



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

INEFICACIA DE LOS LAUDOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE



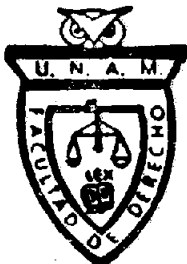
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ERNESTINA POMBO HERNANDEZ



ASESOR: ENRIQUE LARIOS

MEXICO, D. F.

2005

m350427



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ernestina Pombo Hernández.

FECHA: 28 - noviembre - 05

FIRMA: [Firma]

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **ERNESTINA POMBO HERNANDEZ**, con número de cuenta 9528777-5, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **INEFICACIA DE LOS LAUDOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**, bajo la dirección de la **Mtro. ENRIQUE LARIOS DIAZ**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. **HUGO SEGOVIA MENDEZ**, en el oficio con fecha 18 de octubre 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 RAZÓN Y VALARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, México, D.F., 28 de octubre de 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).

Dedico este trabajo a mi madre, Mercedes Hernández Solís, a mis hermanos Marcela y Francisco Pombo Hernández, a mi tía Inés Hernández Solís, a mi primo Ricardo Hernández Solís, a Laura Aída Rico Suárez a Asgard Olivera López, a Erika Martínez Medina y a José Edgar González Valera, por su apoyo incondicional en todo momento.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi madre Mercedes Hernández Solís y a mis hermanos Marcela y Francisco Antonio Pombo Hernández, por su cariño y su invaluable apoyo en cada decisión importante que he tomado en mi vida, y por que sin ellos me hubiera sido imposible terminar una carrera.

También agradezco a mi tía Inés Hernández Solís y a mi primo Ricardo Hernández Solís, quienes han estado presentes tanto en buenos como en malos momentos sin esperar nada a cambio.

A Asgard Olivera López por formar parte de mi vida, desde ya hace varios años, compartiendo experiencias, sentimientos y apoyándome en cada paso, incluyendo la realización de este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que me ha dado la oportunidad de realizar mis estudios, así como a todos los profesores de la Facultad de Derecho, quienes tienen la paciencia y la dedicación de transmitir sus conocimientos, especialmente a Enrique Larios, por la dirección en la realización de este trabajo y por sus comentarios que despiertan el interés e incitan a seguir estudiando.

A los Licenciados Jaime Ramírez Balderrama y Omar Velázquez Ortega por sus atinados comentarios, voluntarios o involuntarios sobre la realización de este trabajo y por colaborar en mi desarrollo profesional.

A todas aquellas personas que a lo largo de mi vida han formado parte de ella y que con su estímulo me han apoyado.

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS

1. Derecho Laboral Burocrático.	1
2. Trabajador al Servicio del Estado.	5
3. Estado Patrón.	9
4. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	13
5. Proceso Laboral.	16
6. Laudo.	19
7. Ejecución.	22
8. Eficacia.	26
9. Supletoriedad.	28

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

1. La Constitución de 1917.	31
2. El Artículo 123.	34
3. Ley Federal del Trabajo de 1931.	42
4. Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de 1934.	44
5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.	48
6. Reformas al Estatuto de 1941.	50
7. Adición del Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional en 1960.	51
8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.	54
9. Ley Federal del Trabajo de 1970.	57
10. Reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1980.	59

CAPÍTULO III

LOS LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

1. Causales de terminación de los efectos del nombramiento.	61
2. Procedimiento.	66
3. Etapas.	77
4. El Laudo y su contenido.	90
5. Requisitos de fondo y forma del laudo.	92
6. Características del laudo.	95
7. El amparo laboral.	97

CAPÍTULO IV

LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS

1. Procedimiento de ejecución en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	100
2. Jurisprudencia sobre ejecución de laudos.	107
3. La cumplimentación del laudo al libre albedrío de los titulares de las dependencias.	111
4. Afectación al trabajador y a la sociedad por el incumplimiento de los laudos.	115
5. Propuesta.	118
CONCLUSIONES.	129
BIBLIOGRAFÍA.	133

INTRODUCCIÓN

El Derecho del Trabajo tiene su origen en la lucha de clases ya que surge como respuesta a las injusticias y abusos realizados por los hombres con poder adquisitivo hacia los más débiles sometiéndolos a trabajos exhaustivos e inhumanos a cambio de una paga miserable, los derechos que se han otorgado son producto de una lucha constante y activa por eso es que se ha considerado como un derecho clasista ya que su principal finalidad es la protección de la clase trabajadora.

Sin embargo, en sus inicios no se tomaron en cuenta las personas que prestaban un servicio al Estado y se les dejó desprotegidos en el carácter laboral al ser considerados como coadyuvantes del Estado para la realización de sus fines por lo que sus obligaciones y derechos se encontraban estipuladas en normas de carácter administrativo; al paso del tiempo los doctrinarios y legisladores argumentaron que dichas personas al estar sujetas a un horario, tener que cumplir con ciertas obligaciones y gozar de un salario, debían estar incluidos en las normas protectoras de la clase trabajadora, por lo que actualmente son conocidos como los trabajadores al servicio del Estado.

El Derecho Laboral Burocrático surgió de una manera distinta al Derecho Laboral aplicado a los trabajadores particulares, ya que no hubo una lucha material ni grupos activistas en pro del establecimiento de los derechos mínimos que deben gozar este tipo de trabajadores, fue por el contrario una lucha institucional ya que los beneficios se otorgaron por medio de la creación de leyes e instituciones encaminadas a establecer los derechos y obligaciones a que deben sujetarse los trabajadores burócratas.

El problema principal se suscitó cuando estos trabajadores eran retirados de su empleo con cada cambio de los titulares de las dependencias, ya que no encuadraban en el capítulo de estabilidad en el empleo de la Ley Federal del Trabajo, esta situación era justificada por la esencia del Estado y no se le reconocía el carácter de patrón al no tener fines de lucro como el sector privado.

Posteriormente, una vez admitida la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos se creó un órgano que resolviera los conflictos suscitados entre estos que es el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, los laudos que emite en muchas ocasiones son ineficaces al no poder ser ejecutados.

El problema principal que se pretende analizar en este trabajo es la falta de certeza y seguridad jurídica con la que los trabajadores al servicio del Estado prestan sus servicios, ya que al ser despedidos injustificadamente se les otorga el derecho de promover una demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y se le dan los medios e instrumentos legales necesarios para probar sus acciones y pretensiones; sin embargo, una vez que el laudo se dicta a favor del trabajador, si el titular de la dependencia se niega a pagar solo se hace acreedor al pago de una multa mínima, impidiendo con ello su ejecución. Esto es como consecuencia de que el medio de ejecución forzosa mas eficaz es el embargo, no puede ser aplicado en materia burocrática, ya que una de las principales características que describe la naturaleza jurídica del Estado, es que los bienes que integran su patrimonio son inembargables, imprescriptibles e inalienables, característica otorgada con la finalidad de salvaguardar el funcionamiento del mismo.

No es la intención dejar vulnerable al Estado frente a los particulares, sino dar una solución para que el trabajador a su servicio goce de la seguridad jurídica que él mismo le debe proveer; toda vez que al dirimir sus conflictos mediante un proceso legal en el cual la autoridad competente decidió que era el titular de los derechos controvertidos, se le deben otorgar aún si la persona que debe cumplir es el Estado.

Considero que la multa a la que se hacen acreedores los titulares de las dependencias que no cumplen con los laudos dictados por Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no es suficiente para garantizar al trabajador la obtención de beneficios a los cuales tiene derecho y no debe permitirse que el cumplimiento de estas obligaciones dependan del libre albedrío de dichos titulares, por lo que se deben tomar medidas eficaces como el establecimiento de multas mas altas y que representen una afectación real a su destinatario, además, entre otras medidas, el fincar responsabilidad de carácter administrativo al titular de la dependencia que se niegue a realizar el pago.

Capítulo I

CONCEPTOS

1. DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO.

Para poder hablar del Derecho Laboral Burocrático, primeramente debemos hablar del Derecho Laboral, que es el sistema de normas que se encargan de regular la relación jurídica que se da entre un trabajador y un patrón, tratando de nivelar los factores de la producción y siguiendo los fines de la justicia social y la equidad; es un derecho protector al tener como objetivo regular las relaciones entre trabajadores y patrones, siendo los primeros considerados como clase social desprotegida, como la clase trabajadora.

Existe un conflicto en cuanto a su denominación, ya que los doctrinarios no han llegado a un acuerdo, en el transcurso de su evolución lo han denominado Derecho Obrero, Derecho Industrial, pero actualmente hay dos denominaciones que se consideran las más adecuadas y son utilizadas como sinónimos, las cuales son Derecho Laboral y Derecho del Trabajo.

Néstor de Buen define al Derecho del Trabajo como "el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social."¹

Por su parte José Dávalos lo define como "el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo."²

El fin no es enunciar ni comparar cada una de las denominaciones y definiciones dadas para esta rama del Derecho, es simplemente dar una definición que englobe sus principales características, las cuales son que encuentra su razón de ser en la protección de la clase trabajadora bajo los principios de justicia social y equidad, justificado en el hecho de que se está regulando una relación jurídica entre personas desiguales.

¹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. 6ª ed. Porrúa, México, 1997. pág. 131.

² DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. 7ª ed. Porrúa. México, 1997. pág. 44.

Por lo que hace al Derecho Laboral Burocrático, se ha utilizado dicha denominación para identificar el sistema de normas que regulan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores; sin embargo existe una gran polémica en cuanto a su autonomía, ya que algunos doctrinarios siguen considerando que debe regularse por el Derecho Administrativo, como en sus inicios, otros opinan que debe formar parte del Derecho Laboral como uno de los trabajos especiales, y por último, aquellos que lo consideran como una rama autónoma.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores no siempre han sido reconocidas, por mucho tiempo se consideró que la naturaleza jurídica de estas relaciones era totalmente distinta a las existentes entre los patrones y trabajadores particulares ya que las primeras tienen como finalidad la función pública, es decir la organización y funcionamiento del Estado, y los segundos el fin de lucro o satisfacción de beneficios personales.

Razón por la cual, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores eran reguladas por las Leyes del Servicio Civil, que eran de carácter administrativo, regulando solamente la relación jurídica entre el Estado y sus servidores en cuanto a las obligaciones y derechos administrativos de las partes, lo cual trajo como consecuencia un gran descontento entre los trabajadores al servicio del Estado, ya que su principal preocupación era que podían ser removidos en cualquier momento con o sin causa justificada, negándoles el derecho a ser indemnizados, además de no gozar de ningún derecho laboral, siendo precisamente el servicio público su trabajo.

El Derecho Laboral Burocrático nace de una manera muy distinta al Derecho Laboral de los particulares, ya que surgió de comparar los derechos de los que gozaban los trabajadores del sector privado con los que correspondían administrativamente a los burócratas, situación que se agudizó cuando se percataron de que sus obligaciones eran similares, entre otras, el contar con un horario, realizar sus funciones encomendadas a cambio de una remuneración económica, la subordinación, realizar personalmente el trabajo, por lo que poco a poco y de manera institucionalizada se fueron demandando y otorgando los derechos mínimos para estos trabajadores.

En la creación del Derecho Laboral Burocrático no hubo una lucha material ya que al tener como fin la prestación del servicio público se justificaba la falta de regulación laboral, solucionando los conflictos mediante leyes de carácter administrativo, siendo que el patrón es el

Estado y el trabajo esta encaminado exclusivamente a la organización y funcionamiento del mismo, razón por la cual se fue creando legislativa y orgánicamente.

Es claro que existen diferencias fundamentales entre el Derecho Laboral en general y el Derecho Laboral Burocrático, sin embargo se debe tomar en consideración el origen y reglamentación del Derecho Laboral general ya que representa la línea a seguir por el Derecho Laboral Burocrático, para poder dejar atrás la idea de que el servidor público no es sujeto de derechos laborales.

En el pasado se argumentó que los trabajadores al servicio del Estado no tenían derechos laborales porque la relación que los unía al Estado era únicamente de carácter administrativo, lo cual trajo como consecuencia la negación del Estado como patrón, razón por la que al expedirse la Constitución de 1917, los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado fueron excluidos del artículo 123, artículo en el que se introdujeron como normas constitucionales los derechos de los trabajadores del sector privado, dejando la regulación de los trabajadores burocráticos a las Leyes del Servicio Civil, y fue hasta 1938 cuando se promulgo el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, posteriormente se adicionó al artículo 123 constitucional el apartado B, que incluyó a los servidores públicos como titulares de derechos laborales.

Considero que la Constitución de 1917, en su artículo 123, se refirió a todo tipo de trabajadores, pero doctrinalmente se dejó fuera a los trabajadores al servicio del Estado, remitiendo su regulación a las Leyes del Servicio Civil, algunos autores como Alberto Trueba Urbina, consideran que del texto del mencionado artículo nunca se excluyó al trabajador burocrático, sino que no se tomó en cuenta en la ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, creando un estado de indignación por lo que se luchó hasta conseguir la adición del apartado "B" y la expedición de su ley reglamentaria.

Sin importar la manera en que se originó el Derecho Laboral Burocrático también forma parte del Derecho Social, ya que su finalidad es la protección y defensa de los derechos de los trabajadores del Estado, quienes tienen una relación laboral con el Estado, quien al ser el patrón actúa como persona la moral que es, pero a nivel de los particulares y no como autoridad.

Para Morales Paulin el Derecho Burocrático es parte del Derecho Laboral y se encarga de regular "la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial."³

Por su parte, Miguel Acosta Romero dice "... entendemos al Derecho Burocrático como aquella disciplina o rama del Derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado como representante general de la sociedad."⁴

De las anteriores definiciones se desprende que el concepto de Derecho Burocrático está encuadrado en el Derecho llamado Social, cuya característica principal es la protección de una de las clases mas desprotegidas por circunstancias de hecho, es decir de aquellas en que sus relaciones jurídicas no se encuentran en un plano de igualdad ni equidad llevando las desventajas, dentro de esta clasificación del Derecho también encontramos al Derecho Laboral en general y al Derecho Agrario.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Derecho Laboral Burocrático es el que se encarga de regular las relaciones entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de ciertos Organismos descentralizados, sin embargo esta definición excluye a los trabajadores de los Estados y Municipios, dando lugar a un debate parecido al que se dio con motivo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; ya que la mencionada ley reglamentaria deja desprotegidos a dichos trabajadores por lo que se ven obligados luchar por definir su propia reglamentación.

Es cierto que las relaciones que surgen entre un patrón particular y sus trabajadores, son distintas a las dadas entre el Estado y sus trabajadores, ya que estas se basan en la organización y funciones del Estado; sin embargo, también lo es que ambos tipos de trabajadores tienen obligaciones similares por lo que sus derechos laborales se deben proteger de igual manera aunque el servicio prestado sea de distinta naturaleza.

³ MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. pág. 107.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. 2ª ed. Porrúa. México, 1999. pág. 44.

2. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente para ello o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Esta definición es un tanto abierta, hacer referencia a que puede ser trabajador cualquier persona, siempre y cuando se cumplan con ciertas características como lo es que el trabajo se preste de manera personal, es decir que debe realizarse por la persona a la que se le ha asignado dicha función y no por otra; también distingue entre el trabajo físico y el intelectual, pero de cualquier manera el primero lleva implícito el segundo, por que cualquier esfuerzo físico lleva aparejado un esfuerzo intelectual por mínimo que éste sea.

Por el contrario la Ley Federal del Trabajo establece las especificaciones y características necesarias para que una persona pueda ser considerada como trabajador, siendo la principal la subordinación, que se refiere a que el trabajador esta sujeto a las órdenes y dirección de otra persona, siendo su obligación cumplir con ellas.

Considerando que el trabajo es "toda actividad humana dirigida a la producción de cosas materiales, espirituales o intelectuales, dirigidas al cumplimiento de un servicio público o privado"⁵ a cambio de una remuneración, se entiende que cualquier persona puede ser trabajador, sin embargo cada una de las leyes laborales, establece ciertas características para que una persona pueda ser considerada como tal.

El trabajador es el centro del Derecho Laboral, ya que éste tiene como objetivo principal procurar su bienestar y defender los derechos a los que se hace acreedor por el simple hecho de ser trabajador, con la finalidad de lograr la justicia social y la equidad en las relaciones jurídicas que se dan entre personas desiguales por naturaleza cuyos derechos y obligaciones se encuentran en un roce continuo.

