desarrollan los juicios con mayor claridad a diferencia de otras, subsiste el hecho de algunas acciones u omisiones en que incurren funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones que le son encomendadas, causando con ello un daño a los servidores públicos que ejercieron una acción ante dicho órgano jurisdiccional, por haber sido despedidos injustificadamente, atendiendo a intereses propios de las dependencias y sus titulares; violentándose con ello la propia constitución. Dejándolos en una situación desventajosa y en un ambiente de injusticia, puesto que el Estado y concretamente la administración pública, ha diversificado de tal manera su actuación que no está exenta de causar perjuicios a los administrados; no obstante que su actividad se realice con estricto apego a las disposiciones legales.

Los titulares de las dependencias e instituciones demandadas en el TFCyA, en la mayoría de los casos incumplen las resoluciones emitidas por dicho órgano juzgador, provocándose un grave perjuicio económico y moral a los trabajadores, dejándolos con la impotencia de no poder hacer nada para lograr el cumplimiento y el respeto de sus derechos laborales.

Ante los múltiples casos en que los titulares demandados incumplen las resoluciones emitidas por el tribunal, se provoca con ello un grave perjuicio a los trabajadores dejándolos en la incertidumbre, de no saber cuando obtendrán aquello de lo que han sido despojados.

Es común que en la administración pública algún funcionario, ya sea por su ignorancia o su prepotencia, despida injustificadamente a trabajadores a su servicio, algunos de los cuales hacen valer sus derechos y otros no lo hacen por la ignorancia de no saber ante que instancia se debe recurrir.

Ante la falta de un criterio eficaz y enérgico por parte de las autoridades encargadas de cumplimentar las resoluciones firmes; se pierde el respeto por parte del obligado. Por lo que, si el titular demandado resistente al mandato de autoridad sabe que el medio de apremio que el tribunal le dicte, no lo perjudicará en realidad. Entonces, esto llega a propiciar actitudes de burla irrespetuosa por parte de los titulares demandados, ante la plena conciencia de que los medios de apremio dictados por los jueces no serán cumplimentados⁸².

Tal situación ha llevado a los litigantes a la necesaria utilización de medios extralegales sujetos a la experiencia y pericia de cada uno de ellos, derivado de las limitaciones que la misma ley establece. Es por ello que se ven posibilidades como, denuncia ante la Contraloría, la queja ante la presidencia

⁸² BOLAÑOS LINARES, Rigel Derecho Laboral Burocrático. Lecciones para el Patrón- Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ob. Cit., p. 103.

de la República, denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación, y queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así como a la difusión del incumplimiento del laudo en los medios masivos de comunicación⁸³.

En la práctica el juicio laboral burocrático, resulta ser en la mayoría de las ocasiones tardado y desgastante, y debido a la gran afluencia de desacato a las resoluciones definitivas emitidas por el TFCyA, por parte de los titulares de las dependencias de gobierno, generalmente concluye con un interminable procedimiento de ejecución.

El artículo 148 de la referida ley, establece una multa de mil pesos aplicables a las dependencias, en el supuesto de que no acaten las resoluciones que el órgano colegiado en cuestión emita. Siendo ésta una medida además de obsoleta, débil e inútil para tal objetivo; ante tal acontecimiento, dicho precepto no debe ser estudiado aisladamente ya que si bien es cierto el mismo señala una multa de mil pesos en la actualidad. según la modificación monetaria, para la persona o institución que pretenda incumplir las determinaciones de dicho órgano, se informará mediante oficio dirigido a la Administración Local del Centro, y ésta a su vez deberá notificar al tribunal el cobro efectivo de la citada multa, según lo señala el artículo 149 del mismo ordenamiento.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública, se pretendía con las mejores intenciones que se encargara de vigilar el manejo de fondos y valores de la federación, la fiscalización del gasto público federal; así como, la eliminación de los fenómenos de inmoralidad social, ineficacia y deshonestidad en la administración pública federal, lo cual hasta el momento no ha sido posible lograr. Y. sólo resultó ser un gasto más, excesivo en personal,

⁸³ Ider.

inmuebles, etcétera. En tanto, hubiese sido más recomendable el fortalecimiento de la antigua institución, atribuyéndole dichas facultades en la ley orgánica y proveerla de los elementos humanos de supervisión, vigilancia, y acusación.

Con las reformas al artículo décimo del código penal y la adición del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como un órgano establecido con la finalidad de crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública federal, dando lugar así a la transparencia que deben tener los actos de gobierno.

Es muy importante y urgente, se tome en cuenta la posibilidad de iniciarse un proyecto de reforma o adición a la LFTSE que permita la reducción de la situación planteada que actualmente se suscita. Con la implantación de nuevas medidas sancionadoras; en virtud, de que la parte medular de su naturaleza reside en la prevención del ilícito o de la falta y en la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta ilícita, situación que dista mucho de haberse alcanzado.

2. LAS CARENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

El maestro Trueba Urbina señala, que la ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores, o sea de los titulares de las dependencias, pues independientemente de la falta de disposiciones

adecuadas, el tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere, aplicando las leyes supletorias; es decir, la LFT⁸⁴.

En opinión del maestro Miguel Acosta Romero, el hecho de que el tribunal imponga multas de mil pesos, no es el cumplimiento de las sentencias, pues el trabajador lo que necesita, es que se le restituya en sus derechos o se le cubran las prestaciones a que haya sido condenada la autoridad. Pero resulta que las multas por cierto irrisorias, no son sustitutivas de dicha ejecución. Por lo que se debe de modificar la ley, para el establecimiento de un verdadero procedimiento ejecutorio. Sin desconocer que dicho procedimiento es contra el propio Estado; sin embargo debe prevalecer el derecho y buscarse un medio a través del cual se ejecute la resolución emitida por el TFCyA⁸⁵.

El TFCyA con fundamento en la LFTSE se encarga de dirimir las controversias suscitadas entre el Estado y sus trabajadores, mediante la aplicación como medio de apremio de una multa de mil pesos que ha todas luces resulta ser una medida ineficaz, para hacer cumplir sus determinaciones. Destacándose, la falta de resultados exitosos, en el sentido de que tal medida se aplica de manera reiterativa, debido a que los tribunales colegiados han determinado que es improcedente otra modalidad respecto a los medios de apremio.

Consideramos debe proclamarse, la existencia de un verdadero imperio legal que le permita al órgano jurisdiccional como autoridad, la realización de una efectiva ejecución de sus resoluciones mediante la implementación de otras medidas de apremio que le otorguen mayor amplitud de actuación, como podrían ser el arresto, el embargo, etcétera.

⁸⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 349.

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático: Régimen Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ob. Cit., p. 89.

Ante el desacato reiterado que actualmente se da en el ámbito fáctico por parte de las dependencias de la administración pública como obligados al cumplimiento de las resoluciones, consideramos debe ponerse en movimiento la maquinaria sancionadora para que a través de diversos órganos, inclusive por medio de la fuerza pública, se imponga el sentido de la sentencia, aun en contra de la voluntad del titular demandado, y así se logre materializar satisfaciéndose con ello el derecho, y posteriormente podamos hablar de la existencia de un procedimiento de ejecución realmente efectivo en el procedimiento laboral burocrático.

3. EL INCUMPLIMIENTO DE LA AUTORIDAD EJECUTORA

En el presente trabajo de investigación tendremos como autoridad ejecutora al TFCyA, que se encargará como expresamente señala la ley que lo regula en su artículo 150, donde se establece que dicho órgano tendrá la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que dictará para tal objetivo, todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

En el proceso laboral burocrático, el desahogo de los juicios generalmente resultan ser muy tardados, debido a que muchos de los trabajadores burocráticos que demandan a alguna dependencia o institución dependiente de los poderes de la unión, tenían su lugar de adscripción en alguna entidad de la federación diferente al D. F. antes de ser despedidos y, dado que el TFCyA es el órgano competente para conocer de dichos conflictos y éste se encuentra ubicado en la ciudad de México, dicho procedimiento se lleva a cabo a través de exhortos; es decir, al despacho que libra el tribunal a otro órgano jurisdiccional de la misma jerarquía en el interior de la República, para dar cumplimiento a lo que se pide en el mismo y continuidad al proceso laboral suscitado.

Para tal efecto, la sala del tribunal que este conociendo del juicio solicitará a través de un escrito dirigido a la JCyA cuya residencia y jurisdicción abarque el domicilio en donde se encuentre la institución demandada o de las personas de las cuales se haya ofrecido su confesión o testimonio, la diligencia de citación y el desahogo en su caso de las pruebas respectivas.

Tal situación se agrava en algunos casos, al momento de dar cumplimiento a un laudo que se haya dictado y, ya quedo firme; pues en la mayoría de los casos el trabajador tiene que presentarse en la unidad de actuarios del tribunal, para que en su compañía se presenten al domicilio de la institución demandada en la ciudad de México, con el objeto de requerirle el pago o el cumplimiento de la prestación a la cual fue condenada, o ambos; si es el caso. Los requerimientos pueden ser de seis a siete por año, implicando con ello el transcurso desde tres hasta cinco años el trámite de ejecución.

Resulta ser muy difícil de llevarse a cabo, debido a la falta de posibilidades económicas que una persona en dichas circunstancias puede padecer, por lo que no podrá estar viajando constantemente a la ciudad de México. Sin embargo, los trabajadores hacen hasta lo imposible para realizar tales viajes, con la esperanza de que les sea pagado su dinero que obtuvieron mediante el juicio desahogado.

Grave situación que padecen los trabajadores al servicio del Estado como consecuencia de la existencia de multas ridículas que se le imponen al titular demandado, cuando incumple lo ordenado en la resolución emitida por el tribunal al dictar el laudo, porque resulta ser irrisoria y daña los derechos laborales y humanos de las personas.

Ante los múltiples casos en que las dependencias e instituciones demandadas incumplen las resoluciones emitidas por el tribunal, se provoca

con ello un grave perjuicio económico y emocional a los trabajadores que viven con la incertidumbre cada día, de no saber cuando obtendrán aquello de lo que han sido despojados y de encontrarse ante la impotencia de no poder hacer nada para lograr el cumplimiento y el respeto a sus derechos laborales.

Cabe señalar al respecto, que el TFCyA registra un universo de expedientes hasta el 31 de diciembre del año 2000 de 7524; de los cuales 2439 son tramitados en la primera sala de dicho órgano jurisdiccional; 2451 en la segunda sala, y 2528 en la tercera sala. Así como 96 de ellos, son tramitados en la secretaría general de acuerdos.

En tanto, 3393 de esos expedientes ya tienen emitida resolución de fondo; es decir, con laudo condenatorio o mixto, cifra que representa el 61.6% del total de los asuntos. Y, de estos, 2093 expedientes ya están firmes; por lo que ya no procede ningún otro recurso y deben cumplimentarse en los términos que la ley prevé. En virtud de haberse agotado las instancias procedentes para su revocación o modificación.

No obstante el porcentaje en comento de los expedientes en que ya se emitió laudo condenatorio o mixto; una parte de ellos ya ha sido cumplimentada de facto; es decir, en algunos de ellos ya se efectuó la reinstalación a que fue condenado el titular demandado; sin embargo, queda pendiente por llevarse a cabo algún pago u otro trámite administrativo del cual depende la completa ejecución de dicha resolución.