Para que la persona física que preste un servicio a otra, sea considerada como trabajador, se deben reunir características específicas en el desarrollo de la relación jurídica,

⁵ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª ed. Porrúa. México, 1999. pág. 481

una de ellas es la subordinación, que indica un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia de quien presta el servicio; el servicio debe prestarse de manera personal, es decir que debe realizarse por la persona a la que fue encomendado; la remuneración que es el pago por el trabajo realizado; y en el caso de los trabajadores al servicio del Estado es necesaria la expedición del nombramiento por autoridad competente o que aparezca en las listas de raya de los trabajadores temporales, rompiendo así con la definición de que toda persona física que preste un servicio es trabajador, toda vez que el origen de la prestación de servicio puede ser, entre otras causas, por una orden judicial o altruismo.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen a su cargo la realización de la función pública, que es la finalidad del Estado, es decir la "organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que disponen"⁶, este tipo de trabajadores han sido reconocidos despectivamente como burócratas, concepto que en realidad es una expresión sociológica más que jurídica, refiriéndose a la clase social que integran los empleados públicos.

Dentro del Derecho Burocrático existen diversas denominaciones para las personas sujetas a estas normas, sin embargo, considero que ese tipo de diferencias importan desde el punto de vista administrativo pero no del laboral, ya que mientras cumpla con las características antes señaladas, es suficiente para ser considerado como trabajador del Estado, no importando si es llamado funcionario, servidor o empleado público, pero en materia laboral es más conveniente llamarlos trabajadores al servicio del Estado, para evitar desconciertos.

La diferencia de estas denominaciones se basa en las actividades que realizan, así como en el nivel jerárquico en el que se encuentran dentro del órgano estatal, no niego que existen diferencias fundamentales entre unos y otros, pero considero que son irrelevantes para la aplicación del Derecho Laboral Burocrático, solo debe tomarse en cuenta cuando se trata de procedimientos administrativos a los que pueden estar sujetos o para establecer las funciones y responsabilidades encaminadas a lograr el buen funcionamiento del Estado como orden jurídico que constituye a la sociedad.

Así pues, el trabajador al servicio de Estado, es aquella persona física que presta un servicio personal subordinado a una persona moral, que es el Estado, mediante el pago de un

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 15ª ed. Porrúa. México, 1992. pág. 385

suelo consignado en el presupuesto de egresos de la dependencia a la que se encuentra adscrito, convalidado con la expedición de un nombramiento por autoridad competente para ello o por aparecer en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Para Mario de la Cueva "los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público."⁷

El artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, distingue de manera general los tipos de trabajadores que existen en materia burocrática, siendo éstos de confianza y de base, los trabajadores de confianza son aquellas personas a las que el Estado delega autoridad asignándoles puestos con atribuciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, es decir, detalladas en el artículo 5 de la misma ley, calidad que no depende del puesto o clasificación expresa en el nombramiento; mientras que los trabajadores de base se obtienen por exclusión, siendo aquellos que no realizan ninguna de las funciones atribuidas a los trabajadores de confianza.

Como se puede observar, la distinción de los trabajadores de base y de confianza depende únicamente de lo establecido en el ordenamiento legal, por lo que se hace necesario señalar el contenido del artículo 5 antes mencionado, que a la letra dice:

"Artículo 5. Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a los que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

⁷ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 10ª ed. Porrúa. México, 1992. pág. 645.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones, cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción l de este artículo.

k) Los Agentes de Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos;

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor. Los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero, y

IV.- En el poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas."

Dicha distinción de los trabajadores al servicio del Estado en de base y de confianza es la clasificación más trascendental, no obstante que de ella se desprenden otros tipos de trabajadores públicos como los temporales, numerarios, supernumerarios, interinos, provisionales, entre otros; pero respecto a la posibilidad de aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es la que se debe tomar en consideración, ya que los trabajadores de confianza quedan excluidos de los derechos generales que establece dicha ley, gozando solo de la estabilidad en el empleo y protección al salario.

3. ESTADO PATRÓN.

La palabra Estado proviene del latín *status* que significa posición, situación o actitud; Rafael De Pina lo define como una "sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos."⁸

El Estado es la persona jurídica que surge como resultado de la racionalidad humana, a la que sus miembros ceden su voluntad de decisión, otorgándole la autoridad necesaria para regular las relaciones entre los miembros de una sociedad; para la realización de sus fines actúa por medio de personas físicas que son los funcionarios y empleados públicos, que en su conjunto integran lo denominado como trabajadores al servicio del Estado.

⁸ DE PINA, Rafael. Op. cit. pág. 276.

El Estado mexicano se convierte en patrón al utilizar los servicios subordinados de personas físicas a cambio de una remuneración económica, quienes tienen en sus manos la realización de la función pública, encaminada a mantener un estado de derecho y satisfacer el bien común.

Se denomina patrón a la persona ya sea física o moral que recibe los servicios de otra persona física a cambio de una remuneración económica, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores; pero esta definición resulta incompleta toda vez que es necesario que esa relación reúna ciertas características por las cuales se reconoce la relación jurídica laboral entre el trabajador y el patrón, es decir, patrón es aquella persona física o moral, que goza de los beneficios de los servicios prestados por otra persona física de manera personal y subordinada a cambio de una retribución.

Al unir los conceptos de trabajador y patrón, nos damos cuenta de que cuando el Estado actúa como patrón, se coloca en el mismo plano que los particulares, quitándose la embestidura de autoridad y así poder actuar como una persona moral que utiliza los servicios de personas físicas para la realización de sus fines; sin embargo, es de señalar que goza de mayores beneficios que los patrones particulares como consecuencia de su naturaleza jurídica, al no poder dejar desprotegida a la institución base del funcionamiento de un país. Situación de la que se abusa por parte de sus representantes.

Estoy de acuerdo en que no se puede tratar al Estado como a cualquier patrón particular, pero tampoco se debe tolerar ni justificar la trasgresión de los derechos de los trabajadores por la naturaleza jurídica del Estado, toda vez que la calidad con que interviene en estas relaciones no es de autoridad, porque en caso contrario se atenta no solo contra el trabajador sino contra la sociedad; se debe procurar que las leyes laborales burocráticas se apliquen correctamente, respetando las prerrogativas de las que goza el Estado y salvaguardando los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, mediante la aplicación de las normas jurídicas de carácter laboral cuando el conflicto a dirimir sea de la misma naturaleza, así como tomar en consideración las consecuencias de los actos de las personas físicas que tienen la facultad de decisión dentro del Estado.

Una de las características esenciales del Estado, que a mi juicio es la que más afecta al Derecho Laboral Burocrático, es que los bienes que integran su patrimonio son inembargables, inalienables e imprescriptibles, características otorgada con el fin de proteger y garantizar su permanencia y la realización de sus fines, empero desde el punto de vista laboral se causa una afectación negativa a los trabajadores, ya que en caso de que se demande ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cumplimiento de un derecho laboral violado por el Estado-Patrón, el laudo emitido le sea favorable, pero el titular de la dependencia o entidad se niegue a cumplir por cuestiones administrativas como lo es el presupuesto asignado a la dependencia parte en el conflicto, tal laudo no podría cumplimentarse ya que el procedimiento de ejecución previsto por la Ley Burocrática carece de medidas de apremio suficientes para obligar el cumplimiento de los laudos por parte de los titulares, mas aún cuando la característica en comento impide la ejecución forzosa mediante el embargo y remate, lo que desde el punto de vista administrativo, resulta indispensable para el aseguramiento de la actividad estatal, pero del punto de vista laboral, se deja sin los medios de ejecución forzosa necesarios para lograr el cumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que en caso de permitirse su aplicación se afectaría la esencia misma del Estado.

En la realidad, el Estado en su actuar como patrón no puede equipararse a un patrón particular, toda vez que las prerrogativas otorgadas por la Ley son necesarias para su funcionamiento, traduciéndose en una disminución en los derechos de los trabajadores a su servicio; si bien es cierto que esas prerrogativas son consecuencia de su naturaleza y finalidad, también lo es que el Derecho Laboral Burocrático tiene como labor principal el buscar el equilibrio en la relación jurídica que el Estado entabla con sus trabajadores.

Al ser el Estado una persona moral es representado por una o varias personas físicas, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esa representación recae en los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública, ya que la relación jurídica laboral se entiende establecida entre los antes citados y los trabajadores adscritos a dicha dependencia o entidad.

Por lo tanto los actos de carácter laboral que realizan titulares de las dependencias o entidades son en representación del Estado, toda vez que "la 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-patrón⁹.

Cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce expresamente como patronos a los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Organismos que de acuerdo a lo establecido en su decreto o instrumento de creación se rijan por la Ley en cita.

De lo anterior se entiende que el Estado-Patrón encuentra su representatividad en los Titulares de los Órganos y Organismos expresados en artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo cabe señalar que la Jurisprudencia número P.J.1/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 1996, establece la inconstitucionalidad del artículo antes mencionado, respecto a la inclusión de los Organismos Descentralizados al apartado "B" del artículo 123 constitucional y por ende a la Ley en comento, señalando que dichos Organismos deben regularse por el apartado "A" del mencionado artículo constitucional, en virtud de lo anterior podemos señalar que la representatividad laboral del Estado recae:

- a. En el Poder Legislativo, las Cámaras de Diputados y Senadores.
- b. En el Poder Ejecutivo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los Secretarios de Estado, al ser estos últimos los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.
- c. En el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

En el mismo sentido pero irrelevante respecto a la aplicación de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tienen el carácter de Estado-Patrón los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, Municipios y algunos Ayuntamientos, los cuales al no ser sujetos de la Ley Federal en comento se rigen por sus propias leyes reglamentarias o aquellas que sean determinadas por sus legislaturas, que en algunos casos se remiten a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

⁹ MORALES PAULIN, Carlos Axel. Op. cit. pág. 81

4. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Un Tribunal es el órgano jurisdiccional formado por jueces o magistrados que se encargan de la administración de justicia en un proceso o instancia; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano encargado de resolver los conflictos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores; se creó dentro del Estatuto de los trabajadores al servicio de Estado promulgado el 27 de septiembre de 1938, con el nombre de "Tribunal de Arbitraje" como un órgano de segunda instancia ya que los conflictos de carácter laboral entre el Estado y sus trabajadores se planteaban en las juntas arbitrales llamadas "Comités de Conciliación" establecidas en cada unidad burocrática, la creación de tal órgano, según el proemio del mismo estatuto, respondió a la necesidad de "conocer para la mejor garantía de los empleados, un Tribunal de Arbitraje especial y juntas especiales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiado y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado, deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores".

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que al someter los conflictos del Poder Judicial con sus trabajadores, se sujetaría a un órgano inferior a ella, atentando así contra su soberanía y negándole la calidad de tribunal superior, motivo por el cual quedaron excluidos de su competencia reformando el apartado "B" del artículo 123 constitucional en su fracción XII, en el sentido de que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serían resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, y los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus servidores, por una Comisión Sustanciadora cuyas resoluciones se votarían por el Pleno de la misma.

En 1941 se modifica el nombre e integración de dicho órgano, denominándolo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual obedeció a que en el nuevo ordenamiento se introduce el procedimiento de conciliación como un procedimiento previo a la fase contenciosa, además de ser un órgano colegiado jurisdiccional, pero continúa siendo formalmente administrativo.

Posteriormente, en 1960, mediante otra reforma constitucional a la fracción XII del apartado "B" del artículo 123, se eleva a institución constitucional y se le reconoce legalmente como tribunal establecido, competente para resolver los conflictos individuales, colectivos o

intersindicales, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria; sin embargo, fue hasta 1967 que se introdujo el párrafo segundo del artículo 104 de la Constitución; texto que dio validez constitucional a los tribunales contencioso-administrativos estableciendo la existencia de tribunales de carácter administrativo competentes para dirimir las controversias entre la administración y los particulares, entre ellos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, desechando así todas las controversias de que fuera o no un tribunal constitucional.

De acuerdo con Carlos Reinoso Castillo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje "es la instancia competente para conocer de los conflictos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores con motivo de la aplicación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias."¹⁰

Este Tribunal realiza la función jurisdiccional consistente en resolver los conflictos que surjan entre el Estado y sus trabajadores, excepto los del Poder Judicial de la Federación; con autonomía plena para tramitar y resolver dichos procedimientos, al otorgarle la libertad de apreciar y valorar las pruebas sin ajustarse a reglas fijas, siempre y cuando se realice dicho análisis persiguiendo la verdad legal, sin que ello resulte violatorio de las garantías de las partes; con el fin de mantener la armonía en esa relación jurídica salvaguardando el buen desarrollo de la función pública, con la posibilidad de evitar el arbitraje llegando a una solución por medio de la conciliación.

Lo anterior fue soportado con los acuerdos de la Organización Mundial del Trabajo, que delimitaron la importancia de las funciones de conciliación y de arbitraje, siendo que la conciliación se refiere a una solución voluntaria con elementos promovidos por un tercero, quien solo podrá valerse de la opinión de las partes para cualquier posible acuerdo, aunque sea él quien proponga los términos del mismo; mientras que en el arbitraje ese tercero resuelve por medio de un laudo con fuerza vinculante el conflicto sometido a su consideración.

La naturaleza jurídica de este Tribunal se estudia de acuerdo a la teoría francesa de organización administrativa, la cual considera que no hay una división tajante entre las funciones de los Poderes de la Unión, que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; ya que es un Tribunal que "encaja en la ubicación constitucional de los tribunales contenciosos

¹⁰ REINOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1999. pág. 209.

administrativos; su función es jurisdiccional desde un punto de vista material y su naturaleza es administrativa desde un punto de vista formal.”¹¹

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se integra como un órgano colegiado con representación de trabajadores y del Gobierno Federal, con la finalidad de que los intereses en conflicto se vigilen conforme a la ley y derecho, funcionará en Pleno y por lo menos en tres Salas, las cuales están integradas cada una por tres magistrados, uno representante del Gobierno, designado por el Gobierno Federal, otro de los trabajadores que será nombrado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y, otro denominado tercer árbitro que fungirá como Presidente de la Sala y será nombrado por los dos primeros representantes; las Salas conocerán de los asuntos individuales, mientras que el Pleno se integrará por el total de los magistrados de las Salas, más otro magistrado designado por el Presidente de la República y que será el Presidente del Tribunal y conocerá de los asuntos colectivos.

Además de estas Salas podrán existir las denominadas Salas Auxiliares, cuando el Pleno lo considere necesario, integradas de la misma forma y establecidas en las capitales de los Estados para la resolución de los asuntos que se presenten ante ellas pero que sean competencia del Tribunal.

El Presidente del Tribunal, así como los Presidentes de las Salas y Salas Auxiliares, duran en su cargo 6 años, mientras que los representantes del Gobierno y los de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser removidos en cualquier momento por la persona que los designó, una característica importante de los magistrados de este Tribunal es que no pueden ser recusados.

Para no dejar de lado la función conciliatoria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se debe anotar que el mismo contara con todos los conciliadores que requiera dependiendo de las necesidades en cada momento y del presupuesto con el que cuente.

De acuerdo con el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para:

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del 2º Congreso Nacional de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1987. pág. 178.

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;

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

III.- Conceder el registro de los sindicatos, o en su caso dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos."

5. PROCESO LABORAL.

La palabra proceso proviene del latín *processi* que significa ir hacia delante, es el "conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado, en el caso concreto mediante una decisión de juez competente".¹²

El proceso es la manera de llevar a la práctica las normas establecidas en las leyes, es darle vida al derecho sustantivo que rige las relaciones jurídicas, en el caso del Derecho Laboral esas relaciones se basan en la existencia de la prestación de un trabajo subordinado a cambio de una retribución económica, por lo que los sujetos de esa relación se traducen en quien presta dicho servicio, el trabajador y quien lo recibe, el patrón.

El proceso es el conjunto de actos ordenados, relacionados entre sí y regulados por la jurisdicción en busca de la solución de los conflictos y obtener una decisión teniendo como fin la impartición de justicia en los conflictos que se dan como consecuencia de intereses confrontados; por medio del proceso se aplica la norma jurídica al caso concreto en el que exista un conflicto de intereses entre el actor, que es quien moviliza el aparato jurisdiccional del Estado y el demandado; por lo que podemos decir que el proceso laboral es ese conjunto de actos vinculados, con la finalidad de dirimir una controversia de carácter laboral, es decir, aquellos conflictos que tengan su origen o bien sean consecuencia de una violación a los derechos que derivan de la relación de trabajo, por lo que puede darse entre el patrón y uno o varios trabajadores, el patrón y el sindicato, entre los trabajadores, entre uno o varios

¹² DE PINA, Rafael. Op. Cit. pág. 426.

trabajadores y el sindicato, o entre dos o mas sindicatos, es decir, entre cualquiera de los sujetos que intervienen en la relación jurídica laboral.

Por lo tanto el proceso laboral se puede conceptualizar como el "conjunto de actos que se realizan ante un juez de trabajo, ante un tribunal de trabajo o ante una junta de conciliación y arbitraje, a consecuencia de controversias o discusiones que, con arreglo a las leyes, sostienen trabajadores y patrones por violaciones a una relación de trabajo o debidas a la rescisión, modificaciones, suspensiones o terminaciones de un contrato individual o colectivo que hayan celebrado".¹³

Cabe destacar que el proceso laboral no solo se encarga de resolver o dirimir las controversias derivadas de una relación de trabajo originada por un contrato individual o colectivo, sino que también abarca aquellas relaciones laborales de hecho, es decir en las que no se cuenta con un contrato pero reúnen las características de la subordinación y remuneración.

El proceso laboral tiene ciertos principios otorgados por la doctrina, es decir, se rige por ciertas ideas y propósitos fundamentales que forman parte del derecho y marcan la línea para aplicar las normas establecidas en las leyes, son los puntos de los cuales hay que partir para interpretar y así poder aplicar las normas sustantivas del derecho.

Esos principios rectores del derecho procesal laboral son:

Principio publicista de justicia. Se refiere a que el movimiento del proceso no se da sólo por las partes o sólo por el juez, sino que en una actividad conjunta van dirigiendo el camino del proceso, lo cual es para garantizar que la búsqueda de la verdad no sea manipulada por alguna de las partes que intervienen en el mismo.

Principio de oralidad procesal. Este principio esta integrado por cuatro principios que son el de inmediatez, se refiere a que el juez debe tener conocimiento constante de las actuaciones para hacerlo más ágil; el de concentración, establece que en un solo acto procedimental se realicen varias actuaciones con la finalidad de que sea un proceso expedito; el de informalidad, que establece que el proceso debe ser sencillo tanto en lenguaje como en actuaciones, ya que

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. I-O.13ª ed. Porrúa. México, 1999. pág. 1859.

debe estar al alcance de cualquier persona que sea trabajador sin importar su grado de instrucción, por lo que no deben existir formalidades que aplazarían la terminación del proceso, se trata simplemente de pedir, probar y resolver sin detenerse en la forma en que se hace y, el de economía procesal, establece que se debe buscar el mejor de los resultados con el menor de los esfuerzos, evitar pérdidas tanto de tiempo como de recursos y trabajo.

No es aplicable el principio de "Omnus Probandi", el cual significa que "el que afirma esta obligado a probar"; pero en materia laboral no es aplicable ya que la carga de la prueba recae sobre aquel que esta en la mejor posibilidad de probar, siendo que la propia ley impone a los patrones la obligación de guardar toda la documentación del trabajador, por lo que generalmente quien esta en mejor posibilidad de contar con las pruebas, aunque obligado por la ley, es el patrón; por lo que este principio se traduce en que el trabajador tiene beneficios y prerrogativas que no son otorgadas al patrón, con motivo de la protección a las clases mas desprotegidas, siendo una de ellas los trabajadores al haber tenido que luchar por el reconocimiento de sus derechos e ir en contra del poder de los más fuertes.

Estos principios se obtienen de la doctrina, sin embargo, al introducirlos en la ley se plasmaron de manera distinta y al interpretarlos directamente se han desvirtuado, dejando de lado algunos aspectos del sentido proteccionista del Derecho Laboral, agudizando su disminución, mas aún al contar con singularidades adjetivas en beneficio del patrón por el hecho de que es el Estado y aunque debe basarse en los principios generales del proceso laboral, es claro que el Estado obtiene beneficios adicionales a los patrones particulares.

En el proceso laboral burocrático se requieren de mas formalidades que en el general, un ejemplo claro es que todo debe estar documentado para que pueda ser considerado como verdadero, lo que se da como una secuela de las Leyes del Servicio Civil, que negaban la calidad de trabajadores a este grupo de personas y por lo tanto podían ser tratados como clase social desprotegida ni mucho menos gozaban de derechos laborales frente al Estado, actualmente las diferencias son mínimas pero sustanciales por lo que se causan innumerables perjuicios a los trabajadores al servicio del Estado.

Las partes en el proceso laboral son el trabajador y el patrón, por lo que en el Derecho Laboral Burocrático se refiere al ente estatal ya sea del Gobierno Federal o el Gobierno del Distrito Federal, ya que se excluyen de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado los trabajadores al servicio de los Estados, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados, como ya fue mencionado anteriormente.

Ahora bien el proceso laboral burocrático lo podemos definir como el conjunto de actos ordenados y vinculados entre sí que tienen como finalidad la solución de controversias que se susciten dentro o con origen en la relación laboral que existe entre un trabajador al servicio del Estado y el Estado en su calidad de patrón; es importante señalar que en estas relaciones se considera como trabajador únicamente a aquellas personas que cuenten con nombramiento expedido por autoridad competente o que figuren en las listas de raya, que actualmente se puede considerar como la nómina; por lo tanto la persona que no cuente con alguno de estos elementos no puede ser considerado como trabajador al servicio del Estado y por lo tanto no puede ejercer ninguna acción ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe señalar que la Teoría General del Proceso Social, incluye todo lo reglamentado por el artículo 123 constitucional, es decir que los principios que lo rigen son aplicables tanto para los trabajadores que se rigen por la Ley Federal del Trabajo como para los que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que ambos conforman el Derecho Social, reivindicatorio de una clase social desprotegida.

El proceso laboral burocrático es un proceso especial frente al proceso de los trabajadores particulares, ya que surge con la misma naturaleza de ser un derecho social y proteccionista, aunque en menor medida al tener como patrón al Estado, lo que ha llevado a que el propio Estado reconozca sus obligaciones laborales frente a sus trabajadores desde el momento en que otorga prestaciones sociales, desprendiéndose así de algunas de las prerrogativas con las que se protege del actuar particular.

6. LAUDO.

La palabra laudo proviene del latín *laudare*, es la decisión dictada por un árbitro con la finalidad de resolver la controversia que le ha sido planteada por las partes cuyos intereses se encuentran en conflicto, siempre emana de un tercero al que las partes de un conflicto le dan el poder de decisión sobre el conflicto para obtener el equilibrio de sus intereses contrapuestos.

Algunos autores consideran que el laudo es una mera opinión carente de todo razonamiento jurídico y de vinculación, que su concepción genérica lo encuadra como una consideración personal sin carácter obligatorio y tomado bajo la libertad de interpretación del árbitro al que se ha pedido su intervención.

Sin embargo actualmente el laudo laboral se considera como una verdadera sentencia, pero se ha conservado el término por cuestiones sociales, mas no obedeciendo a cuestiones jurídicas, ya que en el ámbito social en el que se desenvuelve el Derecho Laboral se considera una de las características que lo distinguen del Derecho Civil, al ser un derecho proteccionista y reivindicatorio de la clase social desfavorecida de los trabajadores.

El laudo laboral es una "resolución de equidad que pronuncian los representantes de la Junta de Conciliación y Arbitraje cuando deciden sobre el fondo de un conflicto de trabajo la cual se ajusta en su forma a las disposiciones jurídicas aplicables"¹⁴, en esta definición se hace referencia a la autoridad competente para resolver los conflictos de los trabajadores en general, pero en materia burocrática esa autoridad es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es considerado como la resolución de fondo dictada por la autoridad competente, la decisión definitiva dictada para la resolución de los conflictos que han sido llevados ante la autoridad laboral, resuelve la controversia planteada y decide quien prueba su acción o su excepción.

El laudo es la resolución más importante por que pone fin al proceso, resuelve el conflicto ventilado; la Ley burocrática no señala que debe sujetarse a ciertos formalismos pero en la práctica y aplicando supletoriamente el artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, el laudo debe contener el lugar, fecha y autoridad que lo pronuncia, nombre y domicilio de las partes y sus representantes, un capítulo denominado resultandos que es el resumen de los antecedentes de la tramitación del expediente, es decir de la demanda, contestación, pruebas y alegatos, otro capítulo denominado considerandos que son los razonamientos lógico jurídicos que se realizaron para decidir el sentido en que se dictó el laudo y un último capítulo de resolutivos en el cual se plasman las decisiones de la autoridad, son las conclusiones

¹⁴ Ibidem. pág. 1929.

obtenidas de la tramitación del proceso; al final del laudo debe señalarse si el mismo fue votado por unanimidad y en caso de que no hubiere sido así el magistrado que haya votado en sentido contrario podrá emitir lo denominado voto particular, que son las razones para no estar de acuerdo con el sentido del laudo.

Por ser la resolución más importante del proceso debe ser claro, preciso y congruente, la claridad se refiere a que sea entendible con facilidad para las partes, debe evitarse el uso de términos técnicos, la forma en que se expresen las ideas contenidas en el laudo debe ser directa y contener palabras del lenguaje común; la precisión es que se resuelvan únicamente los puntos controvertidos sin hacer apreciaciones subjetivas, se debe observar lo plasmado en los autos sin ir mas allá de los mismos, la congruencia debe ser la base del pronunciamiento, en el laudo sólo se debe resolver conforme a lo pedido oportunamente y a las excepciones planteadas, si no se cumple con esta característica puede convertirse en una resolución *ultra petito* (resolver sobre algo que no fue reclamado) o *plus petito* (condenar por cantidad mayor a la pedida), asimismo la congruencia también debe existir entre los capítulos del laudo ya que diferencias entre los considerandos y los resolutivos traería como consecuencia la violación de los derechos de alguna de las partes y por ende el otorgamiento del amparo.

Para resolver, el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el Tribunal debe apreciar en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión; la verdad sabida y buena fe guardada son "una fórmula antigua que expresa un facultamiento para resolver, sin sujetarse a reglas estrictas, pero sobre la base de la buena fe, que de esa manera actúa como garantía en contra de la arbitrariedad"¹⁵, por lo que se afirma que la autoridad laboral no está obligada a seguir un método determinado para la apreciación de las pruebas y la resolución de los conflictos, sin embargo eso no la exime de la obligación de establecer sus determinaciones conforme a los principios del Derecho Laboral, principalmente en la equidad y la justicia.

El artículo antes mencionado también impone a los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la obligación de analizar las pruebas a conciencia, con lo que por un

¹⁵DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. 8ª ed. Porrúa México, 1999. pág. 501-502.

lado les concede libertad para apreciar las pruebas y resolver; pero por el otro los guía para que sus resoluciones busquen la equidad estimando todos los hechos planteados ante él, para no caer en la arbitrariedad y así resolver de conformidad con la verdad jurídica que se desprende de la tramitación del proceso.

El laudo laboral al ser la resolución que pone fin al proceso, debe ser cumplido por las partes y en caso de negativa del condenado, las autoridades civiles y militares están facultadas para auxiliar a la autoridad laboral al momento de exigir su cumplimiento, por lo que se llega a la conclusión de que actualmente el laudo realmente es una sentencia, dejando de lado el concepto de simple opinión arbitral, sin embargo, para obligar requiere que la autoridad jurisdiccional lo sancione, a pesar de que parece que el problema se ha solucionado, se presenta nuevamente cuando las medidas de apremio establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no son lo suficientemente eficaces para cumplimentar el laudo y hacer que el Estado-Patrón cumpla con los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno, por lo que en su contra no procede el Juicio de Amparo Indirecto que se promueve ante los Jueces de Distrito, pero cuando en el laudo existan violaciones de procedimiento o de fondo, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede promover el Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

7. EJECUCIÓN.

La palabra ejecución proviene del latín *exsecutio*, del verbo *exsequori* que significa administración, cumplimiento o exposición, la ejecución es la realización de una actividad, el cumplimiento de una obligación sin importar la forma en la que ésta haya sido contraída.

Algunos autores consideran que la ejecución puede ser voluntaria cuando la persona que debe cumplir lo hace espontáneamente, o forzosa cuando intervienen otras personas y medios para lograr el cumplimiento sin considerar la oposición del obligado, mientras que para otros autores el término ejecución lleva implícito la fuerza como medio para cumplir con lo ordenado, ya que se llega a la misma porque el obligado se opone a cumplir; por mi parte

considero que la ejecución se refiere al cumplimiento del laudo, sentencia o resolución, sin tener relevancia que el obligado lo haga voluntariamente o si hay que forzarlo, toda vez que el apercibimiento de la aplicación de las medidas de apremio se realiza antes de saber si va o no a cumplir con lo ordenado, dicho apercibimiento cual constituye el inicio del procedimiento de ejecución y se hace desde el momento en que se requiere el cumplimiento y no hasta que la parte obligada incumpla lo ordenado por el laudo.

La ejecución como tal es una manera de hacer cierta cosa, en un proceso es la última parte del mismo, con la finalidad de materializar lo decidido por una autoridad competente, dando cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, laudo o resolución, que llega como resultado de la tramitación de un proceso legal.

En el campo jurídico la ejecución se refiere a hacer cumplir las obligaciones plasmadas en las sentencias, resoluciones o laudos, es decir, al llevar dos o mas intereses en conflicto ante una autoridad judicial o administrativa, esta decidirá, siempre y cuando sea su facultad, cual de los intereses prevalece sobre el otro, con lo que se crea un derecho para una de las partes y en consecuencia una obligación para la otra, cuando la persona obligada cumple con lo determinado mediante la sentencia, resolución o laudo se ejecuta pero cuando se niega a cumplir con su obligación, el órgano judicial esta facultado para realizar todas las diligencias necesarias para forzarlo a cumplir.

En materia laboral la ejecución es la acción de llevar a cabo lo establecido por un laudo, "son actos encaminados a lograr el cumplimiento de resoluciones dictadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje mediante las cuales se pone fin a un conflicto"¹⁶, de acuerdo con esta definición, se entiende que en Derecho Burocrático son los actos enfocados a lograr el cumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La ejecución es realizar o llevar a la práctica un fallo o decisión en materia de derecho del trabajo, es hacer efectivo el contenido de una norma individual ordenada por un laudo emitido por la autoridad competente, mediante el procedimiento establecido en la Ley utilizando las medidas y vías de apremio para lograr el cumplimiento de lo determinado como resultado de la tramitación de un proceso legal.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. pág. 1229.

Cabe señalar que uno de los fines para los que se pone en práctica el aparato jurisdiccional es la obtención de una sentencia o laudo, en donde se decida a quien le corresponde el derecho en conflicto y sobre quien recae la obligación, para poder cumplir dicha decisión son necesarios los procedimientos de ejecución ya que "si no hubiera forma de ejecutar esos laudos, las declaraciones jurisdiccionales carecerían de valor práctico y no cumplirían con la finalidad de la norma jurídica,"¹⁷ por lo que el beneficiado con el laudo, resolución o sentencia tiene el derecho de pedir la ejecución y el Estado debe contar con los medios o procedimientos necesarios para forzar, en caso necesario, el cumplimiento por parte del condenado.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado solo se establecen dos preceptos sobre la ejecución de los laudos que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo los siguientes:

"Artículo 150.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes".

Este artículo sólo consigna genéricamente dicha obligación del Tribunal, sin embargo, no da las bases para hacerlo, ya que lo deja a su juicio, provocando inseguridad jurídica al beneficiado por lo ordenado en el laudo, sobre su cumplimiento.

"Artículo 151.- 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, 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 dispuesto en el capítulo anterior".

La ley en este precepto es mas clara respecto al procedimiento que debe seguirse para ejecutar los laudos, sin embargo las medidas de apremio a que se refiere solo consisten en la imposición de una multa hasta de mil pesos, la cual resulta ineficaz para obligar a cualquier persona a cumplir con lo determinado por la autoridad, cantidad que a partir del 1º de enero de 1993, correspondía a un peso de acuerdo con el decreto mediante el cual se creo una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estado Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de

¹⁷ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 20ª ed. Porrúa. México 1998. pág. 515.

la Federación el 22 de julio de 1992, sin embargo la Jurisprudencia número I.2o.A.J/16 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito en octubre de 1997, se resolvió que la multa debía ser aplicada por mil pesos sin importar el cambio monetario, toda vez que respondía a una sanción de afectación económica.

En el momento del cambio de moneda en nuestro país, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicó la multa en comento por un peso, sin embargo, resultó incosteable e irrisorio, por lo que pretendió imponerla diariamente hasta que el titular de la dependencia diera cumplimiento al laudo emitido por él, sin embargo el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, mediante una ejecutoria detuvo dicha práctica al señalar que se excedía de las facultades concedidas en el artículo 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por lo tanto violaba en perjuicio del quejoso las garantías individuales, con lo que se aclaró que la aplicación de dicha multa solo podía ser por una ocasión.

La ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, también se contempla en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como una obligación para los titulares de las dependencias, al establecer en la fracción IV del artículo 43, que de acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para el efecto, se cubrirá la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los salarios caídos, sobresueldos, primas por vacaciones y aguinaldos, en los términos del laudo definitivo, sin embargo aunque se establezca como una obligación se deja al libre albedrío del titular de la dependencia acatar las decisiones expresadas en el laudo con la única sanción de una multa de mil pesos.

Por lo antes señalado resulta claro la dificultad del Tribunal para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que emita, ya que el cumplimiento de los mismos no depende del trabajador ni del Tribunal, sino de la entera voluntad de los titulares de las dependencias condenados, al no contar con medidas de apremio eficaces y que representen una verdadera sanción al titular incumplido; aunado al hecho de que por las características de los bienes que integran el patrimonio del Estado, no son aplicables las vías de apremio como el embargo y el remate, lo que provoca que en la relación jurídica laboral entre el estado y los trabajadores a su servicio, estos últimos no cuenten con la seguridad jurídica que todo Estado debe garantizar a sus gobernados.