En tanto, de los expedientes que se encuentran en esta situación de parcialmente cumplimentados, no se tiene un registro estadístico dentro de dicho órgano, por lo que no sabemos a cuanto asciende el número.

Asimismo, cabe destacar que el número de expedientes que registra el TFCyA en el período de 1995 al año 2004, asciende a la cantidad de 7,682 expedientes que han quedado cumplimentados o ejecutados.

Finalmente, podemos concluir en este apartado con la no responsabilidad del órgano jurisdiccional en comento, pues no es su responsabilidad la ineficacia de sus vías o medios de apremio aplicables; en tanto que tal circunstancia se encuentra fuera del alcance correctivo del propio órgano jurisdiccional. Por tanto, el único responsable del cumplimiento exacto de la resolución emitida que ha quedado firme por lo que debe ser ejecutada, en este caso lo es el titular demandado en juicio, contra quien procederán las medidas establecidas para tal efecto.

4. LOS ARTÍCULOS 148 Y 149 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El artículo 148 de la LFTSE establece como medida de apremio una multa de mil pesos, según la modificación monetaria, para el caso de que los titulares de las dependencias no acaten las resoluciones que el órgano colegiado en cuestión emita. Tal medida resulta ser además de obsoleta, débil e inútil para tal objetivo. Es irrisoria, en virtud de que tan sólo en los trámites que implica la realización del cobro, suelen ser excesivos y mayores en relación a la multa, pues generan más gastos que el propio monto de la misma. Y por otro lado, se genera un círculo en el que al final del mismo, el Estado es el acreedor de aquel bien económico. Toda vez que el dinero sale de la federación en vía de sanción por el incumplimiento y, finalmente regresa al erario del propio Estado cobrada por la Administración Local del Centro.

En la legislación laboral burocrática no se contempla la misma diversidad de formas convencionales de ejecución; es decir, los diferentes medios de

coerción reales y no virtuales aplicables, que en la teoría general del proceso existen. Situación que permite que muchos asuntos que fueron del conocimiento del tribunal burocrático no se cumplimenten, propiciando una situación de impunidad. Protegiendo con ello las omisiones que las instituciones comúnmente realizan cuando ya no desean tener a algún trabajador a pesar de existir un laudo condenatorio, ya que a ellas les resulta más fácil pagar mil pesos por multa, que realizar una serie de trámites tendientes a la reinstalación de un trabajador o en su caso al pago de sus salarios caídos.

Por tanto, el TFCyA carece de las medidas coercitivas necesarias para lograr el debido cumplimiento de las resoluciones que el mismo emite, estableciendo como medidas de apremio únicamente las previstas en el artículo 148 y 149 de la ley burocrática, contemplándose únicamente en ellos, la aplicación de multas ineficaces y absurdas.

Ante tal situación, debería contemplarse la aplicación de multas considerables de preferencia a base de salarios mínimos, para sancionar a los titulares demandados que sin ninguna razón o fundamento legal incumplen las resoluciones emitidas por dicho órgano, así como darle vista a la Secretaría de la Función Pública y a la Procuraduría General de la República, de oficio; sobre el no acatamiento de una resolución judicial, la cual en su carácter de servidor público debe respetar y cumplir en todos sus términos.

Resulta ser de muy mal gusto el artículo 148 de la ley burocrática, al ordenar que las multas se hagan efectivas por la Administración Local del Centro para lo cual el tribunal girará el oficio correspondiente y, obligándose la otra a informarle al tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalándose los datos relativos que acrediten su cobro, los titulares de las dependencias e instituciones que contempla la misma ley en su artículo 1º; mismos que cumplen

los laudos emitidos por dicho órgano, en realidad cuando quieren y en el tiempo que su voluntad e ineficiencia administrativa se los permite.

5. EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIOS DE APREMIO EFICACES EN EL REQUERIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DEL LAUDO

A raíz de un fenómeno muy arraigado en gran parte de la administración pública, surgido de la falta de respeto que los titulares demandados, como reflejo de la defensa del interés de su dependencia o, en realidad en la mayoría de las situaciones por mera indiferencia, simplemente no respetan el marco normativo y creen estar por encima de él; aunado a ello, el procedimiento tan precario e ineficaz establecido en la LFTSE para generar el pago; pues no es el adecuado, ciertamente no se tiene una visión de proceso, lo cual obliga a la necesidad de plantear una reingeniería en el proceso de ejecución de las resoluciones emitidas por el TFCyA.

Debido a las limitantes que implica la aplicación de medidas de apremio tales como las establecidas en el título octavo de la LFTSE, y que a todas luces no se ajustan a las necesidades reales que imperan en el ámbito fáctico de la materia que regula, simplemente por su naturaleza, los litigantes en la materia, consideran que del imperativo legal del cumplimiento, se derivan ciertas posibilidades extralegales, como la denuncia ante la Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

Subsistiendo actualmente, otras formas alternativas ante ésta situación, en virtud, de que se causa un perjuicio social. Pues, las limitaciones en su potestad e imperio que el propio Estado le otorga al órgano jurisdiccional, para ejecutar sus sentencias con fundamento en lo consagrado en el artículo 148 del mismo ordenamiento. En consecuencia, es menester señalar que la jurisdicción

llega a ser una función estatal completa e integral, en la medida en que los órganos que la imparten puedan hacer cumplir, de manera eficaz y enérgica sus resoluciones, hecho que definitivamente dependerá de la eficacia de los medios de apremio aplicables.

Al respecto, la SCJN ha establecido jurisprudencia al señalar lo siguiente: El artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que es obligación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer respecto a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que deberá dictar las medidas que a su juicio sean necesarias; por su parte, el numeral 151 de la propia ley regula el procedimiento para la ejecución de esos laudos e indica que al efecto se proceda conforme a lo dispuesto en el capítulo primero del título octavo (artículo 148 y 149) de esa ley, en donde se establece que el citado tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas “hasta de mil pesos”, las que se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación⁸⁶. En congruencia con lo anterior, se concluye que al existir disposición expresa para que el mencionado tribunal pueda lograr el cumplimiento de sus laudos condenatorios, no tienen aplicación supletoria los medios de apremio previstos en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo⁸⁷.

Se debe considerar el propósito de reestructurar las medidas y procedimientos necesarios para que los medios de apremio que el tribunal ordena, sean eficaces y enérgicamente cumplimentados, por lo que resulta necesario la reforma a la ley reguladora del procedimiento burocrático con esta finalidad; es decir, de manera concreta, debe reformarse el artículo 148 de dicho ordenamiento, otorgándole al TFCyA una verdadera potestad e imperio que logre distinguirlo en el ámbito fáctico, para efecto de hacer cumplir de manera realmente eficaz sus resoluciones.

⁸⁶ Actualmente, Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal.

⁸⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII. Novena Edición. Tesis 2ª/J. 43/2003. Junio 2003. P. 206.

6. LA INCONGRUENCIA DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS APLICABLES

Partiendo de que el origen del orden jurídico emana de la constitución política, y a ésta la definimos como el ordenamiento jurídico fundamental, que recoge los principios de justicia social y bien común, en donde se expresa una síntesis armoniosa de los primordiales imperativos de carácter filosófico, político, jurídico, social y económico que deben condicionar a todo principio básico del Derecho para alcanzar los fines del Estado, mediante la protección y desenvolvimiento progresivo de todos y cada uno de los órganos componentes como pertenecientes a una estructura integral, pero identificables con una función real determinada, como la que desarrolla en el ámbito jurisdiccional, el órgano estatal denominado TFCyA.

Dicho órgano tiene de manera eminente un rango constitucional de carácter federal y una esfera competencial plenamente definida y, por lo tanto debe ubicarse en su real dimensión, y si junto a este concepto, consideramos que las normas jurídicas que derivan de la constitución, son reglas de conducta que imponen deberes y conceden derechos, entonces debemos admitir que también tolera y en ocasiones emplea sanciones, como medio para conseguir la observancia de sus conceptos, que cuando no son acatados, se utilizan elementos coercitivos para obtener su cumplimiento, y también hay que señalar que dicha sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

La legislación burocrática resulta ser muy limitada en sus disposiciones; no obstante, el principio de supletoriedad contenido en el artículo 11 de dicho ordenamiento, mismo que señala que se podrán aplicar las disposiciones contenidas en la LFT para obtener la ejecución de los laudos. Sin embargo, con fundamento en el artículo 27 de la constitución federal los bienes del Estado

son inembargables por lo que en el ámbito burocrático no se prevé como medida de coacción el embargo de los bienes de las dependencias gubernamentales, para dar cumplimiento al pago de lo condenado en la resolución.

Al respecto, consideramos que el embargo como medio de apremio en el ámbito de la administración pública, finalmente no causa un perjuicio al erario público; en virtud, de que el acreedor es el propio Estado, en la vía de sanción por el incumplimiento. Esto, debido a que en el proceso se da un ciclo en el que el dinero que sale de la dependencia por concepto de multa o embargo, como medida de apremio, finalmente regresa al patrimonio del propio Estado.

Cabe mencionar, que la implementación del embargo como medida coactiva, hasta cierto punto resultaría agresivo en contra del Estado en relación a la potestad del poder del cual se encuentra investido, por lo que de manera contundente se aprecia como primera limitación en la ley, fundamento ya señalado anteriormente, en torno a la inembargabilidad de los bienes del mismo. Al parecer, en nuestra opinión tal medida traería consigo una ganancia sustancial al mismo, debido a que será dirigido en base a la obtención de un eficaz orden jurídico.

Así pues, los ordenamientos jurídicos aplicables supletoriamente resultan ser incongruentes en el sentido de las disposiciones aplicables para el cumplimiento del laudo condenatorio, basta mencionar la LFT que establece al embargo y el remate como medios de apremio para el eficaz cumplimiento de las resoluciones. Pese a ello, el TFCyA en la práctica se encuentra limitado a emplear únicamente un medio de coerción, sin proceder otras medidas con base a las leyes aplicables supletoriamente.

En tal virtud, el espíritu de la norma resulta gravemente incongruente, pues no cumple plenamente con la función de resarcir en sus pretensiones al sujeto beneficiado por la resolución. A pesar de que la propia ley burocrática faculta al tribunal a dictar las medidas necesarias procedentes a su juicio, con el objeto de dar cumplimiento a la ejecución de sus resoluciones una vez que las mismas han causado estado, pero dada la carencia de un procedimiento eficaz en la ley reguladora, se invita al propio incumplimiento de la resolución condenatoria.

Sin embargo, en la praxis jurídica del ámbito en comento las cosas se dan de una manera totalmente diferente a lo contemplado en la legislación aplicable, debido a que el requerimiento del pago de la condena se lleva a cabo de manera reiterativa sin llegar al objetivo de cumplimentar la resolución. No obstante, que la imposición de una multa de mil pesos no tiene ninguna efectividad.

Tal situación, tiene mucho que ver con el principio general consagrado en la constitución que habla de una justicia pronta y expedita, lo cual se traduce a la necesidad de crear los medios necesarios y acordes a los requerimientos de la realidad que se viva en dicho ámbito, para conseguir una optima satisfacción de la pretensión demandada.

Actualmente, somos testigos de la existencia de un marco jurídico incongruente en el ámbito jurisdiccional del derecho laboral burocrático al analizar más allá de los medios o vías de apremio, y al encuadrar dentro de esta problemática general, con decisión, valor y honestidad, algunas otras figuras como son, por ejemplo: el derecho de huelga, trabajadores de confianza, salario, condiciones generales de trabajo, organizaciones sindicales, comisiones mixtas de escalafón, actas administrativas, prescripción, o la inconstitucionalidad del artículo 46 de la ley de la materia, específicamente en

su fracción V; por citar algunas de las figuras de gran importancia para la función que ejerce dicho órgano jurisdiccional dentro de su actividad esencial y fundamental, que es la de dirimir las controversias suscitadas entre el Estado y sus trabajadores.

Asimismo, podemos observar una situación preocupante al hacer un análisis comparativo entre la LFTSE y la LFRASP, pues dentro del tribunal existen asuntos de su conocimiento, que en base a la aplicación de la Ley de Responsabilidades, se pretenden acciones de cese o reinstalación ante el mismo, considerándose a dicho órgano competente por muchas razones; y por muchas otras, consideran competente también al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hecho ante el cual se puede apreciar que no existe criterio definido al respecto, ni por el tribunal ni por parte de los tribunales colegiados, pudiéndose dar el caso de resoluciones contradictorias. Por tanto, podemos observar un verdadero conflicto de leyes y por ende un conflicto de competencias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en sus disposiciones los derechos fundamentales de cada uno de los individuos regidos por ella, a través de sus normas de carácter coactivo mismas que actualmente no son aplicadas eficazmente. Es decir, en el Estado mexicano se vive un momento difícil políticamente, reflejándose en la desencadenada violación a las leyes, pues la aplicación de los ordenamientos legales ahora se negocia, dejándose con ello grandes vacíos legales en el marco jurídico del país.

El propio Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales a la sociedad en general, como reza nuestra constitución permitiendo con ello que impere un verdadero estado de Derecho; mismo que actualmente deja mucho que desear, pues el incumplimiento de los preceptos

legales se ha convertido en una olimpiada. Tal situación nos lleva a reflexionar sobre el necesario fortalecimiento de las instituciones con la participación de la sociedad en general y el respeto al marco normativo de los servidores públicos.

Tomando en cuenta que la ley más que una norma a cumplir, constituye un proyecto a alcanzar, y debido a la evolución social y la dinámica de la misma, la ley debe adaptarse al momento histórico que se esté viviendo en cada momento. Así el poder legislativo como representante de la universalidad de la opinión de las masas y con plena conciencia pública, se va a encargar de encauzar el querer particular haciéndolo coincidir con la voluntad general encarnada en el Estado.

Un Estado legal, dirige toda actividad y toda esfera a él subordinada a fines universales de acuerdo con modalidades también universales. La idealidad del Estado así concebido se manifiesta doblemente en la paz, por un lado; las actividades particulares se dirigen inconscientemente al bien común general que conlleva a la conservación recíproca y la del todo, por tanto, el Estado mismo limita y encarrila los esfuerzos de los individuos en aras de lo universal.

En tal sentido, cada día con más frecuencia se está especializando el trabajo que desempeñan los trabajadores al servicio del Estado que van instaurando organismos internos para dirimir sus controversias sin dar vista a los ya establecidos para su conocimiento, contraviniendo los ordenamientos vigentes que los regula. Por tal circunstancia, existe mucha incongruencia en la aplicación de las leyes en dicho ámbito.

7. LA APLICACIÓN DE LEYES SUPLETORIAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el instrumento base de todo ordenamiento jurídico que regula cada una de las garantías que la misma consagra, en virtud de que establece los derechos fundamentales de los individuos y la sociedad mexicana en general, sin distinciones; además la forma de organización del poder político e indica que en este país, existe el supremo poder de la federación, que para su ejercicio se divide en poder ejecutivo, legislativo y judicial. Funciones ejercidas tanto a nivel nacional, como estatal y municipal.

Tomando como base las fuentes del derecho burocrático, se aplicarán supletoriamente, en lo no previsto por la ley de la materia o disposiciones especiales; en virtud de la falta de regulación en determinados aspectos, se aplicarán con fundamento en el artículo 11 de la LFTSE, y en el orden en que se mencionan los siguientes ordenamientos legales: la LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad; en los términos dispuestos por el artículo en mención. En este tenor, se dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda aplicarse la norma más favorable al trabajador.

Las fuentes del derecho burocrático son las que se consignan, por su orden en el mencionado artículo 11 de la LFTSE . Y, debe tenerse presente que la LFT, como fuente supletoria de la ley burocrática, en virtud de que sus disposiciones generales son semejantes y dispone que en la interpretación de las normas laborales se debe de perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda aplicarse la norma más favorable al trabajador⁸⁸.

⁸⁸ Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ob. Cit., p. 25.

La ley expresamente no señala como ley supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos; sin embargo, debe ser considerada como tal, debido a que resulta ser un ordenamiento relevante en este ámbito, para efectos de que prevalezca un ambiente de legalidad. Dicho ordenamiento resulta ser de gran importancia; en virtud de ser muy común en la administración pública que algún funcionario actúe fuera de sus obligaciones o incurra en omisiones, causando un daño o perjuicio.

8. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La implementación de otras instancias alternativas denominadas extralegales, que a continuación se destacan, fungen únicamente como medidas de presión, con el objeto de provocar la celeridad en el procedimiento de ejecución del mandato jurisdiccional.

Los litigantes representantes de los servidores públicos, han provocado esta situación motivados por la desesperación, derivada de la inexecución de las resoluciones emitidas a su favor, convirtiéndose en actores pasivos del tardado proceso de cumplimiento de la condena plasmada en el laudo emitido por el TFCyA, pasándose por alto los términos establecidos por la ley que regula dicho procedimiento y ante una actitud resistente e indiferente frente al ordenamiento jurídico por parte de los titulares de las dependencias demandadas, todo ello como consecuencia de la falta del imperio de ley otorgado al tribunal, pues de antemano saben que no se les impondrá una sanción verdaderamente severa al no cumplir con tal mandato jurisdiccional.

Los litigantes han quedado en el intento de que se resuelvan sus pretensiones de manera pronta y expedita, sin que realmente se haya efectuado su objetivo, promoviendo otras alternativas como la que se comenta en este momento y demás que ulteriormente se desarrollarán.

El TFCyA no fungirá como parte en el proceso desahogado ante dichas instancias, únicamente será un tercero que proporcionará la información que conste en los expedientes y que le sea requerida, con el objeto de determinar la procedencia o improcedencia de la queja interpuesta por la parte actora.

En menester hacer hincapié, que con el cambio de administración en el año 2000, la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cambia a Secretaría de la Función Pública. Dependencia del poder ejecutivo federal, cuyas atribuciones y facultades a su cargo son encomendadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia.

En este apartado, destacamos la intervención de la Secretaría de la Función Pública frente al desacato en que incurren las dependencias gubernamentales al no dar cumplimiento a una resolución que ha causado estado.

Dicha intervención no tiene mayor relevancia, debido a que las quejas presentadas son remitidas al órgano de control interno de la dependencia que se trate para su tramitación interna, en virtud de no ser de la jurisdicción de dicha dependencia el conocer de tales asuntos.

Al respecto, la aplicación de la LFRASP no funge como vía de apremio, a pesar de que en su artículo 2º define a los sujetos aplicables, como son los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, y agrega también a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, desde luego entre los mencionados se encuentran los titulares de las dependencias del gobierno federal.

El artículo 108 de la constitución federal establece como servidores públicos a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Supuesto que amplía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciendo que además todas aquellas personas que manejen recursos públicos federales, serán sujetos a dicha ley.

En el caso de que la dependencia o institución no quiera acatar el laudo emitido por el órgano jurisdiccional en comento, la parte actora deberá presentar la denuncia ante el órgano de control interno de cada una de ellas, según sea el caso, con copia a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública, con fundamento en el título IV de la constitución y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Argumentando que no hay plazas disponibles o la falta de presupuesto en las dependencias del gobierno federal, no se da cumplimiento a algunas resoluciones emitidas por el tribunal a favor de los trabajadores de dichas dependencias; retardando con ello el cumplimiento de la resolución. En consecuencia, en materia de derecho burocrático no es procedente la queja ante la Secretaría de la Función Pública debido a que no es de su jurisdicción. Se trata de resoluciones emitidas por un tribunal autónomo, y la naturaleza de sus actos es jurisdiccional.

Por tanto, las resoluciones emitidas por dicho órgano, deben ser resueltas agotándose todos los recursos procedentes ante sus órganos internos; sin emitirse sanción alguna contra el servidor público, en dicha instancia.

Asimismo, las quejas deben ser presentadas por los litigantes representantes de los trabajadores al servicio del Estado ante el órgano de control interno de cada dependencia misma que abrirá el expediente correspondiente, y girará oficio al tribunal solicitando la información referente al expediente de que se trate, con la finalidad de determinar la procedencia o improcedencia de la misma. Y, si es el caso, se le dará el trámite correspondiente internamente, en aras del cumplimiento de la resolución.

La Secretaría de la Función Pública, en la práctica sí da vista vía sistema a la queja interpuesta por los litigantes representantes de los trabajadores al servicio del Estado beneficiados por el laudo, pero afectados por la demora en su cumplimiento. Sin embargo, será remitida a la contraloría interna de la dependencia demandada que no ha dado cumplimiento, por lo que girará un oficio donde informará de la recepción de la queja declarándose incompetente para conocer del asunto. En virtud, de que con fundamento en los ordenamientos aplicables, únicamente dará trámite a las quejas relativas a los servidores públicos adscritos a la misma o de los organismos que de ella dependan, a través de su contraloría interna o la unidad de asuntos jurídicos de dicha dependencia.

Finalmente, consideramos que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los servidores públicos deberán ajustarse a las obligaciones previstas en la ley que los regula, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

9. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República es el órgano del poder ejecutivo federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del

orden federal y cuyo titular es el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos⁸⁹.

Como consecuencia de las limitaciones que la misma ley establece y ante la gran afluencia de desacato por parte de los titulares demandados en la administración pública, se ha utilizado como una medida de presión para el más rápido cumplimiento de la resolución por parte de la dependencia, pues al darse vista al Ministerio Público generalmente se propicia con ello el acuerdo entre las partes.

En realidad son pocas las ocasiones en las que los litigantes al servicio del Estado ven esta alternativa como una posibilidad de que las dependencias obligadas a cumplir con la resolución, finalmente lo hagan con la denuncia interpuesta ante la Procuraduría General de la República. Cabe señalar al respecto, que en ocasiones el apoderado legal de los servidores públicos promueven vía oficialía de partes, solicitando al pleno del tribunal como autoridad máxima del mismo, se de vista al Ministerio Público, sin embargo, en el acuerdo emitido se niega a dar parte a dicha autoridad, argumentando que no es su jurisdicción, así como a la inexistencia de algún precedente al respecto.

La denuncia ante el Ministerio Público como otra de las alternativas o instancias por la que han optado los trabajadores al servicio del Estado en aras de que se les restituyan sus derechos laborales a través de la ejecución de la resolución. Ha resultado con buenos efectos, a pesar de su improcedencia en dicha jurisdicción.