8. EFICACIA.

La palabra eficacia proviene del latín *efficio* que significa hacer, efectuar, llevar a cabo, causar u ocasionar; puede entenderse como la consecuencia o resultado adecuado, el éxito de un procedimiento; en el aspecto jurídico la eficacia es la concordancia entre las situaciones reales y lo dictado por la norma o su aplicación, cuando una disposición legal es eficaz encontramos una coincidencia entre "el ser" y el "deber ser".

Para que una norma sea eficaz se requiere que al momento de ser aplicada se consiga el efecto para el que es creada, que de su atención se obtenga materialmente lo que esta escrito, que la situación ideal plasmada en la norma se de en la realidad social al momento de emplearla.

La eficacia se refiere a la capacidad de obtener, por medio de las normas jurídicas, el fin deseado, que una norma al aplicarse, provoque la situación jurídica esperada, que surjan las consecuencias y efectos para los cuales fue creada dicha norma, que de manera general son el bien común y la justicia en las relaciones jurídicas que se dan entre los miembros de una sociedad.

La finalidad del sistema jurídico solo puede ser alcanzada en la medida en que las normas que lo integran sean eficaces, ya que de nada serviría que un Estado que cuente con ordenamientos legales cuyas normas fueran ineficaces, porque se originaría un caos interminable de conflictos sobre la titularidad de lo derechos individuales de cada miembro de la sociedad, causando que todas esas disposiciones ineficaces se convirtieran en letra muerta al no producir el efecto deseado y mas aún careciendo de cualquier aplicación práctica, rompiendo con ello el estado de derecho que debe regir en toda sociedad.

Una norma solo es aplicable en la medida en que es eficaz, la eficacia y la aplicabilidad de las normas son conceptos íntimamente ligados, ya que si una norma no dispone de todos los requisitos para su aplicación a los casos concretos es carente de eficacia y por lo tanto no dispone de aplicabilidad; para que una norma pueda aplicarse tiene que ser capaz de producir efectos jurídicos.

Por su parte el principio de eficacia procesal se refiere a que el proceso no debe producirse con perjuicio de quien se ve en la necesidad de promoverlo para ejercitar sus derechos o de acudir al órgano jurisdiccional para la defensa de los mismos, evitando que otra persona coloque sus derechos sobre él violentando su derecho de ejercerlos libremente afectando con ello su esfera jurídica sin tener a la razón ni mucho menos la ley de su lado, por lo que el resultado de dicho conflicto de intereses dirimido por el juez o tribunal conforme a derecho debe ser eficaz para lograr la armonía y bienestar sociales.

Debe existir una relación de identidad ente la conducta que, de acuerdo con la norma, debe ser y la conducta producida físicamente, solo puede decirse que una norma es eficaz cuando se presenta sincronía entre lo mandado, ya sea por la ley o por el juzgador con fundamento en un proceso legal tramitado ante él y la conducta obtenida del sujeto obligado.

La eficacia de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se refiere a que, después de tramitar el proceso laboral se obtiene un laudo, con el que se pone fin al proceso en virtud de que se resuelve sobre los conflictos planteados, pero para que ese laudo sea eficaz debe ejecutarse, es decir, la parte condenada debe realizar las obligaciones atribuidas mediante el laudo.

Se debe tomar en consideración la importancia de que cualquier norma sea eficaz, pero específicamente en las normas laborales y los laudos emitidos por los jueces de trabajo, ya que el Derecho Laboral tiene su origen en la protección de los derechos de una de las clases considerada como desprotegida y si, tanto sus normas como las resoluciones dictadas con base en ellas no son eficaces se pierde por completo el sentido reivindicatorio de esta rama del derecho; además de que no tendría ningún caso la existencia de normas y procedimientos establecidos si en nada se cambia la realidad de las relaciones jurídicas en conflicto.

Sin embargo en materia burocrática, algunas veces al llegar a esa etapa del proceso, se detiene ya que las medidas de apremio aplicables en el procedimiento de ejecución no son suficientes para hacer que se cumpla el laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, convirtiéndose éste en ineficaz y ocasionando inseguridad jurídica a quien se le reconoce el derecho mediante un proceso ante autoridad competente.

Considero que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe ser modificada por lo que respecta a las medidas de apremio, toda vez que las que actualmente son aplicables son ineficaces y por lo tanto el laudo lo es, negando seguridad jurídica al trabajador que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses con el Estado como producto de dicha relación jurídica laboral, cuando es uno de los derechos principales que deben ser salvaguardados y protegidos por el propio Estado.

9. SUPLETORIEDAD.

La palabra supletoriedad proviene del latín *suplère, supplevi, supletum* que significa completar, complementario, lo que remedia una falla, de aplicación o vigencia subsidiaria; en Derecho se refiere a la colección de normas jurídicas que se aplican a falta de disposiciones expresas contenidas en una ley o código.

Es el derecho aplicable por autorización legal a los actos sometidos a una determinada rama del mismo, cuando en las leyes que lo reglamentan no existe disposición directa para alguna situación específica.

La supletoriedad es la categoría asignada por una ley respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho, que solo es utilizada para salvar una omisión en alguna ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes, sin ir mas allá de lo establecido por la misma y sin contravenir sus disposiciones.

El Derecho supletorio es aquel que surge únicamente en el caso de que no exista disposición expresa en el sistema constitucional o reglamentario, cuando una ley establece las normas que la complementaran lo hace de acuerdo al orden de aplicación de las mismas.

La supletoriedad tiene como finalidad darle debida coherencia al sistema jurídico, que toda ley especializada pueda aplicar las disposiciones de aquellas de las que surgió, cuando sea omisa u oscura en su texto, siempre y cuando dichas normas supletorias no contravengan sus disposiciones.

La referencia de una ley a las normas o disposiciones de otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por

la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones para su interpretación, sin embargo, cuando una ley no refiere expresamente ningún texto legal como supletorio, pueden aplicarse supletoriamente los usos, costumbres y principios generales de derecho al ser parte integrante del Derecho sobre todo en cuanto a interpretación, pero también pueden ser aplicados leyes o códigos que no sean señalados directamente con la condicionante de que se suplan aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria y que no contravengan sus disposiciones.

El legislador es quien plasma objetivamente las normas y es quien basado en las fuentes de la rama del Derecho sobre la que esta legislando, establece las leyes supletorias, es decir, aquellas que deben aplicarse cuando alguna situación no este prevista en la ley principal o cuando esta sea obscura u omisa en procedimientos o conceptos específicos que no permitan su correcta aplicación.

Algunas veces se presenta confusión sobre los preceptos aplicables cuando se trata de una Ley supletoria a otra, pero la regla general es que son aplicables únicamente en aquellos casos en los que la ley principal es obscura y no puede aplicarse e manera directa lo dispuesto en ella sin el auxilio de otras disposiciones legales, sin embargo, cabe señalar que la supletoriedad no opera en aquellas cuestiones que la Ley principal no señala ni cuando lo hace de manera expresa ya que se estaría yendo mas allá de lo que el legislador pretendió.

Dentro del Derecho Laboral, se sigue con el principio de que "en caso de duda deberá aplicarse la norma mas favorable al trabajador; y como donde existe la misma razón de la ley debe existir la misma disposición, por analogía es aplicable a lo conducente al Derecho Laboral Burocrático"¹⁸, lo que encuentra su fundamento en el fin del Derecho Laboral, es decir, en que se trata de un derecho protector y reivindicatorio.

Las fuentes supletorias del Derecho Laboral Burocrático en orden de aplicación, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, que son las locales como el Código de Procedimientos Civiles para del Distrito Federal, la costumbre que es una actividad genérica en una determinada circunscripción, el uso que es

¹⁸ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª ed. Porrúa. México, 2000. pág. 72.

la práctica reiterada que puede ser solo en una dependencia, la equidad que no es fuente sino su finalidad y los Principios Generales del Derecho.

Como ya fue mencionado la supletoriedad de usos, costumbres y principios generales del derecho se puede dar siempre y cuando no se afecte el orden público, cuestión muy subjetiva que da pie a múltiples interpretaciones por lo que la supletoriedad de las leyes generalmente se señala expresamente en el texto de la ley principal.

De lo anterior se desprende que la supletoriedad en la legislación responde a la necesidad de crear un sistema jurídico coherente respecto a la aplicación y así evitar que múltiples disposiciones no puedan ser aplicadas por existir lagunas u omisiones dentro de la ley principal; implicando un principio de economía e integración legislativas y evitar repeticiones innecesarias.

Capítulo II

ANTECEDENTES

1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución es la ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes. Es la norma jurídica suprema y la base para la creación de todos los demás ordenamientos legales, por lo que ninguno puede estar sobre ella, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente.

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia, algunas han sido centralistas, es decir, aquellas que en las que el poder se deposita en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país y otras federalistas, como la actual, en las que se reconoce la soberanía de los estados estableciendo mecanismos de coordinación para asuntos federales como un todo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor el 1 de mayo del mismo año, es la consecuencia material del movimiento armado denominado Revolución Mexicana que se inicia en 1910, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia en el poder por más de 30 años de Porfirio Díaz, ocasionando que el pueblo decida luchar bajo los principios fundamentales de la libertad, la justicia y el bienestar de la sociedad que lo integra.

En la Constitución de 1917, se plasma el actuar de los nacionales más noble y desinteresado, a pesar de haber utilizado la acción violenta al tornarse necesaria, lo que significó la reclamación del México independiente, luchando por el respeto de los principios fundamentales de libertad, igualdad y equidad ante la Ley; educación gratuita, obligatoria, pública y laica; movimiento con un carácter social que se ve reflejado en la protección a los campesinos y trabajadores, sentando con ello las bases de la justicia social; "los hombres armados recibieron el nombre de Ejército Constitucionalista. De este movimiento nació la Constitución de 1917 con la consagración de los derechos sociales de los trabajadores."¹⁹

¹⁹ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit. pág. 61.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, con lo que se trataba de dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal, sin embargo dicho documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país, por lo que surgió la Carta Magna vigente, reuniendo los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, la cual ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

La convocatoria se hizo en septiembre y las sesiones de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917, existieron una gran diversidad de opiniones por parte de los diputados, produciendo la formación de dos grupos extremos: izquierdas exaltadas y derechas moderadas.

El grupo izquierdista se relacionaba con Obregón en tanto que los derechistas con Carranza, el primer grupo estaba conformado por muchos que pelearon en los campos de batalla por lo que su fin principal era hacer realidad el futuro que habían soñado para México, entre ellos Francisco J. Múgica Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Juan de Dios Bojórquez, Rafael Martínez de Escobar, Luis Espinosa y Froylán Manjares, mientras que el segundo grupo tuvo como núcleo fundamental a los ex diputados renovadores; sin embargo la mayoría del Congreso llegó libre de partidanismos y fue la que equilibró los dos extremos tan distantes.

Del proyecto presentado por Carranza fueron aceptados los cambios en cuanto a la organización política del país, reafirmando su carácter presidencialista, además de que en la Constitución quedaron incorporadas las propuestas y demandas de las diversas corrientes revolucionarias, integrándose por los siguientes títulos: I. De las garantías individuales, II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, III. De la división de poderes, IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos, V. De los Estados de la Federación, VI. Del trabajo y la previsión social, VII. Previsiones generales, VIII. De las reformas a la Constitución y, IX. De la inviolabilidad de la Constitución.

De la misma forma que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1957, la Constitución Política de 1917 estableció la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal; la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo,

no obstante este último dejó de ser unicameral para dividirse en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, otorgando mayor fuerza al Poder Ejecutivo.

En ella se incluían avanzados principios de reformas sociales y derechos en favor de obreros y campesinos, siendo formulada para gobernar a todos los mexicanos sin distinción de raza, credo, condición social o política, ya que en ella se elevaron al rango de normas constitucionales la libertad de pensamiento y de creencia, ampliando el capítulo de derechos humanos, ya establecidos como garantías individuales y el sistema para su protección mediante el juicio de amparo.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se refrendó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los Estados mediante la creación del municipio libre, se estableció un ordenamiento agrario en el país, relativo a la propiedad de la tierra y el respeto a los derechos humanos, ya establecidos como las garantías individuales.

Se determinó la libertad de culto, la enseñanza gratuita y laica, así como la jornada de trabajo máxima de 8 horas, reconociendo como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores, lo que se traduce en que "...no sería sino hasta el año de 1917 cuando en México se sientan las bases de lo que durante el presente siglo sería el derecho del trabajo en general, y el derecho burocrático en particular."²⁰

Nuestra Constitución de se puede dividir en tres partes, la dogmática que comprende los primeros 29 artículos que establecen los derechos fundamentales del hombre, quedando apuntados en el Capítulo I "De las garantías individuales"; la parte orgánica en la que se establecen los artículos que regulan la forma de gobierno, la división de poderes, la distribución de facultades de los órganos federales y locales, el aspecto geográfico, la supremacía de la Constitución y finalmente su inviolabilidad; así como las garantías sociales, consagradas principalmente en los artículos 27 y 123 constitucionales, al expresar el primero de ellos las normas bajo las cuales se rige la propiedad del suelo en territorio mexicano, garantizando la propiedad privada y estableciendo sus limitaciones, mientras que el segundo se encarga de las bases sobre las cuales deben regirse las relaciones obrero-patronales, salvaguardando la integridad de los trabajadores y respetando sus garantías individuales, surgiendo de esta

²⁰ REINOSO CASTILLO, Carlos. Op. cit. pág.39.

manera el Derecho del Trabajo otorgando "... protección a ultranza a la clase trabajadora, y una etapa de lucha y de conquista... ya que se proclamaba la lucha de clases para poder arrancar conquistas a la clase patronal".²¹

La reacción de los Estados Unidos de América generada por la nueva Constitución de 1917, quien acostumbrado a manipular a los gobernantes de nuestro país para satisfacer sus necesidades por medio de pactos a tratos injustos sin ningún tipo de reclamo o negación, fue la protesta y rechazo total al considerar que los artículos 3, 27 y 123 lesionaban y limitaban los intereses de las empresas extranjeras; situación que también se presentó dentro del territorio nacional toda vez que las compañías petroleras manifestaron su posición al ver afectados sus intereses ya que el gobierno de Carranza trataba que los hidrocarburos quedaran bajo el dominio de la nación.

Sin embargo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aceptada por el pueblo al establecer en su texto los ideales de la lucha armada producida por el cansancio de la opresión del mas débil y la falta de respeto a las garantías individuales, siendo este el mayor logro de nuestra Carta Magna en la que se negó importancia a la posible afectación de algunos capitalistas en pro del bien común.

2. EL ARTÍCULO 123.

La creación de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917 y de su artículo 123, costo más de un millón de vidas al ser producto de una revolución armada iniciada en 1910, donde se luchó por el respeto y la defensa de los derechos de las clases más desprotegidas y vulnerables, como consecuencia de la situación social de dichas clases, situación que se dejó ver tras las huelgas de Cananea y Río Blanco, mineros y textiles, donde la protesta de los obreros demostró el terrible contexto en el que laboraban al ser prácticamente esclavos; realidad que sentó los antecedentes materiales para la creación del artículo 123 constitucional en el que se plasman las bases para la protección y defensa de los derechos de esta clase social.

El estado en que los trabajadores de esa época prestaban sus servicios resultaba indignante, al ver que se encontraban totalmente indefensos ante los accidentes de trabajo que

²¹ CAVAZOS FLORES, Ballasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Trillas. México, 1997. pág. 85.

los aniquilaban, mientras que los patrones se deshacían de ellos sin el menor respeto a sus derechos humanos y mucho menos a sus derechos laborales.

En 1904 los Gobernadores de los Estados de México y Nuevo León, José Vicente Villada y el General Bernardo Reyes, expidieron leyes y decretos que protegían a los trabajadores, por su parte el Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, dedicó un capítulo especial al problema obrero en el Programa del 1 de julio de 1906, comprometiéndose a pugnar por un salario mínimo suficiente, por establecer un máximo de horas de trabajo, por mantener condiciones de seguridad e higiene en minas, fabricas y talleres, por el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, por proporcionar alojamiento higiénico y digno a los trabajadores del campo, por el respeto de sus derechos en materia de aparcería, por la prohibición de no emplear en genero alguno a los menores de 14 años, por la supresión de las tiendas de raya y por la prohibición de pagar al trabajador de otro modo que no fuese dinero en efectivo, asimismo lucharon para evitar que los empresarios multaran a los trabajadores, les hicieran descuentos en sus salarios y los rechazaran impunemente.