⁸⁹ CUENCA DARDÓN, Carlos E. Manual de Derecho Procesal Penal Mexicano. Cuarta Edición. Cárdenas Editor. México 2000. P. 227.

Después de haberse estudiado previamente el expediente de que se trate y de no haberse integrado los elementos del tipo que acrediten la comisión de un delito; el Ministerio Público como titular del ejercicio de la acción penal, emite el acuerdo correspondiente en el cual determina el no ejercicio de la acción penal, por lo que lo envía a la reserva.

Sin embargo, las partes son citadas con el objeto de la conciliación en el cumplimiento del mandato jurisdiccional, dando lugar a la celeridad en el cumplimiento por parte de las dependencias demandadas a través de sus áreas jurídicas; tomándose en cuenta también los tintes políticos que engloba toda esa situación, evitando con ello causar mayores perjuicios al Estado.

Asimismo, consideramos al respecto que la intervención de la Procuraduría General de la República no tiene procedencia por no ser de su jurisdicción; en virtud de que con tal hecho no se configura un delito tipificado en el código penal; por tanto, no existe delito que perseguir, y dada su naturaleza no es jurisdicción de dicha instancia.

Las resoluciones dictadas en contra de las dependencias de la administración pública federal serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. La intervención que en los diversos casos ordena la ley, que se de vista al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga ya el procurador general de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación⁹⁰.

Finalmente, cabe destacar que de las tres instancias alternativas descritas, ésta resulta ser la más efectiva; no obstante, es la menos recurrida.

⁹⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit., p. 577.

10. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona física, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales; es decir, los nombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

Las garantías individuales constituyen el derecho sustantivo; es decir, el derecho a proteger a través del juicio de amparo, cuando los órganos de gobierno, llamados autoridades violan esas garantías o derechos, que también reciben el nombre de derechos fundamentales, derechos naturales, derechos del hombre, derechos humanos, garantías constitucionales, derechos subjetivos públicos, derechos de los gobernados, derechos de los particulares o simplemente derechos de los mexicanos, mismos que deben ser intocables y no pueden ser afectados en ningún momento⁹¹.

La defensa o la protección de los derechos humanos tiene la función de contribuir al desarrollo integral de la persona; delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función. Así como crear canales y mecanismos de

⁹¹ PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Apéndice de Garantías individuales. Octava Edición. Porrúa, México 2003. Pp. 17,18.

participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

La queja promovida ante esta institución, resulta ser la menos eficaz de todas aquellas medidas de presión extralegales ejercidas actualmente por los litigantes. Sin embargo, dicha dependencia da trámite a la queja; por lo que, hace la recepción de la misma y le abre expediente, procediéndose a girar oficio al tribunal solicitándole la información correspondiente; es decir, copias certificadas del expediente que se trate, dando lugar a dos expectativas.

Así pues, con fundamento en la información obtenida a través del tribunal, se resuelve a consideración de dicha dependencia, que el argumento presentado por el quejoso no resulta suficiente, por lo que se hace constar en el expediente, que no se acreditó violación alguna a los derechos humanos consagrados en las garantías individuales, ni existen irregularidades que sancionar. Por tanto, se girará el oficio correspondiente al quejoso notificándole lo resuelto, así como al tribunal, donde le informará de la improcedencia de la queja, por lo que será enviado al archivo.

En tanto, a consideración de la comisión en base a lo documentado en el expediente, determinara si el argumento presentado por el quejoso y anexo a ello, la información proporcionada por el tribunal, efectivamente cuenta con los elementos necesarios que le permitan acreditar la violación de sus derechos consagrados en la constitución; dicha dependencia procederá a emitir la denominada "recomendación" al TFCyA, mediante el oficio a través del cual señalará al tribunal se lleve a cabo mediante procedimiento interno la solución de la petición emitida en ésta instancia.

Es importante comentar que en el caso aludido, no se trata de un asunto de carácter jurisdiccional o laboral, propiamente, sino del incumplimiento de

servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; es decir, omisiones de naturaleza administrativa en el cumplimiento de una norma, la ley laboral burocrática, y de un laudo emitido por el TFCyA, como mandato jurisdiccional, lo que fija claramente la competencia de esta institución en comento y, la obliga a conocer e investigar dicha violación.

Actualmente se ha optado por esta instancia con la finalidad de hacer valer los derechos humanos de los que gozan los seres humanos y en especial los servidores públicos, que hayan obtenido un laudo favorable a sus intereses y que después de haberse agotado todos los medios procedentes no consigan que se cumplimente el mandato judicial que les concede un derecho.

11. LOS COSTOS

No obstante de estar investido de imperio el TFCyA, en el ámbito fáctico se aplica la multa de mil pesos en forma reiterativa, como medida de apremio con fundamento en el artículo 148 de la ley burocrática, hecho que no ha tenido ningún resultado favorable. Pues las dependencias han adoptado una postura de falta de respeto al ordenamiento jurídico hasta llegar a la indiferencia, resistiéndose al cumplimiento y acatamiento de las resoluciones.

Tal situación que actualmente podemos observar respecto de dichas dependencias gubernamentales al no cumplir con los laudos en un tiempo razonable. En torno a ello, podemos afirmar que en términos de porcentajes, solo un 10% de un cien son acatados en la primera o segunda diligencia requerida por los actuarios del TFCyA; el resto se caracteriza por tener un mayor índice de renuencia para cumplir con los laudos emitidos por este órgano de impartición de justicia.

Para efectuar el cobro de la multa a la dependencia demandada, el tribunal girará oficio a la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, misma que se encargará de hacer efectivo el apercibimiento dictado por la sala correspondiente, imponiéndole la multa a que se ha hecho acreedor con fundamento en el artículo 149 de la LFTSE.

Son varios los motivos por los que no se cumple eficazmente en dicho procedimiento, entre ellos encontramos; los diversos trámites burocráticos que se deben efectuar para realizar un pago, debido a la coordinación con otras áreas administrativas para efectuar las gestiones de solicitar la partida correspondiente al pago de la indemnización; la negligencia de los funcionarios públicos de las dependencias condenadas a cumplir con los laudos; la desaparición de instituciones bancarias y fideicomisos, entre otras.

Un ejemplo claro lo tenemos en el caso del gobierno del D. F., dependencia que hoy en día se le tiene que requerir por más de diez ocasiones para que se cumpla con lo dispuesto en el laudo, lo cual implica un severo retraso en la impartición de justicia, dejando a los trabajadores en espera en ocasiones por más de un año y medio a los que mejor les va, para ser reinstalados o para recibir sus indemnizaciones. Ya que en algunos otros, el tiempo transcurrido va de tres a cinco años, e incluso más.

Cabe destacar en tal sentido, que las dependencias que hoy en día registran el mayor número de diligencias para cumplimentar los laudos, son la Secretaría de Educación Pública, el Gobierno del D. F. y la Secretaría de Salud.

La impartición de justicia es gratuita, y corresponde al tribunal en este caso como uno de sus objetivos institucionales, en relación con los trabajadores al servicio del Estado, así como la aplicación de la ley burocrática y su ejecución.

Sin embargo, el desarrollo de un juicio ante TFCyA implica un costo tanto para el propio órgano jurisdiccional en comento, en el cumplimiento de dichos objetivos; así como para las partes en el juicio.

Uno de los objetivos institucionales del TFCyA, consiste en la impartición de justicia laboral en forma gratuita, pronta, completa e imparcial a los trabajadores al servicio del Estado y defenderlos en cuestiones que se relacionen con la aplicación de la LFTSE fundamento por el cual, se prohíben las costas judiciales, pues el gobierno presta el servicio sin cargo a quienes lo solicitan. En este tenor, el artículo 144 de la misma ley establece que dicho tribunal no podrá condenar al pago de costas.

En el presente apartado, haremos una breve mención sobre el perjuicio económico causado, en relación a los gastos generados en el desarrollo del proceso de ejecución del laudo, por un lado los litigantes representantes de los trabajadores al servicio del Estado y; por el otro, al órgano jurisdiccional del conocimiento.

Concretamente, en ese momento en que se suscita un ciclo que no permite que subsista el estado de Derecho en nuestro país, donde se da el juego reiterado del requerimiento de pago por parte del tribunal, la negativa de la dependencia demandada, la aplicación de la vía de apremio; es decir, el pago de la multa y así sucesivamente, hecho originado por la carente fuerza legal en sus disposiciones aplicables, de donde surge la necesidad de la reforma a la ley adecuándola a las realidades sociales imperantes actualmente.

Muchos de los juicios ventilados en el tribunal, son cumplimentados haciendo un estimado en términos generales, después de haber transcurrido desde tres hasta cinco años, realizándose para alcanzar tal objetivo en promedio de seis a siete diligencias de requerimiento de pago por año, situación

que causa un perjuicio económico al presupuesto otorgado a las partidas del tribunal, aunque es mínimo; debido a que las medidas de apremio no logran cumplir el objetivo por el que es efectuada y más bien, al contrario implica mayores gastos que el monto de la propia multa.

Definitivamente, el TFCyA sufre un perjuicio en su presupuesto debido a las reiteradas diligencias efectuadas por los actuarios comisionados sin cumplirse con el objetivo que la misma ley establece. Como lo es la impartición de justicia laboral pronta y completa; así como asesorar, representar y defender los derechos de los trabajadores en sus conflictos laborales y en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de la ley.

En la partida presupuestal otorgada al tribunal a través de la Secretaría de Gobernación, se lleva a cabo la clasificación por el objeto de los gastos programados para su funcionamiento, tomándose en consideración que para el cumplimiento de los objetivos de dicho órgano jurisdiccional se requiere cubrir varios aspectos del gasto.

La unidad de actuarios como elemento básico en el procedimiento de ejecución, necesita cubrir diversos conceptos como medios para el cumplimiento de sus funciones, mismos que por su naturaleza derivarán de capítulos diversos del presupuesto; como son la papelería utilizada para la elaboración de los autos y los exhortos, fotocopias, pasajes, gasolina, vehículos, viáticos, etcétera.

Por tanto, los actuarios en la realización de un número de diligencias no contempladas en la ley reglamentaria, ni contemplados como gastos extraordinarios, que indudablemente generan gastos, afectan al presupuesto anual otorgado al tribunal. A continuación citaremos un caso concreto ventilado en el TFCyA:

EXPEDIENTE: 4261/01. TERCERA SALA. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Emisión del Laudo	9 de junio de 2003
El Auto de Ejecución	23 de octubre de 2003
Condena:	Reinstalación de las funciones de lectrista y al pago correspondiente a dicho cargo.

DILIGENCIAS ACTUARIALES DE REQUERIMIENTO, EFECTUADAS EN LAS OFICINAS DEL GOBIERNO DEL D. F.

6	Febrero	2004
23	Abril	2004
11	Agosto	2004
6	Octubre	2004
13	Diciembre	2004
8	Febrero	2005
21	Abril	2005

Atendiendo a las manifestaciones vertidas por la parte actora, se le requiere nuevamente al gobierno del D. F., para que comparezca ante la unidad de actuarios del tribunal señalándose nueva fecha, como se señala en el último peldaño, apercibiéndose de la aplicación de la multa procedente.

Inicialmente, el apoderado legal argumentaba que el área jurídica se encontraba dando cumplimiento a lo condenado ante la secretaría de finanzas. Pero en términos generales, se argumenta como causa los variados trámites administrativos tendientes al cabal cumplimiento de lo condenado en la resolución. Y, al auxilio que se requiere de diversas áreas administrativas. Señalando al respecto; que sin embargo, en ningún momento se pretende la negativa de dar cumplimiento a dichos requerimientos. Aunque tácitamente se configure tal negativa.

Como podemos observar en el cuadro, en el primer requerimiento no se da cumplimiento a lo ordenado en el laudo, pese al apercibimiento de la multa. Situación que se va desarrollando sucesivamente en varias ocasiones sin cumplirse con la finalidad de las diligencias, a pesar de existir la aplicación de una vía de apremio para tales efectos, habiendo transcurrido ya un par de años sin cumplirse el mandato.

Muchos casos similares existen en la práctica, sin que en realidad exista un medio tajante con verdadera fuerza jurídica que le ponga fin. Por lo tanto, podemos concluir al respecto que los gastos que implican los trámites efectuados en su conjunto por el tribunal en coordinación con la Administración Local de Recaudación del Distrito Federal para efectuar el cobro de la multa, resulta más caro que el monto de la propia multa, sin lograr el objetivo de la aplicación del derecho a favor de las pretensiones de los trabajadores beneficiados por un mandato jurisdiccional.

Por otro lado, los litigantes al servicio del Estado realizan diversos gastos con motivo del juicio laboral burocrático durante la secuela del juicio hasta la emisión del laudo. Refiriéndonos concretamente a aquellas erogaciones efectuadas en el procedimiento de ejecución del laudo, las cuales ascienden en base a una cotización muy genérica a dos mil quinientos pesos, cantidad que podemos desglosar en gastos comprobables y los gastos sin posibilidad de comprobar.

Así pues, podemos mencionar dentro de los gastos comprobables los conceptos de papelería que ascienden a doscientos pesos y se encuentran constituidos por hojas, toner de impresión, engrapadora, grapas, perforadora, marca textos, plumas, lápices, folders, etcétera; así como los gastos proporcionales, de despacho y demás servicios de oficina, que implican el pago de los salarios de secretaria, pasantes, equipo de cómputo, luz, teléfono, agua,

renta de oficina, fax, por mencionar algunos, cuyo monto aproximado asciende a mil pesos. Y, los viáticos referentes a los gastos de transporte, como gasolina, automóvil, tarjetas telefónicas, etcétera.

En tanto los gastos sin posibilidad de comprobar, son aquellos destinados a las gratificaciones otorgadas a los empleados y funcionarios del órgano jurisdiccional en comento, que finalmente son mínimos si no es que nulos, en éste ámbito.

Asimismo, es menester hacer mención al costo que implica a los litigantes en comento, las reiteradas diligencias de requerimiento efectuadas a los titulares demandados frente a su manifiesto desacato, mismo que dependerá del número de requerimientos que se lleven a cabo; es decir, si hablamos de uno a cinco requerimientos efectuados al año, el plus que implica el gasto aproximadamente ascendería a mil pesos; en tanto, si el número de diligencias es mayor a cinco, el monto ascendería tentativamente a dos mil pesos.

Finalmente, cabe destacar al respecto que en los juicios cuya residencia de la parte actora, corresponde a otra entidad del interior de la República, dicho monto se aumentará por concepto de viáticos entre dos mil pesos y diez mil pesos, dependiendo del Estado que se trate.

12. ESTADO DE INDEFENSIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los juicios laborales ventilados ante el TFCyA se caracterizan por ser tardados y desgastantes; aunado a ello, su procedimiento de ejecución se torna interminable, derivado del desacato de las dependencias de gobierno, con el pleno conocimiento de que tal omisión no pasará del cobro de una multa.

Debido, a que la LFTSE que los regula tiene un sentido proteccionista de los intereses del Estado al no contemplar en ninguno de sus preceptos, medidas coercitivas con verdadera fuerza ejecutoria, para lograr el efectivo cumplimiento de las resoluciones emitidas por dicho órgano colegiado.

Por tanto, la ejecución de los laudos finalmente queda a merced de los titulares de las dependencias ya que si éstas desean cumplirlo lo harán y si no, no lo hacen; y el trabajador que obtuvo la resolución favorable no tendrá forma de obligarlo, porque entonces éste violaría el estado de Derecho. Por lo que no forza en forma alguna al titular demandado a cumplir las resoluciones emitidas por el órgano colegiado, dejándolo en un completo estado de indefensión.

Los trabajadores burocráticos en realidad padecen una grave situación que no ha sido tomada en cuenta por los legisladores, todo ello consecuencia de lo que ya se ha mencionado en apartados anteriores, en relación con la multa que se le impone al titular demandado como vía de apremio, cuando incumple el sentido de la resolución que emitió el tribunal al dictar el laudo, puesto que resulta irrisoria y daña los derechos laborales y humanos de las personas.

Debido a las deficiencias y omisiones en que incurre el TFCyA, dada la ley que lo regula, trae como consecuencia un verdadero perjuicio para los trabajadores al servicio del Estado, pues el incumplimiento del titular demandado condenado, le provoca al trabajador un daño patrimonial incalculable ya que éste no cuenta en la mayoría de los casos con algún otro ingreso económico, y todo ello como consecuencia de la pérdida de su única fuente de trabajo dejándolo en una grave crisis económica, la cual desemboca en problemas emocionales, familiares y sociales, en muchos de los casos arrastrando a sus familias, toda vez que la persona que de un momento a otro, se encuentra desempleada, no cuenta con la oportunidad de prepararse

económica, ni emocionalmente para esa situación, cayendo en un estado de depresión al verse rodeado de incertidumbre y de impotencia.

Por otro lado, el daño moral que también sufre el trabajador y su familia es incalculable; ante tal situación, deben ser tomados en cuenta tanto el desgaste físico como el emocional por el legislador para que se efectúe la reforma del capítulo de ejecución de los laudos contemplado en la ley burocrática. Misma que proyecta un sentido proteccionista de los intereses del Estado, dejando al trabajador en estado de indefensión en muchos aspectos. al no contemplar en ninguno de sus preceptos, medidas coercitivas verdaderamente eficaces, para lograr el cumplimiento de las resoluciones que el propio tribunal emite.

En virtud de la evolución social, ya se ha reconocido la dignidad del burócrata como persona humana, como sujeto de derecho laboral, de manera que dentro de las ficciones de la vida política y social existen estatutos que, aunque sea románticamente, proclaman la 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, en tanto que el hecho de que se respeten los derechos de los burócratas es mera necesidad de justicia, pues el gobierno debe preocuparse por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado mexicano; sin embargo, cuando los titulares quieren cumplir la ley a su modo y cuando no, pues no hay quien los obligue.

Finalmente, la reforma y el respeto a la LFTSE es vital para que verdaderamente se cumpla con el objetivo del principio de igualdad consagrado en la constitución, permitiendo que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado estén realmente equiparados a los derechos de los trabajadores regulados por el apartado "a" del artículo 123 de la constitución federal; ya que

ambos derechos se encuentran consignados en un mismo precepto constitucional.

13. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL ESTABLECIMIENTO DE LEYES INCONSTITUCIONALES

La inconstitucionalidad de las leyes vigentes, constituye una violación grave a las libertades humanas, hecho que no tiene cabida en un país democrático.

“Cuando el Estado Patrón, en la relación pública, desobedece la ley a través de sus representantes y no acata los laudos emitidos por los tribunales burocráticos, la ley es ineficaz para hacerlo cumplir”.⁹²

Desde la concepción del Estado liberal de su época Hauriou decía que la administración debe actuar, pero sometida a la ley. Que actúe, pero que pague, desde la óptica del Estado social de Derecho de nuestra constitución. Y además, debe actuar sometida a la ley y con el objetivo de cumplir los valores y fines constitucionalmente predeterminados. Debe actuar pronto, bien y eficazmente, y si causa daños, sobre todo por hacerlo mal o tarde, o por no actuar cuando expresamente y mediante pautas fijas está obligado a ello, que pague por su mal funcionamiento o por su inactividad, que es también el incumplimiento de un precepto constitucional; el que impone a los poderes públicos la acción de promover y facilitar servicios a los ciudadanos. Pero no cualquier servicio, ni tampoco a cualquier precio⁹³.

El Estado debe garantizar, por la fuerza si es necesario, su propia producción y consolidación, y castigar a los que se atreven a atentar contra su

⁹² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ob. Cit . p. 528.

⁹³ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Porrúa. México 1997. P. 31.

seguridad, orden y estructura social. Sin embargo, cabe señalar que resulta de la misma importancia que garantice la ejecución de las mismas, lo cual se ha dejado de lado en muchos casos.

En tal virtud, el Estado como institución debe ser tan responsable, o más, de lo que lo son los particulares por los daños y perjuicios que causa. Así, la imputación al Estado, se fundamenta en el hecho de que la generación material o jurídica de un daño presupone la actuación u omisión de personas físicas, dotadas de voluntad libre que, refiriéndonos concretamente a los funcionarios o empleados públicos; servidores públicos entrando en esta categoría los dos anteriores. Pues, a través de ellos se manifiesta la voluntad estatal, teniendo como base la teoría de la representación o también conocida como la teoría del mandato y la teoría del órgano. Cabe señalar que el Estado es sujeto de derecho en contratos por ejemplo, así aparece como una unidad de derechos, obligaciones y responsabilidades.

El problema de la imputación del Estado, deriva de los individuos llamados agentes de la estructura gubernamental cuyas acciones se atribuyen a él. Pues, no todos los individuos que se encuadran dentro de ese rubro realizan una conducta estatal, sino solamente aquellos que están calificados jurídicamente, desempeñando funciones de creación o aplicación de normas a cargo de personas que cumplen un determinado cargo otorgado bajo el orden jurídico establecido. En tal sentido, se debería imputar al Estado una acción humana, cuando *corresponde en una forma específica a un orden jurídico previamente establecido*⁹⁴.

En opinión de Álvaro Castro Estrada, en relación con lo anteriormente comentado la reparación del daño consistirá en dejar indemne el sujeto activo de la relación; es decir, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o

⁹⁴ Ibidem, p. 33.

derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que se restaure la integridad del patrimonio afectado con tal actuación administrativa, sean éstos producto de un hecho o acto administrativo⁹⁵.

Y sin importar, salvo para el cálculo de la indemnización; que ellos provengan de conducta lícita o ilícita, habida cuenta que como presupuesto de procedencia no debe haber obligación jurídica de soportarlos, en cuyo caso no nacería dicha obligación resarcitoria o reparadora que constituye el objeto de la responsabilidad.

En virtud de que la aplicación de las normas, es una conjugación que hacen las autoridades, constituye una administración pública más eficiente, empeñada en la búsqueda de un continuo mejoramiento y dotar de calidad creciente a los servicios públicos. Así pues, el Estado con su cobertura jurídica, es una expresión de normas que sirve como organizador del modelo de dominación que se quiere implantar, consolidar, desarrollar y expandir.