Posteriormente se fueron creando diversas normas protectoras de los derechos de los trabajadores, en agosto de 1914, en Aguascalientes, se decretó la jornada de máxima de 9 horas diarias, la prohibición a los patrones de disminuir los salarios y el goce de un día de descanso por cada 6 laborados; en septiembre de ese mismo año, en los Estados de Tabasco y Jalisco, se expidieron disposiciones de carácter laboral en las que se reguló el salario mínimo, el trabajo para menores y la cancelación de deudas de campesinos.

En octubre de 1914, el General Cándido Aguilar expide la primera Ley del Trabajo en el Estado de Veracruz y, en 1915 se crea la Ley del Trabajo de Yucatán, en las que se expresaron los principales derechos de los trabajadores aunque de manera escueta.

En el Congreso Constituyente de Querétaro se aborda el problema social en el que se encontraban inmersos los trabajadores, observándose la necesidad de establecer normas que regularan las relaciones obrero-patronales, lo que dio origen a la laceración del artículo 123 constitucional como norma protectora de los derechos de los integrantes de la clase trabajadora, imponiendo al Estado la obligación de intervenir como factor de equilibrio entre los

patrones y trabajadores, "... los trabajadores vieron por fin cristalizados sus anhelos, no solo en una reglamentación jurídica común, sino dentro de un ámbito constitucional..."²²

Así pues, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se plasmaron los derechos fundamentales de las clases obrera y campesina, reconocidas como desprotegidas, obteniendo la compensación a tantas privaciones, respecto a la clase trabajadora con la finalidad reivindicarla por la opresión y explotación que sufría, derechos que fueron peleados mediante la lucha armada, originada como respuesta al descontento social, atendido con la inclusión de los artículos 27 y 123 a la Constitución.

El mencionado artículo reconoce los derechos de los trabajadores para organizarse y luchar por sus intereses de clase, representa la conquista social de los obreros mexicanos, como clase desfavorecida, fundada en una concepción social que reconoce la existencia de la lucha de clases, en una estructura económica capitalista, dependiente y subdesarrollada, cuyas relaciones sociales de producción están caracterizadas por la explotación del trabajo asalariado, requiriendo por ello una regulación especial que garantizara el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo, mediante disposiciones de orden público protectoras de los derechos fundamentales del factor trabajo, en una relación de desiguales, surgiendo así el Derecho del Trabajo en lo particular y el Derecho Social en lo general.

En el siglo XIX, la doctrina liberal estableció dos grandes ramas jurídicas, el Derecho Privado y el Derecho Público, sin embargo uno de los resultados más significativos de la Revolución Mexicana, derivado del carácter popular que adquirió con la participación de las masas campesinas y obreras radicalizadas, es el reconocimiento de una tercera rama del Derecho que hoy se conoce como Derecho Social, que surge con identidad propia, integrándose por el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario, consagrados en los artículos 123 y 27, respectivamente.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, regulador de la relación jurídica obrero-patronal, base del Derecho Laboral, representa la calidad social de nuestra Carta Magna, al señalar en su redacción original lo siguiente:

²² MORA ROCHA, José Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed. PAC. México, 1992. pág. 11.

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima del trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñaran trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutaran forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amantar a sus hijos.

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo o nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de la jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento mas de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas, los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de la población, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que hay traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate al trabajador por un intermediario.

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir los accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos a favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún

caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo de trabajador en un mes.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán

fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados".

Por lo que hace a los trabajadores al servicio del Estado, este artículo fue interpretado desde dos perspectivas, la que defendía el carácter administrativo de sus relaciones entre los servidores públicos y el Estado como receptor de sus servicios y la que sostenía que el artículo 123 creado en 1917, incluía a los trabajadores al servicio del Estado, al estar dirigido a regular de una manera general todo contrato de trabajo.

Sobre el particular considero que el artículo 123 Constitucional, trató de establecer una solución a los problemas de los trabajadores, sin hacer ninguna distinción, defendiendo toda actividad laboral incluyendo la del los servidores públicos; sin embargo como respuesta a cuestiones políticas, la Suprema Corte determinó que "los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, ya que este tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen"²³, dando la pauta para que el derecho del trabajo se conceptualizara como un derecho exclusivo y reivindicatorio de los trabajadores privados.

Sin importar que el fin primordial del artículo 123 de la Constitución de 1917 fue proteger y salvaguardar los derechos de los trabajadores en general, como clase desprotegida, se negó el reconocimiento de ese carácter y por lo tanto de los derechos reconocidos y otorgados para los servidores públicos al no considerarlos de la misma clase, diferencia basada por el fin del servicio prestado, es decir, dicha exclusión se justificó por las características del trabajo de los servidores públicos, el cual consiste en la realización de la función pública sin tener como el fin el lucro, en el funcionamiento del Estado o la prestación de servicios públicos, contemplando dicha actividad como parte del Derecho Administrativo, razón por la que no se podían generar derechos ni obligaciones de carácter laboral.

²³ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. 2ª ed. Porrúa. México, 1991. pág. 66.

Sin embargo, siguiendo lo establecido con el principio general del derecho que expresa "donde la ley no distingue, el hombre no debe distinguir", considero que dicho principio se dejó de lado, al negar la aplicabilidad del artículo en comento a los servidores públicos ya que "el original artículo 123 planteaba una normativa, que como un conjunto homogéneo pretendía regular las relaciones de producción en su conjunto, sin hacer distinción de la características que tuviera el empleador (público o privado)"²⁴, lo que se obtiene de que en su redacción no hace diferencia alguna entre los trabajadores y tampoco determina su aplicación exclusiva a los trabajadores particulares, expresando los derechos de los trabajadores de manera enunciativa mas no excluyente.

3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Después de la creación del artículo 123 constitucional, hace falta la expedición de la ley reglamentaria de dicho artículo necesaria para poner en práctica los derechos consagrados en la constitución de 1917, "se esperaba entonces por los trabajadores el método la reglamentación al artículo 123 a través de la cual se hiciera realidad y se pusiera en práctica los consagrado en la Constitución para que no fuera letra muerta, y por fin tras años de luchas sociales y políticas, el 28 de agosto de 1931, fue publicada la "Ley Federal del Trabajo", reglamentaria del artículo 123"²⁵ constitucional.

El primer antecedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fue un proyecto presentado por la Secretaría de Gobernación en una asamblea obrero-patronal realizada en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 1928, el Presidente Emilio Portes Gil presentó en 1929, ante el Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual incluía a los trabajadores al Servicio del Estado Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, sin embargo no sólo no fue aceptado sino que fue duramente criticado al establecer una sindicalización única y el arbitraje obligatorio para las huelgas, situaciones que no eran concordantes con el texto de la Constitución.

Después de expedir las reformas constitucionales, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a través de su titular, el Licenciado Aarón Sáenz, presentó el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, realizado por una comisión integrada Aquiles Cruz, Eduardo Suárez y

²⁴ REINOSO CASTILLO, Carlos. Op. cit. pág. 39.

²⁵ MORA ROCHA, José Manuel. Op. cit. pág. 11.

Cayetano Ruiz García, proyecto que en 1931 se aprobaría después de múltiples modificaciones, derogando todas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

"La primera ley del trabajo con carácter federal fue la de 1931, la cual mantuvo esa tendencia diferenciadora y excluyente de los servidores públicos, consolidándola al establecer que las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores se regirían por las leyes especiales que al efecto se expedirían"²⁶, en esta ley se establecieron el derecho de huelga, el contrato colectivo y los sindicatos, instituciones fundamentales para el Derecho del trabajo, modificaciones con el fin de lograr la justicia social a través del equilibrio en las relaciones obrero-patronales.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, bajo el rubro de "Inspectores del Trabajo" regulados por los artículos 402 al 406, delineó las facultades y actuación de los funcionarios que vigilarían el cumplimiento de las normas reglamentarias que tenían como punto de partida la declaración del derecho social contenida en el artículo 123 constitucional.

La exclusión de los trabajadores al Servicio del Estado del artículo 123 constitucional se ve materializada en la Ley Federal del Trabajo de 1931, a pesar de que en su proyecto planteaba que estarían sujetos a sus disposiciones todos los trabajadores y patrones inclusive el Estado cuando actuara con carácter de patrón, reconociéndose como tal solo con los trabajadores que prestaran sus servicios para actividades de orden económico, no así con los que coadyuvaran en el ejercicio del poder público o su actividad fuera indispensable para el mismo, postura derivada de la división de la actividad estatal teniendo por un lado la función política, el ejercicio del poder público y por otro la función económica, orientadas a la satisfacción de necesidades de orden económico; pero no siendo suficiente tal violación al ideal revolucionario que dio origen al artículo 123 constitucional, la comisión dictaminadora de este proyecto excluyó a todos los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado de la aplicación del referido artículo y de la propia Ley Federal del Trabajo, sujetándolos a leyes de carácter administrativo, al señalar que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que se expedieran.

²⁶ REINOSO CASTILLO, Carlos. Op. cit. pág. 40.

La Ley Federal del Trabajo ha sido reformada en múltiples ocasiones por lo que cabe señalar que "en el año de 1993 se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales de salario mínimo; en 1936 se estableció el pago del séptimo día como descanso dominical; en 1940 se suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos, en 1941 se modificaron diversos preceptos sobre el derecho de huelga; por decreto del 19 de diciembre de 1962 se reglamentaron las reformas constitucionales del mismo año relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades y se introdujeron modificaciones que reflejaban la tesis de la relación de trabajo."²⁷

4. ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.

Preocupados por la falta de regulación de las relaciones jurídicas surgidas entre el Estado y sus servidores "en el año de 1911 se suscitó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un debate legislativo relacionado con la discusión de dos iniciativas de ley concernientes a la emisión de una ley que regulara las relaciones ente el Estado y sus servidores."²⁸

Una de las iniciativas fue propuesta por el Licenciado Ezequiel A. Chávez de, la otra fue presentada por los Diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga; la primera se concretaba a los empleados civiles del servicio docente y de investigación científica, la segunda abarcaba a todos los servidores públicos.

El orador en pro del segundo proyecto, el Licenciado José Natividad Macías, expuso: "La Justicia, la necesidad tan grande de dar garantías a los empleados, han dicho las comisiones, está en la conciencia de todos, porque como acabamos de ver, la sociedad ha presentado indignada que, empleados no solo del servicio docente, sino empleados de la República con servicios de 30 años han sido barridos por la ola revolucionaria sin causa justificada alguna, y este sentimiento de indignación, provocado sin respeto, sin consideración alguna a una vida entera dedicada al servicio de la República o del Estado, mereció la reacción correspondiente, dando garantías a esos empleados, no solo a los dedicados a la instrucción

²⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Op. cit. pág. 358.

²⁸ DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. pág. 61.

pública sino a cualquier servicio público, con el objeto de que no vuelva a repetirse el espectáculo que verdaderamente ha acreditado, ante las Naciones cultas que no tenemos respeto ninguno a los servidores que se prestan a la nación.²⁹

Las Leyes del Servicio Civil no se expidieron, los trabajadores del servicio público continuaron desarrollando sus labores en completa inseguridad jurídica, sujetos a los movimientos de la vida política, ya que con el cambio de funcionarios, aún los de modesta categoría, eran cesados decenas de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular, por lo que resulta obvio que los derechos y la permanencia en el empleo de dichos trabajadores, estaban condicionados a criterios subjetivos de los funcionarios.

A causa de la exclusión doctrinaria de los trabajadores al servicio del Estado del artículo 123 constitucional, en los años de 1917 y 1929, las Legislaturas de los Estados expidieron leyes de trabajo, cuya facultad se concedía de acuerdo al preámbulo del artículo 123 constitucional; algunas de las leyes expedidas en ese periodo incluyeron las relaciones de los trabajadores al servicio de la Entidad Federativa y otras simplemente no, optando por la teoría sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunas de las leyes que no regularon estas relaciones fueron la Ley del Trabajo mas antigua de América, expedida en Veracruz el 14 de enero de 1918, el Código de Trabajo de Yucatán del 16 de diciembre de 1918, ni la Ley de Tabasco del 18 de octubre de 1926, mientras los Estados que si se regularon las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores en leyes locales de trabajo fueron Aguascalientes el 6 de marzo de 1928, Chiapas el 5 de marzo de 1927 y Chihuahua en 1922.

El proyecto del Presidente Emilio Portes Gil en el año de 1929, expresó su inquietud por crear un Código Federal del Trabajo en el que se incluyera a los trabajadores al servicio del Estado respetando sus derechos laborales, presentando un proyecto que no solo incluía a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión sino a los de los Estados y Municipios, sin embargo, no prosperó al no existir una definición de la posición jurídica del servidor público.

El 14 de julio de 1931, el Presidente Ortiz Rubio expidió un reglamento que regularía al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho reglamento reconoce la

²⁹ BAZARTE CERDAN, Willebardo. Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Revista Jurídica Veracruzana. Tomo XVI. Número 1. Jalapa Veracruz, 1965. pág. 71.

limitación del ejecutivo para expedir nombramientos y ceses, se establece el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el derecho al asenso por competencia y escalafón y la garantía de no poder separarte del cargo sino por la justa causa.

Fue hasta el 12 de abril de 1934, durante la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que de acuerdo a su artículo 2º transitorio, tendría vigencia a partir de su publicación hasta el 30 de noviembre de 1934, se le ha llamado acuerdo Rodríguez, al haber sido dictado por el Presidente Abelardo Rodríguez y fue el primer paso real de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, tuvo una vigencia determinada desde su expedición, de ocho meses.

El General Abelardo Rodríguez merece el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que mostró su simpatía por los trabajadores ya que en el Acuerdo menciona que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los del los trabajadores en general, que si bien no fueron incluidos dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, ésta en su artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que se expidieran.

En la exposición de motivos de este Acuerdo se retiran las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover a los funcionarios y a los empleados de la Administración cuyo nombramiento no estuviera determinado dentro de la Constitución, con la finalidad de dar seguridad a los empleados y funcionarios.

También se manifestó que por la naturaleza de los servicios prestados, este tipo de trabajadores quedó olvidado dentro de la regulación de los derechos de los trabajadores en general, lo cual no fue del todo cierto ya que en la Ley Federal del Trabajo de 1931, como ya se ha mencionado, si se tomó en consideración a este grupo, al excluirlos de su aplicación consignando su regulación a leyes de carácter administrativo denominadas Leyes del Servicio Civil.

Este acuerdo consideraba que el servicio civil comprendía a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión. Se excluye a los Secretarios de Despacho, Procuradores de Justicia de la Nación y Distrito

Federal, Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores, Jefes de Departamentos Administrativos y demás altos funcionarios de la Federación, elaborando una lista limitativa; contenía las normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores y establecía que la separación de un trabajador solo podía llevarse a cabo cuando existiera una causa justificada, regulando dos aspectos básicos para los servicios públicos, el ingreso y la separación los cuales resultaron muy restringidos en cuanto a su ámbito personal de validez ya que como mencionamos, este acuerdo solo se aplicaba a los trabajadores del Poder Ejecutivo, excluyendo no solo, como actualmente sigue siendo, a los trabajadores de los organismos descentralizados, de las Entidades Federativas y de los Municipios, sino también a los trabajadores que prestaban sus servicios a los otros dos Poderes Federales, el Legislativo y el Judicial.

Se argumentó la inconstitucionalidad de dicho Acuerdo, con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, el cual señalaba que debía ser una ley y no un acuerdo la que reglamentara dichas relaciones laborales, ya que el acuerdo resultaba riesgoso para los trabajadores al ser más fácil su modificación al ser obra de la misma autoridad facultada para nombrar y remover, significando un riesgo el dejar en sus manos la libertad de hacer modificaciones para la satisfacción de circunstancias personales, resultando que a pesar de la existencia de reglamentación no pudiera evitarse la arbitrariedad, aunque también deberíamos tomar en cuenta que en este Acuerdo se limita la facultad del ejecutivo para nombrar y remover a los funcionarios, lo cual iba en contra del propio Estado, situación que desde el punto de vista estatal lo dejaría en desventaja, pudiendo ser esta otra de las razones no legales, sino políticas del rechazo a esta disposición.

Se crearon las Comisiones del Servicio Civil, las cuales debían funcionar en las Secretarías y Departamentos de Estado, señalaba las formas de ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias y permisos, recompensas y asensos, derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil, señalaba las sanciones, la forma de separación civil y la supresión del cargo en el presupuesto.

La importancia de esta disposición presidencial radica en el beneficio causado a los trabajadores del Estado, al determinar que desde la entrada en vigor de este acuerdo hasta el 30 de noviembre de ese mismo año, gozarían de inamovilidad para garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos lo que significó el primer indicio de la preocupación por

la manera en que se prestaban los servicios al Estado, las relaciones entre el Estado y sus servidores se analizan desde el aspecto social, a pesar de que se seguía negando su calidad laboral al encuadrarlas en el Derecho Administrativo por ser su trabajado el ejercicio de la Función Pública, además de ser la base para la creación de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

5. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.