En nuestro marco jurídico, son dos los sistemas de responsabilidad aunque deficientes, uno civil de carácter subjetivo e indirecto, generalmente subsidiario y excepcionalmente solidario, y otro de naturaleza administrativa, también subjetivo y no solidario, no satisfacen las exigencias que sobre este importante tema sin duda mantiene y acrece el estado de Derecho.

La eficacia del Derecho se equipara con el concepto de fuerza, ya que si en lugar de realidad o efectividad, hablamos de fuerza, la relación entre la validez y eficacia de un orden jurídico no es otra que la relación entre Derecho y fuerza.

⁹⁵ CASTRO ESTRADA. Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ob. Cit., p. 33.

La responsabilidad del Estado legislador, se presenta cuando el poder legislativo, como poder del Estado, expide una ley y ésta le ocasiona daños y perjuicios a un particular, independientemente de la aplicación de la misma por la administración pública. Así como la responsabilidad derivada de los daños que se produjeran con motivo de la expedición o aplicación de los reglamentos que expide el titular del poder ejecutivo⁹⁶.

Es menester, optar por el establecimiento de un régimen de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado en México. Pues, un Estado responsable merece confianza. En aras de que las normas encaminen a la sociedad al bien común, lo que requiere en primera instancia, es que sus gobernantes actúen dentro de los límites que previamente se hayan determinado jurídicamente. Sin embargo, las personas que gobiernan en ocasiones llegan a incurrir en abusos, olvidando generalmente, en que consiste su función, quedándose la sociedad y el particular desprotegido por no existir los causes para exigir la rectitud.

14. LA PREPARACIÓN PROFESIONAL Y LA ÉTICA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Es indudable que para que el Estado cumpla con sus fines, necesita del elemento personal para desarrollarse en cada uno de sus campos de acción y matices, los cuales son variados. Ante tal situación, el papel de los servidores públicos en la administración pública implica gran importancia, por lo que este elemento humano debe poseer una gama de virtudes y valores morales bien definidos para desempeñar su función, así como la buena preparación profesional que le de forma para su ejercicio. Por tanto, al encontrarse subordinados a los ordenamientos legales que regulan sus relaciones con el Estado, deben acatarlos y hacerlos cumplir eficazmente.

⁹⁶ Ibidem, p. 36.

En aras de que el cumplimiento de las normas encaminen a la sociedad mexicana en general, al bien común, se requiere en primera instancia que sus gobernantes actúen dentro de los límites previamente establecidos por la legislación vigente. Sin embargo, los servidores públicos como sus representantes, llegan a incurrir en abusos, olvidándose en que consiste su función y dejándose a otro sector de la sociedad desprotegido, por no existir los causes jurídicos para exigir la rectitud.

Nuestra constitución política, como ley suprema consagra en sus disposiciones los derechos fundamentales de cada uno de los individuos, normas que a pesar de su carácter coactivo actualmente no son aplicadas eficazmente; es decir, en el Estado mexicano impera una desencadenada violación a las leyes, donde la aplicación de los ordenamientos legales ahora se negocian, dejándose con ello grandes vacíos en el marco jurídico del país.

Hoy en día, la existencia de un verdadero estado de Derecho en nuestro país, deja mucho que desear, ante el desmedido incumplimiento de los preceptos jurídicos en vigor. Por lo que, resulta indispensable se lleve a cabo el fortalecimiento de las instituciones a través del sometimiento al marco normativo en relación a los servidores públicos. Y, que el mismo Estado garantice el cumplimiento de los derechos sociales, como reza la propia constitución. Así como, el respeto al marco normativo que hoy en día se ha perdido, pero con la participación de todos y cada uno de los mexicanos haciendo cumplir las leyes emanadas de nuestra constitución, y la adecuada preparación de los elementos personales que la representan y dentro de los cuales se encuentra la ejecución de las mismas leyes, debido a que con su debido ejercicio se logra la buena administración pública, pues acatándose al pie de la letra permitirá el establecimiento de un efectivo estado de Derecho en nuestro país.

En este sentido, corresponde señalar que la problemática que padece el TFCyA, surge a raíz de la falta de respeto de los servidores públicos al marco normativo y la baja calidad en la prestación de los servicios públicos, destacando con ello su falta de preparación. Situación que trae como consecuencia la notoria carencia en el servicio y cargas de trabajo, a veces excesivas, que han llevado al uso reiterado de formatos que en ocasiones no corresponden a la realidad de la litis concreta que se dilucida ante dicho órgano.

Asimismo, el gobierno debe implementar una nueva perspectiva de derecho laboral burocrático para que se lleve a cabo la capacitación y adiestramiento a los servidores públicos de las dependencias de la administración pública federal, local y municipal; lo cual ya se encuentra estipulado en la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Resulta de gran importancia, darle al derecho laboral burocrático su justo lugar, por lo menos desde la esfera gubernativa, debido a que destaca la falta de preparación de los servidores públicos de las diferentes dependencias, instituciones y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como las excesivas cargas de trabajo de los servidores públicos del tribunal, como ya se comentó con antelación.

En un estado de Derecho, se debe exigir que los servidores públicos sean responsables de sus actos u omisiones realizados en la prestación del servicio o funciones que desempeñan, ya que la corrupción ha tendido a privatizar la conducción del Estado, desnaturalizando, explotando su descrédito para dejar la vía libre a los propios intereses de los que con ellos se benefician, de tal manera que ésta, atenta contra la democracia al confundir el poder político con el económico.

Con el objetivo de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en las funciones de los servidores públicos, el Estado a través de sus órganos debe fomentar su capacitación y compromiso profesional en el desempeño de sus funciones, mediante su actualización y preparación constante en el ámbito de su competencia, evitando con ello el desconocimiento de sus funciones y alejarlos de incurrir en actitudes negligentes, ante la existencia de medidas de apremio más rigurosas aplicables al grado de su responsabilidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Originalmente los trabajadores al servicio del Estado fueron discriminados en el ámbito jurídico, olvidándose de ellos en su condición de sujetos de derecho del trabajo, por lo que se encontraban desprotegidos al no ser objeto de reglamentación. Sus relaciones existentes con el Estado, se regían sobre bases civilistas, desde el punto de vista administrativo; no fue sino hasta 1960, con la adición del apartado "b" al artículo 123, que le da origen al derecho laboral burocrático, cuando se establece como una relación de trabajo de carácter social, hecho que tiene su antecedente inmediato en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. Sin embargo, no cabe duda que aun falta mucho por hacer en el ámbito burocrático, pues resulta indispensable el reconocimiento de los derechos constitucionales que tienen los servidores públicos, en especial los de confianza.

SEGUNDA. Con la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, se establecen los lineamientos orgánicos, rectores de la relación de trabajo surgida entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Sin embargo, actualmente en el ámbito burocrático se han manifestado acontecimientos que denotan que aun no ha sido regulado eficazmente de manera general, en virtud de que es ambiguo y se encuentra disperso atendiendo a diversas legislaciones; por lo que resulta muy conveniente la reforma integral a la misma debido a su alcance en la praxis jurídica y a las necesidades que imperan hoy en día, así como a las carencias que con su aplicación pueden apreciarse, por no ajustarse a los requerimientos de los trabajadores.

TERCERA. La problemática principal que da lugar a la inejecución de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, radica

en dos aspectos, como son la existencia de una legislación no adaptada a las circunstancias que se viven actualmente, así como el debilitamiento de las instituciones; desvirtuándose así la legalidad en nuestro sistema jurídico. Denotándose con ello la falta de compromiso de los funcionarios públicos que integran el poder legislativo y aquellos en los que fueron delegadas funciones de servicio público para alcanzar el bien común en nuestra nación. En tanto unos no establecen los lineamientos jurídicos que regulen de forma eficaz y completa, el ámbito del Derecho Laboral Burocrático atendiendo a las necesidades imperantes o si lo hacen, lo hacen mal; los otros no cumplen con aquellos preceptos jurídicos que aunque existentes no cubren con lo requerido en dicho ámbito, dándole también su crédito a los tintes políticos que sobre ellos influye. Por tanto, la falta de compromiso y responsabilidad de los funcionarios públicos como representantes del Estado mexicano, no permite alcanzar los principios de legalidad y justicia que establece nuestro sistema jurídico como un ideal a alcanzar.

CUARTA. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano jurisdiccional debe formar parte del poder judicial; aunado a ello, debe reformarse la precaria ley que lo regula. Pues con la intervención del poder judicial en el cumplimiento de los fallos emitidos en la jurisdicción del derecho laboral burocrático, se deslindaría de los intereses políticos que desvirtúan su funcionamiento, situación que hasta el día de hoy ha propiciado una terrible situación de impunidad. En virtud de que no existen legislados verdaderos medios de apremio severos y funcionales acordes a las necesidades existentes en torno a la ejecución de las resoluciones emitidas por dicho órgano jurisdiccional; y considerando que tal ejecución es contra el propio Estado y sus bienes son inembargables, los tribunales colegiados han determinado la improcedencia de alguna otra modalidad de vía de apremio. Sin embargo, deben tomarse en cuenta los numerosos organismos que actualmente tienen

personalidad jurídica y patrimonio propio. Propiciándose a su vez, con tal problemática el debilitamiento de la propia institución.

QUINTA. Los titulares de las dependencias e instituciones de la administración pública tienen la responsabilidad de cumplir cabalmente con lo dispuesto por la ley, como representantes del Estado y como obligados a acatar lo ordenado en una resolución emitida por un órgano jurisdiccional competente. Pero nuestra realidad jurídica es otra, en la que al no respetarse la ley, pues existe un alto índice de impunidad, se infringe dicho compromiso que debe de existir tanto consigo mismo como con el Estado, en cada uno de los que ejercen la función pública. Así pues, tal situación provoca el debilitamiento de las instituciones debido a los intereses políticos que en ellos se inmiscuyen, rompiéndose con ello los cánones de la prevalencia del estado de Derecho en nuestro sistema jurídico.

SEXTA. Considerando que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje presenta un registro de 6,557 demandas ingresadas hasta el año 2004, cantidad a la que debemos sumar las de recién ingreso, así como los expedientes que se han rezagado por diversos trámites pendientes de cumplir. Se ha originado con ello, gran carga de trabajo dentro de dicho órgano, por lo que al respecto, resultó necesario el establecimiento de la cuarta sala dentro de la estructura orgánica del tribunal, para agilizar en la medida de lo posible la impartición de justicia, en materia laboral burocrática.

SÉPTIMA. La cuantificación de los costos que implica el desacato de las dependencias de la administración pública en la ejecución de las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podemos definirlo como considerable, pues implica un gasto muy fuerte, sobretudo en relación con los trabajadores que tienen su residencia en el interior de la República, en virtud de su situación económica, lo que les impide estar viajando

constantemente a la ciudad de México. Aunque comparado con otros ámbitos del Derecho, consideramos que los costos son menores. Lo más importante, es que dicho aspecto económico genera a su vez diversas consecuencias que no pueden cuantificarse en dinero, en virtud de todo lo que implica en el ámbito personal, familiar, emocional y obviamente laboral, para el trabajador. En relación con el órgano jurisdiccional que los emite, aparentemente tampoco implica grandes erogaciones, pero atendiendo al monto total de los asuntos que son del conocimiento del tribunal de los cuales sólo un 10% ejecutan la resolución conforme a Derecho, realmente implica una pérdida económica.