Al no quedar conformes con las normas establecidas en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, se continuó buscando la forma de reglamentar las relaciones laborales del Estado con sus servidores, basada en la diferencia marcada entre el trabajador particular y al servicio del Estado, consistente en la búsqueda de fines sociales y no de lucro, en 1935 el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, al sentirse obligado hacia los empleados públicos que formaban una gran parte de sus afiliados, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones, fue un intento que no mereció la aprobación legislativa a pesar de regular de manera más amplia que el Reglamento del General Abelardo Rodríguez, sirviendo simplemente como base para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La lucha política continúa y con la simpatía hacia los trabajadores al servicio del Estado del Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan sus servicios al poder público, "esta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el 5 de noviembre de 1938 el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión."³⁰

Este estatuto fue objeto de censuras, análisis y explicaciones desde su discusión, derivadas principalmente de su denominación como "Estatuto Jurídico" dentro de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, al despertar el interés de la opinión pública sobre la ley que llevaba tal nombre, la prensa comentó intensamente, atacaron unos y defendieron otros; teóricamente la reforma fue pertinente de acuerdo con los argumentos del Diputado Hernández Delgado, siendo concluyente al manifestar que debía aclarar que los miembros de las comisiones quitaron el calificativo de jurídico por estimarlo redundante al considerar que el

³⁰ BAZARTE CERDAN, Willebardo. Op. Cit. Pág. 177.

vocablo estatuto deriva del latín *status* que significa Estado y de modo mas extenso, expresa una situación o condición jurídica determinada; el Estatuto se consideró como el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas con los trabajadores.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue motivado por las necesidades de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, al asegurarles la estabilidad en el empleo y los procedimientos para lograr los ascensos tomando en consideración su eficiencia y honorabilidad, les garantizaba el ejercicio de sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, en la que se satisfacía una vieja y justa aspiración de los empleados de gobierno, defendibles ante "... órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje."³¹

Este proyecto se presentó el 27 de noviembre de 1937 ante el Senado de la República, siendo la cámara de origen, establecía la regulación de los trabajadores al servicio de los Poderes Federales, considerando las comisiones respectivas del Senado, que el empleado público tenía el carácter de asalariado al constituir un factor de la riqueza social aportando un esfuerzo intelectual o material a cambio de una remuneración, colocándolo dentro de la categoría de trabajador al reconocer que su patrimonio es la capacidad de trabajo, este trabajador, a pesar de serlo ha carecido de la protección del Estado y de la Ley en materia de Trabajo, justificando dicha situación por la esencia de sus actividades arrebatándole el goce de los derechos y prerrogativas que la Revolución conquistó para los demás trabajadores, siendo el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el primer instrumento jurídico que reconoce a los servidores públicos como trabajadores.

El Poder Legislativo Federal atendió con entusiasmo el proyecto presentado ante él, pronunciándose en contra de que solo favoreciera a los trabajadores del Poder Ejecutivo, razón por la que se pronunció a favor de que dicha reglamentación se hiciera extensiva a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, manifestando que esta concesión no era un favor, sino que era un reconocimiento de derechos que legítimamente les correspondían a todos los servidores del estado, reconoce la organización sindical de los trabajadores al servicio

³¹ TRUEBA URBINA, Alberto. *El Nuevo Derecho del Trabajo*. 6ª ed. Porrúa, México, 1981. pág. 519.

del Estado, establece el derecho de huelga de acuerdo con las modalidades específicas de la realidad gubernamental.

La creación de este Estatuto respondió a la necesidad del Gobierno de una unidad de los sindicatos burocráticos, de lo que se deriva la fundación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado poco tiempo antes de la entrada en vigor del Estatuto.

Mediante el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fueron reconocidos los derechos laborales de los trabajadores públicos que les fueron negados con la exclusión del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al dejar de considerar como administrativas sus relaciones con el Estado producto de la prestación de un servicio, sin embargo los derechos reconocidos para ellos resultaron ser inferiores a los reconocidos a los trabajadores particulares, "en su esquema el Estatuto de 1938 consagra un conjunto de garantías en favor de estos trabajadores ya también de deberes"³², como lo son la duración de la jornada, el derecho de huelga y a la asociación sindical, capacitación, ascensos mediante el escalafón, reconocimiento de un solo sindicato por cada unidad burocrática inscritos en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Ejecutivo, el cese o despido solo por causa justificada, sin llegar a decretar la inamovilidad de los trabajadores pero otorgando el derecho de demandar ante el Tribunal de Arbitraje dicha circunstancia, una nueva visión al régimen jurídico aplicable a los servidores públicos del Gobierno Federal.

6. REFORMAS AL ESTATUTO DE 1941.

En 1941, durante el mandato del General Manuel Ávila Camacho, se reforma el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la principal reforma fue la división de los trabajadores en dos grandes grupos, los de base y los de confianza, dicho ordenamiento tuvo vigencia hasta el año de 1963, al ser abrogado por la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se mantiene el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico establecido en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con la

³² ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. Op. cit. pág. 156.

única salvedad de que se adicionaron los llamados trabajadores de confianza, limitando la aplicación de este Estatuto a los trabajadores de base, dejando la libertad para remover a los trabajadores de confianza, dejándolos sin protección real.

Incluyó elementos nuevos para la regulación de las relaciones laborales de los servidores públicos, declarando su inamovilidad, claro solo a los de base, imponiendo a los poderes de la Unión, preferir a los trabajadores sindicalizados para la realización de la función pública, también estableció que para aquellos puestos en los que se requiere título profesional, el aspirante debía presentar exámenes de aptitud para el puesto solicitado.

Se siguió con los principios revolucionarios suprimiendo las Juntas Arbitrales y definiendo la jurisdicción del Tribunal de Arbitraje para conocer de los conflictos suscitados entre el Estado y sus trabajadores.

Las disposiciones legales incluidas en este Estatuto reformado en 1941, se encuentran reproducidas por la actual Ley Burocrática; en el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un proyecto en el que se proponían nuevas reformas al Estatuto, las cuales se tacharon de inconstitucionales.

Sin embargo, la incredulidad de los burócratas no dejó de existir, ya que consideraban que a pesar de contar con una reglamentación expedida por el Poder Ejecutivo, no contaban con garantías suficientes para la protección de sus derechos como trabajadores, al seguir incluidos en un Acuerdo administrativo emitido por la propia autoridad y que solo cuando sus derechos derivados de la relación jurídica laboral que tenían con el Estado, fueran elevados a nivel constitucional, estarían seguros de que tales derechos les serían respetados, otorgándoles seguridad jurídica.

7. ADICIÓN DEL APARTADO "B" AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

En la segunda parte de la década de los años 50, se materializan los conflictos derivados de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, uno de los más importantes fue el producido entre los grupos formados dentro del Sindicato de Ferrocarrileros, unos encaminados por líderes a favor de los intereses gubernamentales y otros los llamados

"independientes" frente a los que estaba Demetrio Vallejo, quien tenía el objetivo de obtener el control de esta poderosa organización sindical.

En Agosto de 1958, Vallejo triunfa en las elecciones internas y va al frente del sindicato realizando como primer acto el de pedir mejoras para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga, sin embargo la huelga fue declarada improcedente por el hecho de que fuera propuesta por un sindicato independiente, y al no prosperar los amparos promovidos contra tal determinación, se iniciaron las huelgas como medida de presión.

Como consecuencia de las presiones ejercitadas por la clase burocrática, sumada a la necesidad de "limpiar" la imagen presidencial de estos actos represivos, el Presidente de la República presentó una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional, con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, "los servidores públicos volvían a la Constitución, pero como hermanos menores de los trabajadores en general, con una gran dosis de discriminación."³³

Aunado al hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo 123 constitucional, elaborado por el Congreso Constituyente de Querétaro, no incluía a los trabajadores al servicio del Estado, por lo que el Presidente Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reforma a dicho artículo la cual fue publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1960, logrando elevar a nivel constitucional los derechos de los servidores públicos derivados de la relación laboral que los une con el Estado; por lo que a partir de ese momento el artículo 123 constitucional estuvo integrado por dos apartados, el "A" que regulaba las relaciones laborales entre los obreros, jornaleros, domésticos y artesanos y los patrones particulares, en general, las originadas en todo contrato de trabajo, y el "B" que regía las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos de Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores, dando origen legal al Derecho Laboral Burocrático.

Dicha reforma se tornó necesaria al observar las objeciones al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, reformado en 1941, sobre el particular el Presidente Adolfo López Mateos, quien se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social en el Gobierno anterior, lo que presupone un amplio conocimiento de los problemas de la clase trabajadora, manifestó en su iniciativa que "los

³³ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. Op. cit. pág. 132.

trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no han disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 constitucional consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública, pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que debe ser siempre legalmente tutelado.³⁴

Quedan excluidos del apartado "B" del artículo 123 constitucional, los trabajadores de confianza, los que presten servicios mediante contrato civil, los que estén sujetos al pago de honorarios, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros de los cuerpos de seguridad pública, el personal del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, así como los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios, lo cual resulta contradictorio con la lucha institucional que tuvieron que pelear para que fueran reconocidos sus derechos al excluirse del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Así surgió un régimen especial, de excepción cuyo marco jurídico constitucional regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, por lo que en 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, este precepto constitucional ha sufrido reformas en ambos apartados.

El apartado "B" del artículo 123 constitucional, fortalece la libertad de conciencia y la limitación del actuar colectivo de los trabajadores al servicio del Estado, al conceder una amplia gama de derechos individuales, pero no así por lo que hace al actuar de las asociaciones sindicales y mas aún respecto al derecho de huelga, que para ejercerlo era necesaria la violación general y sistemática de los derechos otorgados por dicho apartado, con el objeto de imposibilitar la legalidad de los movimientos huelguistas.

³⁴ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª ed. Porrúa. México, 1998. pág.351.

La diferencia entre el artículo 123 constitucional adicionado en 1960 y el que nos rige actualmente es que la aplicación del anterior de refería a los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales y sus trabajadores, lo cual tuvo que ser modificado como consecuencia de la reforma al artículo 43 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, mediante la cual desaparecieron los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, adquiriendo la categoría de Entidades Federativas.

En ese mismo Decreto de reformas, se modifican el proemio del apartado B suprimiendo la redacción de territorios federales, la fracción VII agregándose que "en igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia", la fracción IX inciso f) señalando que "mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecerá un sistema de financiamiento que permita otorgar esos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien, para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos".

Se creo la fracción XII bis, que establece que las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Por lo que hace a las demás fracciones del apartado B del artículo 123 constitucional, no sufren modificaciones, además ordenándose en dicho apartado la expedición de su ley reglamentaria por lo que se elabora la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

8. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tres años después de la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, el 28 de diciembre de 1963, durante el Gobierno de Adolfo López Mateos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, basada en los principios seguidos por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, pero reconociendo, entre otros puntos, al servidor público como trabajador, su derecho a la indemnización y la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, dejando de lado la supuesta diferencia esencial entre este tipo de trabajadores y los particulares, con lo cual se

dejaron fuera del Derecho Administrativo y del Derecho Civil a las relaciones laborales de los burócratas, reconociéndolo al Derecho Laboral Burocrático como parte integrante del Derecho Laboral, es decir como un Derecho Social.

"En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos, que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. Tampoco surgieron personas que en forma individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al servicio del Estado, levantando la bandera que encausara sus conquistas. Ese movimiento se hizo patente y se ha ido manifestando con la creación de instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos o empleos, que fijan sus derechos y deberes, que forjan todo el sistema de seguridad para la clase burocrática, y crean tribunales para sus contiendas con el Estado; es decir, el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional, quedando plasmadas en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social."³⁵

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1º señala su aplicación a algunas instituciones públicas las cuales enumera, pero en forma confusa señala a ciertos organismos descentralizados que tienen a su cargo la realización de servicios públicos, previendo con esta disposición un aumento significativo de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo se dejó una laguna, en el momento insubsanable, sobre el ámbito de su aplicación, posteriormente, se determina, mediante la Jurisprudencia número P.J.1/96, que dichos organismos se encuentran sujetos al apartado "A" del artículo 123 constitucional y por ende a la Ley Federal del Trabajo.

En esta Ley, como diferencias con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se incluyen como sujetos a la misma nuevos organismos descentralizados, se amplía la enumeración de los puestos de confianza, se reglamenta un título especial relativo al escalafón en el que se fijan las definiciones y normas bajo las cuales se debe realizar, se cambia la denominación de Tribunal de Arbitraje por la Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se modifican los plazos para las actuaciones ante el Tribunal y se reestructuran las figuras de caducidad y prescripción.

³⁵ OLIVERA TORO, Jorge. Op. cit. pág. 347.

Estableció en su artículo 4 que los trabajadores al servicio del Estado se dividirían en dos grandes grupos los de confianza y los de base, concediéndoles a estos últimos, la inamovilidad, constituyendo la carencia de permanencia y estabilidad en su empleo para los trabajadores de confianza.

Esta iniciativa inspirada en la justicia, aborda los puntos relativos a la jornada de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios requisitos reguladores del escalafón, conocimiento, aptitud y antigüedad, derecho de huelga, protección en caso de accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, jubilación, muerte, habitaciones baratas, tiendas económicas, protección específica de la mujer, entre otros, establece la conciliación como medio para resolver conflictos colectivos e intersindicales, así como otras normas para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Se señalan las normas supletorias a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que deben aplicarse en lo no previsto por la misma son la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la Costumbre, el Uso, los Principios Generales del Derecho y la Equidad.

A pesar de la exclusión que sufrieron los trabajadores burócratas del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, se repite la misma historia, excluyendo de su reglamentación, tanto del apartado "B" del artículo 123 constitucional como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores de los Estados, de los municipios y de los organismos descentralizados, obligándolos a buscar su propia reglamentación pero dejándolos desprotegidos y vulnerables, como ellos mismos se vieron en 1917, siendo que la actividad realizada por los trabajadores de los órganos y organismos antes mencionados tiene la misma finalidad que la actividad realizada por los trabajadores del Gobierno Federal.

Con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se reconocen al Derecho Laboral Burocrático como parte del Derecho Social, otorgándoles a los trabajadores de este sector las garantías sociales reivindicatorias de aquellos derechos que su goce había sido limitado para ellos, respetando que la actividad desarrollada por estos trabajadores es la realización de la función pública.

9. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Durante el periodo comprendido entre los años 1931 y 1970, surgen importantes cambios sociales, políticos y económicos, con los que se ve afectada la aplicación de los principios contenidos en la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que sus disposiciones se tornaron obsoletas para la nueva realidad, lo que ocasiona la necesidad de contar con nuevas disposiciones protectoras de la clase obrera.

La Ley del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970 y entrando en vigor el 1º de mayo del mismo año es la vigente, aunque ha sufrido una serie de reformas para adaptarse a las situaciones políticas, sociales y culturales de la época, sus antecedentes son dos anteproyectos; uno de 1962, producto de dos años de labores de la Comisión nombrada por el Presidente Adolfo López Mateos e integrada por el Licenciado Salomón González Blanco, Secretario de Trabajo y Previsión Social, la Licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo, Presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; el Licenciado Ramiro Lozano Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; y el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mario de la Cueva; y otro realizado en 1968, por una nueva comisión nombrada por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, integrada por las mismas personas participantes en la primera Comisión, complementándose con el Licenciado Alfonso López Aparicio, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El primer anteproyecto proponía una reforma previa al apartado "A" del artículo 123 constitucional para que fuera congruente con las propuestas de dicha comisión, entre las cuales se encontraba la de tomar los 14 años de la edad como mínimo para la admisión al trabajo, una más justa y eficaz reglamentación del establecimiento de los salarios mínimos; un procedimiento aplicable para determinar el porcentaje de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la corrección de la interpretación equivocada de las fracciones XXI y XXII sobre la estabilidad de los trabajadores en el empleo; y la definición de la competencia de las autoridades federales y locales del trabajo, pero no prosperó, no obstante de que "...en noviembre de 1962 fueron aprobadas las reformas constitucionales antes mencionadas, el anteproyecto de Ley quedó en el escritorio del Presidente de la República."³⁶

³⁶ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit. pág. 73

El segundo anteproyecto fue divulgado entre todos los sectores interesados para que lo estudiaran y difundieran sus opiniones, invitándose el primero de mayo de 1968, a las clases sociales a designar representantes para intercambiar impresiones en una reunión con la finalidad de mejorar dicho proyecto, reunión que se llevó a cabo en diciembre de 1968, lo que trajo como consecuencia que el Ejecutivo presentara a la Cámara de Diputados, una iniciativa de una nueva Ley Federal del Trabajo, formalizándose una segunda discusión, ya con la participación de representantes de trabajadores y patrones, la culminación de este proyecto vino con una tercera reunión entre el Congreso de la Unión, la Comisión de Diputados y la Comisión creadora del proyecto, en la cual se hicieron una serie de modificaciones, las cuales no afectaron sus principios, instituciones ni normas fundamentales.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, consagra la misma particularidad que la anterior, al establecer una acción ante los Tribunales de Trabajo, la cual podría traer como consecuencia que podría desembocar un laudo que reconozca la relación laboral entre el trabajador y el patrón, incluso contra la voluntad de este último.