OCTAVA. Actualmente se vive un estado de crisis en la esfera gubernamental por motivos políticos, cuyas consecuencias se proyectan en el debilitamiento de las dependencias e instituciones de la administración pública federal y del gobierno del Distrito Federal. Por tanto, el objetivo principal debe consistir en el fortalecimiento de las mismas a través del respeto al marco jurídico vigente por parte de los servidores públicos que los representan y aquellos que los hacen funcionar. Así como, la participación de todos y cada uno de los individuos que conformamos el Estado mexicano, cumpliendo con los ordenamientos jurídicos vigentes que regulan la vida en sociedad y la de las instituciones, en aras de que prevalezca un verdadero estado de Derecho en nuestro país.

ANEXOS

ANEXO 1



Expediente No. 4441/01. 1

ANTONIO GONZÁLEZ JESÚS.

VS.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES.

(REINSTALACION y OTRAS).

PRIMERA SALA.

L A U D O

México, D. F., a dieciséis de octubre del
dos mil tres.-----

VISTOS para dictar nuevo laudo en cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas por el PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, al resolver el juicio de amparo directo número DT.-17081/2003, promovido por el titular quejoso en contra del acto que reclamó de esta autoridad y

RESULTANDO

1.- Este H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, satisfechos todos los trámites y requisitos legales, dictó laudo definitivo el día treinta de abril de dos mil tres, cuyos puntos resolutivos textualmente dicen: -----

PRIMERO.- La parte actora probó parcialmente la procedencia de su acción, y el Titular demandado no probó ni justificó sus excepciones y defensas, en consecuencia: -----

SEGUNDO.- Se condena al Titular de LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES a reinstalar al C. ANTONIO GONZÁLEZ JESUS como técnico Especializado así como a pagarle los salarios caídos y agumado a partir del cese

(segunda quincena de septiembre de dos mil uno) y hasta que sea materialmente ejecutable la resolución correspondiente, el aguinaldo de dos mil uno, el reconocimiento de su antigüedad al servicio del demandado, aumentos y retabulaciones que sufra su plaza de base de técnico especializado que les haya sido otorgado a los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría demandada, al pago correspondiente al FONAC por el año dos mil dos, el reconocimiento de que se le debe de considerar para que se le cubra el 20 % extra sobre su salario en virtud de que las funciones que realiza son insalubres por el contacto directo con productos químicos como son: tiner, gasolina blanca, bencina y resistol 5000, material usual para el desarrollo de las labores diarias encomendadas al actor, en los términos y condiciones que se establecen en el último considerando que conforma la presente resolución.

TERCERO.- Se absuelve al demandado de pagar al actor la antigüedad y a entregarle el equipo de trabajo reclamado.

2.- Inconforme con dicha resolución, el titular demandado promovió juicio de amparo, conociendo de él, por razón de turno, en el PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, bajo el número de expediente DT.-17081, resuelto en sesión celebrada el día once de septiembre de dos mil tres, concediendo al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal, para los efectos precisados en la parte final del último considerando, que en lo que interesa, dice: --

"En las narradas consideraciones, al ser vulneratorio el laudo combatido de lo dispuesto por el artículo 137, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que procede es la concesión del amparo solicitado, para el efecto de que lo deje insubsistente y en su lugar, dicte otro en el cual, en forma fundada y motivada, y mediante el análisis y valoración del material probatorio aportado al sumario, resuelva nuevamente sobre la procedencia o improcedencia del pago del 20% (VEINTE POR CIENTO) extra sobre su salario, debiendo reiterar los demás aspectos ajenos a la presente concesión."

CONSIDERANDO

I.- Esta Primera Sala se encuentra obligada a cumplir fielmente las ejecutorias de cuenta, con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Amparo, para el efecto de restituir a los agraviados



en el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, por lo que se deja insubsistente el laudo que constituyó el acto reclamado y se dicta esta nueva resolución en la que, siguiendo los lineamientos que marca la ejecutoria, se resolverá lo concerniente al 20% extra sobre el salario del trabajador, resolviendo conforme a derecho. -----



II.- En estricto apego al mandato constitucional anteriormente mencionado, en primer término se deja insubsistente el laudo impugnado y se procede a dictar esta nueva resolución, siguiendo los lineamientos de la ejecutoria y partiendo de la base de que la litis se construye a determinar: si como el actor lo señala en su escrito inicial de demanda, le asiste derecho para solicitar del demandado las prestaciones que pretende por haber laborado a su servicio mas de siete años de manera consecutiva en una plaza de base y realizando funciones administrativas como Técnico Especializado, puesto del que fue despedido de manera injustificada, o por el contrario como se excepciona su contraparte, éste carece de acción y de derecho para reclamarlas en virtud de que el actor se desempeñaba como trabajador temporal en una plaza que se encontraba resguardada por su titular, el C. Jorge Bustamante Romero quien se encontraba disfrutando de una licencia sin goce de sueldo y que con fecha 27 de agosto de dos mil solicitó su reincorporación, por lo que el accionante causó baja a partir del día quince de septiembre del dos mil uno.- Por la forma en que se estableció la controversia, corresponde al demandado la carga de la prueba para demostrar que la plaza de base que el actor ocupaba se encontraba resguardada por su titular que era el C. Jorge Bustamante Romero y que este solicitó su reincorporación a la misma a partir del día 27 de agosto de dos

mil uno, con fundamento en los artículos 784 y 804, ambos de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley de la Materia.

III.- Vistos los efectos para los que se concedió el amparo a la parte quejosa, se reiteran los demás aspectos intocados por la misma, por lo que se condena a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a reinstalar al C. Antonio González Jesús en la plaza de base de Técnico especializado, así como a pagarle salarios caídos a partir del cese (segunda quincena de septiembre de dos mil uno) y hasta que sea cabalmente cumplida esta resolución; asimismo se condena al demandado a reconocer la antigüedad del actor en el servicio; a los aumentos y retabulaciones que sufra su plaza de base de técnico especializado y que les otorgue a los trabajadores que presten sus servicios para el propio demandado; al pago del FONAC que se le venía descontando bajo el concepto 22 por el año dos mil dos; al pago del aguinaldo del año dos mil y los que se sigan generando hasta el cumplimiento de esta resolución y se le absuelve del pago de la antigüedad así como de la entrega del equipo de trabajo que año con año les otorga el titular demandado a sus trabajadores, consistente en el otorgamiento de dos pares de botas, una chamarra, guantes de carnaza, goggles, cubre bocas, bata, camisola, pantalón, los cuales son otorgados en el mes de noviembre, todo lo anterior, en términos de los considerandos del laudo anterior en el que se sustentaron los aspectos intocados, los cuales se reiteran para ese único efecto.



IV.- Por otra parte, en el apartado 7 del capítulo de prestaciones de la demanda, el actor pidió el reconocimiento de que se le debe considerar para que se le cubra el 20% de su salario en virtud de que las funciones que realiza son insalubres



MEXICO, D. F.
TRIBUNAL FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE

por el contacto directo con los productos químicos como son: tiner, gasolina blanca, bencina y resistol 5000, material usual para el desarrollo de sus labores diarias, pago que el demandado se ha abstenido de otorgarle.

El demandado negó la procedencia de esta prestación, correspondiendo al actor la carga para acreditar el derecho a recibir la prestación reclamada, por lo que, para ello, aportó como prueba la copia fotostática del oficio numero SC/ST/053/01, que obra a fojas 13, firmado por los CC. Miguel Angel Camacho Meléndez y Socorro Vergara Pineda, en su carácter de Secretario de Trabajo y responsable de la Comisión de Higiene y Seguridad, respectivamente, del Sindicato Democrático de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, mediante el cual solicita al Director de Recursos Humanos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente el pago de la referida prestación a favor del actor. Sin embargo, el documento aludido carece de valor, pues no señala el precepto de las Condiciones Generales de Trabajo en que se encuentra prevista la prestación en comento, así como tampoco obra sello o constancia de que haya sido recibido por alguna dependencia o funcionario del demandado, además de que el citado documento, por su naturaleza, requería ser perfeccionado, lo cual no aconteció pues el medio propuesto para ello fue condicionado a que fuera objetado en autenticidad y el demandado solo lo objetó en términos generales, por lo que al tratarse de un documento simple susceptible de ser alterado y no encontrarse administrado con otra prueba fehaciente que la perfeccione, carece de valor probatorio. Tiene aplicación en lo que interesa, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la



13/01

Federación y su Gaceta, Novena Época, correspondiente al mes de noviembre de 1995, tomo II, tesis 2ª. CI/95, página 311, del siguiente tenor:-----

"COPIA FOTOSTATICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO. SI ESTA CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS, PUEDE FORMAR CONVICCION. Si bien una copia fotostática simple carece de valor probatorio pleno, no puede negarse que es un indicio y, como tal, incapaz por sí solo de producir certeza; sin embargo, como todo indicio, cuando la fotostatica se encuentra admiculada con otros elementos probatorios, su correlación lógica y enlace natural con la verdad que se busca, puede formar convicción en el juzgador."-----

Lo anterior, sin perjuicio de la carga probatoria que correspondía al actor para demostrar que se ubicaba en los supuestos de la norma prevista en las Condiciones Generales de Trabajo y que se encontraba materialmente desempeñando las labores de riesgo e insalubres que refiere en el apartado 7 del capítulo de prestaciones de la demanda, por lo que, consecuentemente, se absuelve al titular de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la indicada prestación.



En mérito de lo expuesto y fundado, y con apoyo en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, se -----

RESUELVE:

PRIMERO.- Se deja insubsistente el laudo pronunciado por esta Primera Sala el día treinta de abril de dos mil tres.-----

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



SEGUNDO.- La parte actora probó parcialmente la procedencia de su acción, y el Titular demandado no probó ni justificó sus excepciones y defensas, en consecuencia

TERCERO.- Se condena al Titular de LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES a reinstalar al .C. ANTONIO GONZALEZ JESÚS como técnico Especializado así como a pagarle los salarios caídos y aguinaldo a partir del cese (segunda quincena de septiembre de dos mil uno) y hasta que sea materialmente ejecutable la resolución correspondiente; el aguinaldo de dos mil uno y posteriores hasta la reinstalación; el reconocimiento de su antigüedad al servicio del demandado, aumentos y retabulaciones que sufra su plaza de base de técnico especializado que los haya sido otorgado a los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría demandada, al pago correspondiente al FONAC por el año dos mil dos, en los términos y condiciones que se establecen en el último considerando que conforma la presente resolución.

CUARTO.- Se absuelve al demandado de pagar al actor la antigüedad, a entregarle el equipo de trabajo reclamado, y del reconocimiento de que se le debe de considerar para que se le cubra el 20 % extra sobre su salario en virtud de que las funciones que realiza son insalubres por el contacto directo con productos químicos como son: tiner, gasolina blanca, bencina y resistol 5000, material usual para el desarrollo de sus labores diarias encomendadas, en términos de este fallo.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LAS PARTES.-
CUMPLASE.- Gírese atento oficio de estilo al PRIMER TRIBUNAL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



MEXICO, D.F.
TRIBUNAL FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE

EXP. NUM. 4441/01
PRIMERA SALA

México, Distrito Federal, a tres de febrero del dos mil cuatro.....