El deber de trabajar, se precisa en el artículo 134 de la propia ley, al señalar que el trabajo se deberá de realizar bajo la dirección del patrón o de su representante, estableciendo la subordinación como elemento esencial de la relación de trabajo, debiéndolo realizar con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, así como en la forma, tiempo y lugar convenidos, en caso de hacerlo de esta manera, se entenderá como una falta de probidad, causa suficiente para fundar un despido.

En ella se hacen algunas modificaciones, sin perder sus instituciones fundamentales, ya que "la ley nueva no es, ni quiere ser, todo el derecho del trabajo; es solo una fuerza viva y actuante que debe guiar a los sindicatos en su lucha por mejorar las condiciones de prestación de los servicios y a los patrones para atemperar la justicia que existe en sus fabricas. Tampoco es una obra final, por lo que deberá modificarse en la medida en que lo exija el proceso creciente de progreso nacional, para acoger los grupos de trabajadores aún marginados y para superar constantemente, hasta la meta final las condiciones de vida de los hombres sobre cuyos cuerpos esta construida la civilización."³⁷

³⁷ DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. pág. 60.

10. REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1980.

El 4 de enero de 1980 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las llamadas "Reformas Procesales" a la Ley Federal del Trabajo de 1970, las cuales se obtuvieron de la iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, versando sobre substanciales cambios en los títulos referentes al Derecho Procesal del Trabajo, a los procedimientos de ejecución y a las responsabilidades y sanciones; incluyendo modificaciones al procedimiento de huelga y se adicionó el procedimiento para la notificación del aviso al trabajador, por parte del patrón, la fecha y causas de su rescisión y que por la falta de dicho se consideraría como despido injustificado; estas reformas conceptualizaron al procedimiento laboral como un Derecho social de clase.

En las leyes de 1931 y 1970, se dejó de lado el fin social y de protección de las clases mas débiles sustentado desde 1917, pretendieron otorgarle el propósito de defender los derechos sociales y luchar por reivindicar a los trabajadores los derechos violados y arrebatados por los patronos capitalistas, sin embargo al no proveer los medios para lograrlo, negaron una vez mas las diferencias significativas entre los trabajadores y los patronos, que existen por el simple hecho de pertenecer a dos clases no solo distintas sino en constante lucha por defender sus intereses que resultan.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, estableció un procedimiento que admitía un sin numero de defensas e incidentes, volviéndose pausado y oneroso trayendo como consecuencia el perjuicio de los trabajadores, ya que mientras más se prolongaba el procedimiento, mayor beneficio obtenía el patrón, lo cual se suponía en contra del espíritu del artículo 123 constitucional, que tenía como principal objetivo la protección y reivindicación de la clase social trabajadora al encontrarse ésta desprotegida contra los abusos de patronos, situación urgente de resolver.

Las "Reformas Procesales" de 1980, fueron encaminadas a subsanar dichas deficiencias y así poder cumplir con el principio de justicia social que tiene asignado el derecho del trabajo, que se basa en la protección de una clase desfavorecida frente a los patronos dueños del capital, partiendo del concepto de justicia.

Retomando así el intrínseco fin social para el que fue creado el Derecho del Trabajo, ya no solo en ideales y normas imposibles de aplicar y de defender en un conflicto de intereses, sino ya como los medios para realizar dicho fin, reformas entre las que destacan la concentración del procedimiento para que sea expedito y sencillo, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, la carga de la prueba al patrón, y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores.

Las modificaciones antes señaladas se dan a manera de perfeccionamiento en la aplicación de la Ley Federal del Trabajo de 1970, toda vez que versan sobre cuestiones prácticas que al ser expedita no se pudieron suponer y que sólo a través de resultados podían detectarse y adecuarse a la realidad social.

Capítulo III

LOS LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

1. CAUSALES DE TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente, para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidad y sus trabajadores, procedimiento que nos interesa en virtud de que el objeto del presente trabajo es la ineficacia de los laudos dictados en dicho procedimiento, razón por la que es necesario hablar de las causales de terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador al servicio del Estado, es decir las causales del cese considerado "...como cesación de la relación jurídica entre Estado y trabajador"³⁸.

Cabe señalar el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra señala:

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

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

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.

III. Por muerte del trabajador.

IV. Por Incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

³⁸ MORA ROCHA, José Manuel. Op. cit. pág. 89.

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

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las Condiciones Generales del trabajo de la Dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento, si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, el incidente por separado, las suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

Como se desprende del artículo antes transcrito, el cese de los efectos del nombramiento expedido a un trabajador, puede realizarse unilateralmente por el titular de la dependencia o entidad, cuando la causa se encuentre en sus cuatro primeras fracciones, ya que en la fracción I se establece como causa de terminación de los efectos del nombramiento la renuncia del trabajador, situación que es un hecho voluntario por lo que no da origen a conflicto alguno, no obstante en la misma fracción se señalan otras dos causas que son el abandono del trabajo y la repetida falta injustificada a labores técnicas, las cuales se tramitaran de acuerdo a los reglamentos internos de la dependencia en la que labore el trabajador, pero que se consideran como la manifestación tácita del trabajador de no prestar mas sus servicios a la dependencia o entidad, en la fracción II se señala como causal la terminación de la obra o del periodo por el que fue contratado el trabajador, lo cual no genera responsabilidad para ninguna de las partes en la relación laboral burocrática al ser, también, un hecho consensual pactado desde la expedición del nombramiento, al establecer una temporalidad, así como en las fracciones III y IV se puntualiza la muerte y la incapacidad del trabajador, circunstancias que se acreditan con el simple hecho de presentar el acta de defunción o el dictamen médico que avale que el trabajador se encuentra imposibilitado para realizar las labores que tiene encomendadas.

Por lo que hace a la fracción V del mencionado artículo, señala que para hacer efectivas dichas causales de terminación de los efectos del nombramiento se debe substanciar un procedimiento previo ante el Tribunal, ya que por su naturaleza crean conflicto entre la dependencia o entidad y su trabajador y deben ser demostradas para que proceda la terminación de los efectos del nombramiento, es decir "...ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, en consecuencia, invariablemente, cuando se alegue como causa de terminación de los extremos de la fracción quinta, mediará una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje"³⁹, sin embargo este procedimiento no es usual, pues mediante la Jurisprudencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito bajo el rubro "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. NO ES NECESARIO SOLICITAR AUTORIZACIÓN PREVIA AL TRIBUNAL FEDERAL DE

³⁹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Op. cit. pág. 83.

CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE" se ha determinado que el titular directamente puede determinar el cese cuando la causal esté acreditada de manera fehaciente, ya que en el supuesto que el trabajador afectado interpusiera la demanda respectiva ante el Tribunal, el apoderado o representante del titular haría valer dicha causal en vía de excepción, en caso de que el cese sea justificado, el nombramiento dejará de surtir sus efectos hasta ese momento, pero no procede el pago de salarios vencidos puesto que constitucionalmente sólo deben cubrirse cuando el cese sea injustificado.

Con el criterio Jurisprudencial antes mencionado, se dejó a elección de los titulares de las dependencias el cumplimiento del requisito de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para terminar los efectos del nombramiento por las causales señaladas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, razón por la que "...los titulares proceden a realizar los ceses cuando consideran que existe la causal legal para ello, dando lugar a numerosos procesos por demanda de los trabajadores"⁴⁰.

En caso de que el titular de la dependencia cese al trabajador sin la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y éste determine que el cese fue justificado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos, pero si determina que el despido fue injustificado, el titular esta obligado a dicho pago además de reinstalarlo o a pagar la indemnización constitucional, dependiendo de la elección del trabajador, y a pagar los salarios caídos que correspondan, en términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley de la materia.

Para que sea procedente la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador al servicio del Estado por alguna de las hipótesis de cese señaladas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin importar que se proceda por vía de acción o por excepción, el titular de la dependencia está obligado a instrumentar en el acta administrativa a que se refiere el diverso artículo 46 bis de la Ley en la materia, ya que en caso de no hacerlo el cese será considerado como injustificado.

En dicha acta administrativa deberá intervenir el trabajador, un representante del Sindicato respectivo, los testigos de descargo que él proponga, los testigos de cargo los cuales serán propuestos por el responsable de la Unidad Administrativa en la que presta sus servicios

⁴⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed. PAC. México, 1988. pág. 126.

el trabajador y dos testigos de asistencia para dar fe de la actuación, los dos primeros deben ser notificados de los motivos por los que se ha citado al trabajador, así como de que tienen el derecho de hacer las manifestaciones que estimen convenientes, el acta se firmará por los presentes, entregando una copia al trabajador y otra al representante sindical; es importante que el acta administrativa reúna todas las formalidades señaladas por la ley, ya que "...esa acta deberá aparecer, llegado el momento, en el expediente que se abra con motivo de un juicio"⁴¹, al constituir el documento base de la acción al demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para cesar al trabajador, o en su caso la excepción a la acción del trabajador.

Por lo que hace a las causales de terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador de base, previstas en las fracciones I, II, III y IV, del multicitado artículo 46, el titular no requiere como documento base del cese el acta administrativa ni la aprobación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que el titular demandado en caso de juicio podrá acreditar por diversos medios probatorios la legalidad del cese; como ya fue mencionado con el propio nombramiento en caso de ser por tiempo u obra determinada, con el acta de defunción o el dictamen médico que avale la incapacidad permanente del trabajador, con la renuncia y con las tarjetas de asistencia, según sea el caso.

En caso de que la causa que de origen a la terminación de los efectos del nombramiento se encuentre incluida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el Sindicato correspondiente; pero si no está de acuerdo y obligadamente cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h) del artículo 46 antes mencionado, demandará la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano la suspensión de los efectos del nombramiento, en incidente por separado, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento, por lo que respecta al hecho de que el Tribunal resuelva de plano el incidente que se tramite sobre la suspensión del trabajador, considero que es violatorio de la garantía de audiencia, ya que se afectan sus derechos, sin importar que sea

⁴¹ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op. cit. pág. 98.

de manera temporal, al no otorgarle el beneficio de hacer las manifestaciones que considere pertinentes, las cuales podrían influir en la decisión del Tribunal sobre la suspensión.

Cabe señalar una diferencia importante entre las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en que la primera de las mencionadas "...contempla causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón y sin responsabilidad para el trabajador. En materia laboral burocrática, no existen causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el trabajador, por lo que el trabajador burocrático no podrá separarse de su trabajo y menos tener derecho a que el Patrón-Estado lo indemnice"⁴², situación que ha sido aceptada y confirmada por Jurisprudencia que al rubro señala "RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR CAUSA IMPUTABLE AL ESTADO PATRÓN. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD, POR NO CONCEDER ACCIÓN A LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS".

2. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento laboral burocrático es un procedimiento mixto que se inicia por escrito con la presentación de la demanda y a partir de la audiencia de prueba y alegatos se formaliza oralmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las reglas para la tramitación de los procedimientos establecidos para resolver los conflictos que son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dichos procedimientos se pueden clasificar en el procedimiento especial de conflictos colectivos o sindicales, el procedimiento de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, el procedimiento ordinario o general, el procedimiento de huelga y el procedimiento para resolver los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores.

Para los fines de este trabajo los procedimientos que nos interesan son el de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores y el ordinario o general, en los que las partes que intervienen directamente son la actora o demandante, que puede ser un trabajador en defensa de sus derechos que considera no fueron respetados o el Estado-Patrón solicitando la terminación de los efectos del nombramiento; la demandada que será el Estado-

⁴² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa, México, 2003. pág. 43.

Patrón o el trabajador, dependiendo de quien haya ejercido su derecho de acción y, el órgano jurisdiccional que será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La representatividad del Estado-Patrón recae en el titular de la dependencia o entidad a la que se encuentre adscrito el trabajador en conflicto, el cual debe ser de base, excepto en los casos en los que el conflicto fuere respecto de las medidas protectoras del salario o sobre los beneficios de las seguridad social, por lo que hace al Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, cabe señalar que desde el punto de vista formal es un Tribunal administrativo, pero materialmente es un órgano jurisdiccional colegiado que de acuerdo al artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, funcionará en pleno requiriendo la presencia del Presidente del Tribunal y de la mayoría de los magistrados que lo integran, sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes; y en salas y salas auxiliares en las que bastará la presencia del Presidente de la misma, pero de conformidad con el artículo 140 de la Ley antes mencionada los tres magistrados que la integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones que versen sobre personalidad, competencia, admisión de pruebas, nulidad de actuaciones, laudo, y sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores.

El procedimiento iniciado con motivo de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se iniciará con la presentación por escrito de la demanda acompañada del acta administrativa y de los documentos base de la acción por parte del titular de la dependencia o su representante, solicitando, en caso de que así lo considere la suspensión del trabajador, hecho que se resolverá de forma incidental; dentro de los tres días siguientes se correrá traslado de la demanda al trabajador demandado, quien cuenta con nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder o señalando el lugar o lugares en donde se encuentren aquellos documentos con los que no cuente, para que el Tribunal los solicite; una vez fijada la litis y reunidas las pruebas ofrecidas en la demanda y en la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo los cuales se engrosarán al expediente dentro de los cinco días siguientes al de la celebración de la audiencia se dictará el laudo, excepto cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, dictando laudo dentro de los quince días siguientes a su desahogo.

Mientras que mediante el procedimiento ordinario se resuelve la generalidad de los conflictos que no tienen establecida una regulación determinada, por lo que señalaremos de manera general su tramitación la cual se inicia con la presentación de la demanda, en un término no mayor de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación debe presentarse la contestación, una vez recibida en el Tribunal o transcurrido el término para contestarla, citará a las partes, y en el caso de que se hayan ofrecido como elementos de prueba a los testigos y a los peritos, para la audiencia de pruebas alegatos y resolución.

El día y hora de la audiencia se abrirá el periodo de recepción de pruebas, el Tribunal deberá calificar cada una de las pruebas ofrecidas por las partes acordando su admisión o desechando aquellas que resulten notoriamente improcedentes, contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis planteada; de las pruebas admitidas, primero se desahogaran las del actor y después del demandado, procurando la celeridad del procedimiento tomando en cuenta la naturaleza de las mismas.

El artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado impone al Tribunal la obligación de apreciar a conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, de resolverlos asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo motivar y fundamentar el laudo emitido.

Como se puede observar de los esquemas de los procedimientos que nos ocupan, su tramite es afín sin embargo "...difieren de sólo en un aspecto: en el primer caso el trabajador dispone de nueve días para dar contestación a la demanda y además el promovente debe acompañar el Acta Administrativa relativa a las faltas que se le imputan al trabajador, como documento base de la acción mientras que en el segundo caso no se requiere expresamente algún documento y el término para la contestación es de cinco días⁴³.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 126 de la ley de la materia, el procedimiento burocrático no requiere de formalidad ni solemnidad alguna para las diversas intervenciones de las partes, entendiendo esa ausencia de formalidad como la sencillez del procedimiento tanto en lenguaje como en actuaciones, ya que debe estar al alcance de cualquier persona que sea trabajador sin importar su grado de instrucción, se trata simplemente de pedir, probar y resolver

⁴³ TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Derecho Procesal del Trabajo. Conferencia de Miguel Cantón Moller. El Procedimiento Laboral Burocrático. México, 1997. pág. 259.

sin detenerse en la forma en que se hace, sin embargo, dentro del texto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado encontramos diversas formalidades con las partes deben cumplir las cuales son necesarias para que el Tribunal se encuentre en posibilidad de resolver a favor de quien tenga la razón.

En este apartado se estudiarán los aspectos generales del procedimiento laboral burocrático, los cuales deben tomarse en cuenta para cualquier actuación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, referentes a:

1. Competencia.
2. Personalidad.
3. Términos procesales.
4. Preclusión.
5. Prescripción.
6. Caducidad.
7. Notificaciones.
8. Exhortos y despachos.
9. Incidentes.

La competencia se define como el ámbito o esfera dentro del cual el órgano jurisdiccional desempeña sus atribuciones y facultades, es decir, es la medida de la facultad otorgada al Tribunal respectivo, "se asocia a la idea de legitimidad del órgano jurisdiccional para conocer de un determinado conflicto planteado por la vía del ejercicio de una pretensión"⁴⁴.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer, a través de las Salas que lo integran, de los conflictos a los que hemos estado haciendo referencia, es decir a los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores, ya que son las salas las competentes para conocer, tramitar y resolver dichos procedimientos, en caso de que el demandado promueva el incidente de incompetencia del Tribunal para conocer del conflicto planteado o que el Tribunal, sin promoción alguna se diera cuenta de esa situación, se debe resolver de plano, sin el trámite de un incidente ya que la competencia determina el actuar del órgano jurisdiccional.