Visto el estado que guardan los presentes autos de los cuales se desprende que ha quedado firme el Laudo de fecha dieciséis de octubre del dos mil tres, con fundamento en los artículos 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comisionese a un C. Actuario adscrito a este Tribunal, para que en unión con el C. ANTONIO GONZALEZ JESUS, actor en el presente juicio, se constituya en el domicilio del Titular del SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, y en el momento de la diligencia lo requiera por conducto de su apoderado o de la persona con quien se entienda la misma, ordene a quien corresponda, reinstale al actor en el puesto de Técnico Especializado ; a reconocer su antigüedad al servicio de titular demandado, aumentos retribuciones que sufra la plaza mencionada ; al pago del FÓNAC así como el pago de las siguientes cantidades : \$95.613.00 por concepto de salarios caídos del 15 de septiembre de dos mil uno al 15 de junio del dos mil tres, \$8,765.67, por concepto de aguinaldos de los años 2001, 2002 y 2003, lo cual arrojan un total de \$104,378.67 (CIENTO CUATRO MIL, TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS 67/100 M.N.), apercibido que de no hacerlo se le impondrá una multa consistente en \$1,000.00 (MIL PESOS 00/100 M.N.) vigentes, con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la Materia.....

Se dejan a salvo los derechos de la parte actora para que en vía incidental calcule los salarios que se sigan generando.....

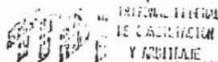
Así mismo, se previene a la actora para que comparezca ante la unidad de Actuarios, de este Tribunal a las NUEVE HORAS CON TREINTA MINUTOS DEL DIA 15 MAR 2004, a fin de cumplimentar la diligencia ordenada en el presente proveído, apercibido que de no hacerlo este Tribunal resolverá lo conducente.....

NOTIFIQUESE PERSONALMENTE. - Así lo proveyeron y firmaron los CC Magistrados que integran la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Doy fe.....



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2



SALES BOYOLI Y ROMERO, S.C.

Fernando Montes de Oca 62
Colonia Condesa 06140
México, D.F.

TELÉFONO 4 00 8 142

Tel. (5255) 5286 0667
(5255) 5286 0636

OFICIALIA DE PARTES

sh@stb.com.mx
www.stb.com.mx

(5255) 5211 6009
(5255) 5211 6007

Recibo con Una Copia

JESÚS ANTONIO GONZALEZ
VS.
SECRETARÍA DEL MEDIO
AMBIENTE Y RECURSOS
NATURALES.

EXP. 4441/2001

Planilla de liquidación

H. MAGISTRADOS DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

JORGE SALES BOYOLI, apoderado del actor al rubro citado, con la personalidad debidamente acreditada y reconocida en autos, con el debido respeto comparezco antes Ustedes para exponer:

Que en términos del presente escrito y con la finalidad de dar cumplimiento al laudos de fechas 30 de abril y 16 de octubre de 2003 en términos de la ejecutoria de juicio de amparo directo 17081/2003 de 11 de septiembre de 2003 vengo a presentar la siguiente:

PLANILLA DE LIQUIDACIÓN

Para la cuantificación a las prestaciones que señala el laudo de 16 de octubre de 2003 deberá tomarse como salario base diario la cantidad de: \$ 146.80 (CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS 80/100 M.N.). Cantidad marcada en el Tabulador de salarios para el año 2004 y que corresponde a la plaza de base Nivel 27 Z Técnico Especializado.

Calculado al 15 de marzo de 2004, fecha señalada para la reinstalación del actor.

Salarios caídos desde 16 de septiembre de 2001 al 15 de marzo de 2004		\$ 133, 441.20
Aguinaldo 2001 (40 días)	2850.40	5, 872.00
Aguinaldo 2002 (40 días)	11261.60	5, 872.00
Aguinaldo 2003 (40 días)	1845.67	5, 872.00
Aportaciones al FONAC 2002 a razón de \$ 114.17 quincenales	2,740.17	6, 850.20

Cantidades que dan un total de \$ 157, 907.40 (CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SIETE 40/100 M.N.).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



México, Distrito Federal, a doce de enero del dos mil cinco.....

Vista la remisión de los presentes autos que hace el C. Secretario de Audiencias al Pleno de esta Sala a fin de resolver el Incidente de Liquidación planteado por el actor, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se procede a resolver lo conducente.....

RESULTANDO

1. El laudo dictado el dieciséis de octubre del dos mil tres (f. 182) condenó al titular de la SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES a: "... reinstalar al C. ANTONIO GONZÁLEZ JESÚS como técnico especializado así como a pagarle salarios caídos y aguinaldo a partir del cese (segunda quincena de septiembre de dos mil uno) y hasta que sea materialmente ejecutable la resolución correspondiente; el aguinaldo de dos mil uno y posteriores hasta la reinstalación; el reconocimiento de su antigüedad al servicio del demandado, aumentos retribuciones que sufra su plaza de base de técnico especializado que les haya sido otorgada a los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría demandada, al pago correspondiente al FONAC por el año dos mil dos...".-----

2. De la razón actuaria visible a fojas 212 de autos de fecha quince de marzo del 2004 se advierte que el titular demandado, cubrió la cantidad de \$96,246.43 por concepto de salarios caídos del 15 de septiembre del 2001 al 15 de junio del 2003 y aguinaldos por el mismo periodo.-----

3. En diligencia de fecha primero de julio del dos mil cuatro (f. 225), se reinstaló al actor bajo las mismas condiciones que tenía antes del despido injustificado a que fue objeto.-----

4. Mediante escrito presentado el cuatro de agosto del 2004 (f. 246) el actor presentó su planilla de liquidación por la cantidad de \$73,333.20 por concepto de salarios caídos del 30 de mayo del 2003 al 1 de julio del 2004, ofreciendo como pruebas en audiencia de fecha catorce de septiembre del dos mil cuatro (f. 275) la instrumental de actuaciones consistente en planilla de liquidación que obra a fojas 246 de autos; planilla de liquidación de la dependencia demandada; acta de

PRIMERA SALA

reinstalación que obra a fojas 225 de autos y la presuncional legal y humana.

5. Celebrada la Audiencia incidental se turnó el expediente para dictar la presente resolución.

CONSIDERANDO

I. Analizadas las constancias de autos se advierte que la litis incidental se consiñe en determinar el monto de salarios caídos y aguinaldo del 16 de junio del 2003 al 31 de mayo del 2004. En ese sentido, la carga de la prueba recae en el Titular demandado, conforme al criterio jurisprudencial número 50/94 consultable en la página 26 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 84 de diciembre de 1994, bajo el rubro: "SALARIOS, CARGA DE LA PRUEBA, CUANDO SE DISCUTE SU MONTO EN EL INCIDENTE DE LIQUIDACION", en esa virtud, se pasan a analizar las pruebas que ofreció.

Por lo que hace a la razón actuarial del 15 de marzo del dos mil cuatro y acuerdo que recayó al mismo le beneficia para acreditar que fue cubierto al actor los salarios caídos y aguinaldo condenados en el laudo.- El original de la Planilla de liquidación le beneficia únicamente para acreditar el salario mensual del actor el cual fue fijado por el laudo por el año 2003 y se toma como cierto el señalado por el 2004, sin embargo el cálculo debió realizarse del 16 de junio del 2003 al 31 de mayo del 2004.- La instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana le benefician únicamente para acreditar el monto del salario para el cálculo de los salarios caídos y aguinaldo.

Por lo que se procede a realizar las operaciones aritméticas correspondientes.

II. SALARIOS CAÍDOS.- Del 16 de junio al 31 de diciembre del 2003 tomando como base el salario mensual condeñado en el laudo de \$4,553.00 por lo que multiplicado por 6.5 meses resulta la cantidad de \$29,594.50.- Asimismo, por lo que hace del 1 de enero al 31 de mayo 2004 tomando como base el salario mensual propuesto por el titular demandado que multiplicado por 5 meses arroja la cantidad de

EXP. NUM. 4441/01
PRIMERA SALA



MEXICO, D. F.
TRIBUNAL FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE

\$24,034.80; sumadas ambas cantidades arrojan el total de \$53,629.30,
por concepto de salarios caídos.

III. AGUINALDO 2003.- Tomando como base el salario mensual de
\$4,553.00, el cual es de un salario diario de \$151.76 que multiplicado
por 21.66 días del 16 de junio al 31 de diciembre del 2003, arroja un total
de \$3,287.12.

IV. AGUINALDO 2004.- Tomando como base el salario mensual de
\$4,806.96, el cual es de un salario diario de \$160.23 que multiplicado
por 16.66 días del 1 de enero al 31 de mayo del 2004, arroja un total de
\$2,669.43.

Sumadas las cantidades arrojan un gran total de \$59,585.85
(CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO
PESOS 85/100) que deberá pagar el titular demandado en forma
liquida y sin descuento alguno, conforme a su desglose visible a fojas
256 de autos.

Por lo que se.

RESUELVE

ÚNICO.- Se condena al titular de la SECRETARÍA DE MEDIO
AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, a pagar al C. ANTONIO
GONZÁLEZ JESÚS la cantidad de \$59,585.85 (CINCUENTA Y NUEVE
MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS 85/100) por concepto
salarios caídos y aguinaldos por el periodo del 16 de junio del 2003 al 31
de mayo del 2004, que deberá pagar el titular demandado en forma
liquida y sin descuento alguno.

NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.- Así lo proveyeron y firmaron los
CC. Magistrados que integran la PRIMERA SALA del TRIBUNAL
FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.- Doy fe.

MAJISTRADO PRESIDENTE

LIC. ARTURO PUEBLITA PELISO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático: Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tercera Edición Actualizada. Porrúa. México 2002.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático: Lecciones para el Patrón Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Porrúa. México 2003.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Sexta Edición. Harla. México 1997.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Novena Edición. México 1996.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima Segunda Edición. Porrúa. México 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Burocrático. Serie Diccionarios Jurídicos. Harla. México 1997.

MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Prólogo Guillermo Colín Sánchez. Quinta Edición. Porrúa. México 1980.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. Instituciones. Tomo II. Porrúa. México 1983.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Oxford. México 1999.

OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Segunda Edición. Harla. México 1994.

PINA DE, Rafael. Derecho Procesal Civil. Vigésima Quinta Edición. Porrúa. México 2000.

PORRAS Y LÓPEZ, Armando. Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México 1978.

ROSS GÁMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1986.

ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 Y 123 de la Constitución de 1917. Comisión Nacional Editorial del C. E. N. México 1984.

TENA SUCK, Rafael. Derecho Procesal del Trabajo. Cuarta Edición. Trillas. México 1989.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición. Porrúa. México 1980.

DICCIONARIOS

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Sexta Edición. Porrúa. México 2001.

PINA DE, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Cuarta Edición. Porrúa. México 1997.

LEGISLACIÓN

COLECCIÓN PORRÚA. Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima Trigésima Octava Edición. México 2001.

Ley Federal del Trabajo. Segunda Edición. Mc Graw Hill. México 1997.

TRUEBA URBINA, Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Trigésima Séptima Edición Actualizada. México 1998.

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.scjn.gob.mx

www.tfca.gob.mx

Vo. Bo.
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA
EL DE LA Y DE LA
FUNDADA 7 SA 68 10 - 2005