⁴⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. pág. 183.

La parte actora y la demandante en el Proceso laboral burocrático, y en cualquier otro deben acreditar la personalidad con la que actúan las partes, "...debe entenderse en el sentido de idoneidad para ser parte como actor o demandado en un proceso"⁴⁵, contar con interés jurídico en el conflicto planteado.

En el caso de los trabajadores, al ser un procedimiento reivindicatorio y protector de la clase trabajadora, se acredita con la simple identificación del trabajador y en caso se haga representar se acreditará con carta poder simple; situación distinta se presenta cuando se trata de los titulares de las dependencias ya que estos deben acreditar su personalidad mediante el nombramiento que les da las facultades para representar la dependencia en conflicto y en caso de que éstos se hagan representar, podrán hacerlo mediante oficio dirigido a sus apoderados, sin embargo, muchos de los apoderados de los titulares acreditan la personalidad con la que actúan en el procedimiento laboral mediante poder notarial.

El concepto de término procesal indica la etapa en que puede producirse un determinado acto procesal, se puede observar de una manera positiva con lo que hace referencia a un espacio de tiempo dentro de la cual ha de llevarse a cabo el acto de que se trate; o negativamente consistiendo en la etapa en que ya no debe producirse un determinado acto procesal; el segundo párrafo del artículo 142 de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquél en que se haga el emplazamiento, citación o notificación respectiva, contando en ellos el día del vencimiento, pero no hace señalamiento alguno respecto del conteo de los días incluidos en los términos por lo que se hace necesaria la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 736 señala que para computar los términos, los meses se regularán por el de treinta días naturales mientras que los días hábiles se consideran de veinticuatro horas naturales, salvo disposición contraria a dicha Ley, situaciones que se deben aplicaren materia burocrática excepto en el caso de la prescripción, ya que el artículo 117 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que en dicho caso los meses se regularán por el número de días que les corresponden; el primer día se contará completo y cuando sea inhábil el último, no se tendrá por completa la prescripción, sino cumplido el primer día hábil siguiente.

⁴⁵ TENA SUCK, Rafael. MORALES, Hugo Ítalo. Derecho Procesal del Trabajo. 6ª ed. Trillas. México, 2002. pág. 36.

En caso de no existir disposición precisa dentro de la Ley Burocrática, se aplica de manera supletoria el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo, que indica que cuando la realización o práctica de algún acto procesal o el ejercicio de un derecho no tenga fijado un término específico, éste será de tres días hábiles.

De acuerdo al artículo 130 de la Ley Burocrática, el término para contestar la demanda por parte de los titulares es de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, no obstante prevé que cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término un día mas por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La preclusión es definida como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, es la sanción por no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto, por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra, o por haberse ejercitado ya una vez dicha facultad, dicha sanción se deriva de la existencia de "...plazos para ejercer determinados actos dentro del proceso, que si no se llevan a cabo, después de la oportunidad que la Ley permite, ya no pueden llevarse a cabo con posterioridad, es decir que se establece un cambio de estadio procesal que es irreversible"⁴⁶, con lo cual se obliga a las partes a realizar los actos procesales a su cargo en el tiempo y forma señalados en la ley.

Respecto a la preclusión la Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 738 que una vez transcurridos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que debieron ejercitar, sin necesidad de acusar de rebeldía, con lo que se entiende que la preclusión opera de oficio, sin que sea solicitada por la contraparte.

La prescripción es el medio de adquirir bienes o de librarse de las obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo bajo las condiciones establecidas por la ley, pro lo que se clasifica en prescripción positiva y prescripción negativa, dependiendo de los efectos que surta, "...la diferencia esencial entre una y otra forma de prescripción estriba en que la adquisitiva (positiva) siempre se refiere a un derecho sustantivo, mientras que la extintiva (negativa) es siempre de

⁴⁶ CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. cit. pág. 240.

carácter procesal, viene a ser una excepción y por consiguiente tiene el carácter de derecho objetivo⁴⁷.

En materia Burocrática la prescripción es negativa y se encuentra regulada por los artículos 112 al 117 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalando que la regla general es que prescriben en una año las acciones que nazcan de la propia ley, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las Condiciones Generales de Trabajo, señalando como excepciones los siguientes supuestos:

1. Prescriben en un mes:

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento.
- b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

2. Prescriben en cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente o la suprimida o la indemnización de la Ley.
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

3. Prescriben en dos años:

- a) Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad proveniente de riesgos profesionales realizados.
- b) Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente.
- c) Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

⁴⁷ Ibidem, pág. 215.

Los plazos para ejercitar estas acciones antes mencionadas, correrán desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador, acciones que procederán solo en el caso de que el trabajador se encuentre excluido de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

Dentro de los artículos antes mencionados existe una protección para que la prescripción no corra cuando los trabajadores se encuentren incapacitados mentalmente, hasta que se haya discernido su tutela conforme a la Ley, contra los que en tiempo de guerra se encuentren incorporados al servicio militar y que por alguno de los conceptos contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hayan hecho acreedores a indemnización, así como durante el tiempo que se encuentren privados de su libertad, siempre y cuando la recupere mediante sentencia ejecutoriada.

Las limitantes antes mencionadas tienen como finalidad salvaguardar los derechos de los trabajadores que por dichas citaciones específicas, se encuentran imposibilitados para ejercerlos en cierta temporalidad limitada, dejando libre su derecho de acción hasta que se encuentren tutelados o en condición material de ejercerlos.

Una vez que empieza a correr la prescripción, ésta puede ser interrumpida por la sola presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho por escrito o por hechos indudables, de aquélla contra quien prescribe.

El cómputo de los meses, para los efectos de la prescripción, se regulará por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo y cuando el último sea inhábil, se entiende completa la prescripción una vez transcurrido el primer día hábil siguiente.

La caducidad consiste en la sanción de tener por desistida la acción por la inactividad procesal, es decir cuando se requiere promoción del actor para la continuación del procedimiento, durante el periodo que señale la Ley, "... el hecho de que el actor no promueva en el juicio en cierto tiempo, establece una presunción racional de que no es su deseo llevarlo

adelante, que ha perdido su interés de proseguir la contienda y que sólo por desidia o por otros motivos no ha manifestado su voluntad expresa de darla por concluida⁴⁸.

Entre la caducidad y el desistimiento hay cierta semejanza, sin embargo debe señalarse que entre estas dos figuras existe la gran diferencia de que la primera se produce por un no hacer de la partes que se traduce en la sanción impuesta por la Ley como consecuencia de dicha inactividad, mientras que el desistimiento consiste en un hacer, es la manifestación de voluntad unilateral del actor mediante el cual hace del conocimiento del Tribunal que se desiste de la acción previamente ejercitada.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 140 que se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento; y que transcurrido dicho término, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará la caducidad, la cual no operará, aun cuando el término transcurra, por el desahogo de las diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

Las notificaciones son los actos que tienen como fin hacer del conocimiento de las partes, los acuerdos o resoluciones dictados por el Tribunal, por la forma de realizarse se clasifican en personales o por estrados, estableciendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado en su artículo 142 que la demanda, la citación para absolver posiciones, la declaración de la caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, deberán ser notificados personalmente y que por exclusión las demás notificaciones se harán por estrados, es decir "mediante la transcripción del auto de la resolución que se notifica, en una cédula que se fija en las puertas o local"⁴⁹ del Tribunal.

Se da especial importancia al emplazamiento al ser el acto procesal mediante el cual la autoridad jurisdiccional comunica a una persona la existencia de una demanda instaurada en su contray del acuerdo de admisión de la misma, a efecto de que la conteste ya sea oponiéndose o allanándose, el emplazamiento es una notificación, considerada de las más importante ya que se comunica al demandado el plazo dentro del cual debe comparecer ante el Tribunal Federal

⁴⁸TENA SUCK, Rafael. MORALES, Hugo Italo. Op. cit. pág. 99.

⁴⁹Ibidem. pág. 84.

de Conciliación y Arbitraje, dejando, en caso de que se realice incorrectamente, en estado de indefensión al demandado, toda vez que no sabrá que se encuentra inmerso en un proceso laboral negándole la oportunidad de defenderse y ofrecer las pruebas que estime convenientes, por lo que debe buscarse la forma de realizar el emplazamiento con la finalidad de otorgar la garantía de audiencia.

Otras de las notificaciones relevantes son las citaciones, las cuales se refieren al llamamiento que hace la autoridad a una cierta persona, para que se presente ante ella, a efecto de desahogar una diligencia procesal, generalmente son las referentes a absolver posiciones.

Las notificaciones personales deberán llevarse a cabo en el domicilio designado por las partes para tales efectos y en el caso del emplazamiento, el demandado se notificará en el domicilio que el actor haya proporcionado en la demanda, la preocupación legal de hacer éstas notificaciones en el domicilio del interesado es para cumplir con la garantía constitucional de ser oído, es decir la garantía de audiencia.

La Ley Burocrática es omisa respecto a los requisitos de las notificaciones, por lo que debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos 743, 744 y 751 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia burocrática, los cuales señalan que las notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, el mismo día en que se dicte la resolución si concurre al local de la Junta o en el domicilio que hubiese designado y si no se hallare presente, se le dejará una copia de la resolución autorizada por el actuario; si la casa o local está cerrado se fijará la copia en la puerta de entrada o en el lugar de trabajo, el actuario tendrá que asentar en autos la razón correspondiente.

La cédula de notificación es el documento que extiende el actuario para hacer constar la entrega de la copia de la resolución que debe llegar al sujeto notificado y deberá contener el lugar, día y hora en que se practique la notificación, el número de expediente, el nombre de las partes, el nombre y domicilio de la persona o personas que deben ser notificadas y anexar la copia autorizada de la resolución, en caso de que la parte notificada pretenda hacer valer la nulidad de la notificación por no haberla recibido personalmente, ésta no será procedente cuando se manifiesta expresa o tácitamente sabedora de la notificación mal hecha o omitida.

El exhorto es la petición hecha a un Tribunal de igual jerarquía o a un organismo oficial, no necesariamente jurisdiccional para que lleve a cabo una determinada diligencia, en interés de un proceso específico, mientras que el despacho es la comunicación que dirige un Tribunal de jerarquía superior a otro de inferior categoría para el desahogo de ciertas diligencias, ambos se motivan en el auxilio procesal para que la impartición de justicia sea expedita y no se aplase por no contar con oficinas o personal en determinado lugar.

Al aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, se desprende que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá auxiliarse de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje o de cualquier autoridad administrativa, para realizar notificaciones o diligencias que hayan de llevarse a cabo, en lugar distinto al de su ubicación.

Los incidentes se refieren a las puntos que sobreviene entre los litigantes durante el la tramitación del expediente principal, son cuestiones circunstanciales al procedimiento que interponen las partes por así convenir a sus intereses, pero que no tienen relación directa con la litis planteada, los incidentes procesales se han clasificado tomando en cuenta si componen o no un obstáculo para la continuación del proceso, dando origen a los denominados incidentes de previo y especial pronunciamiento y los incidentes en general.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que impiden que el proceso se continúe sino hasta que éstos sean resueltos, al referirse a cuestiones o presupuestos procesales, cuya ausencia provoca la invalidez del proceso, la Ley Federal del Trabajo, señala que los incidentes que se tramitarán como de previo y especial pronunciamiento son aquellos que versen sobre la nulidad de algún acto procesal o del procedimiento, sobre la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sobre la personalidad con la que intervienen las partes y sobre la acumulación de expedientes.

Por lo que hace a la materia burocrática la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 141, que los incidentes que se susciten de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano, esto significa que deberán resolverse sin necesidad de audiencia y de manera inmediata, asemejándolos de esta manera a los que la Ley Federal del trabajo clasifica como de previo y especial pronunciamiento.

3. ETAPAS.

El procedimiento laboral burocrático se puede dividir en las siguientes etapas:

- a) Demanda.
- b) Contestación de la demanda.
- c) Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.
- d) Laudo.

La demanda es la petición que un litigante sustenta en un juicio, es el acto procesal que da inicio al procedimiento jurisdiccional, en el sentido material es el escrito donde están manifestados los hechos que el trabajador o el titular de la dependencia somete a consideración del tribunal para que resuelva conforme a la legislación aplicable el caso concreto, "...la demanda debe ser no sólo la expresión de la acción procesal, sino que debe contener la pretensión procesal, pues al actor no tiene oportunidad legal de ampliar o modificar dicha demanda, porque ésta se entiende en sentido estricto"⁵⁰.

Es necesario que en la demanda se señale el nombre y domicilio del demandante, el nombre y domicilio del demandado, el objeto de la demanda, la relación de los hechos que dan origen a la misma, así como que se ofrezcan las pruebas que el actor estime convenientes, anexando con las que cuente e indicará el lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el demandante no pueda aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin, también se deben acompañar los documentos que acrediten la personalidad de su representante, en caso de que no concurra personalmente.

Cabe hacer mención que tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, disponen que la demanda debe ser firmada por el demandante, justificado en el hecho de que la firma es el medio adecuado para imputar a una persona física determinada el acto de voluntad que contiene el respectivo documento, sin embargo en el supuesto de que el demandante no sepa o no pueda firmar, deberá asentar su huella digital.

La interposición de la demanda, como efecto inmediato, interrumpe la prescripción de la acción o acciones a favor del demandante, además de señalar el principio de la instancia, lo

⁵⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 5ª ed. Porrúa: México 1980. pág. 550.

que obliga a la autoridad jurisdiccional a dictar acuerdo de admisión y, si el actor fuera el trabajador a señalar los defectos de la demanda para que los corrija.

La acción es un derecho subjetivo de carácter público concedido a los gobernados para activar al órgano jurisdiccional, instaurando un proceso con el fin de obtener una la resolución de un conflicto de intereses frente a los de otra persona, dentro de las acciones más comunes en Derecho Laboral Burocrático, pueden mencionarse la reinstalación, indemnización constitucional, pago de prestaciones devengadas, indemnización por incapacidad proveniente de riesgos profesionales realizados y retabulaciones escalafonarias.

Las acciones contradictorias no pueden proceder de manera simultanea, se excluyen mutuamente, al respecto el último párrafo del artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del estado, indica que cuando el actor sea un trabajador o sus beneficiarios, la junta en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuvieran ejecutando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días, confirmando una vez mas el carácter proteccionista del Derecho Laboral.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, una vez notificada la demanda al titular de la dependencia o entidad a la que se encuentra adscrito el trabajador demandante, éste deberá contestarla en un plazo no mayor de cinco días, en la contestación pueden darse dos supuestos una vez analizada la demanda y la documentación que se recibe, que se considere que no existen elementos suficientes para realizar una contestación satisfactoria que asegure la defensa de los intereses de la dependencia, o que se considere que existen elementos que permitan revertir el asunto.

A la contestación de la demanda debe ser anexado el documento en el que se acredite la personalidad de quien promueve en representación de la dependencia, en caso de que se observe que la acción para demandar está prescrita, previamente a la contestación de los hechos de la demanda, debe invocarse la excepción de prescripción, estableciendo claramente los motivos en que se apoya la misma y anexando el documento original por el cual se haya

notificado al trabajador su cese y éste haya asentado de puño y letra la fecha en que fue notificado y su firma.

Deben contestarse todos y cada uno de los hechos de la demanda, en caso de que se manifieste que éstos no son ciertos se deben señalar de manera expresa las causas por las que se niegan, así como los supuestos verdaderos y circunstancias que lo acreditan, cuando uno de los argumentos del demandante consista en la afirmación de que fue cesado sin que la dependencia hubiera cumplido con los requisitos legales correspondientes para dictaminar su baja y objete los documentos por los que haya quedado acreditado su cese; se deben indicar las consideraciones de hecho y de derecho en las que fue sustentado el cese en cuestión.

Tratándose de alguna de las hipótesis previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se debe anexar a la contestación de la demanda el acta administrativa levantada en contra del trabajador y la documentación probatoria de la causal que dio origen al cese.

Después de haber dado contestación a los hechos de la demanda, se redactará un capítulo de denominado de "excepciones y defensas" que apoyen los argumentos vertidos, y posteriormente se deben ofrecer las pruebas que considere pertinentes así como anexar materialmente con las que cuente.

Cuando el trabajador en su demanda ofrece pruebas que por mandato de ley, deben encontrarse en poder del titular de la dependencia, éstas son solicitadas mediante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, también puede ser requerido para que informe sobre la existencia del "tercero interesado", es decir de la persona que al momento de contestar la demanda ocupe el puesto desempeñado por el trabajador que haya demandado, y en caso de que exista debe hacer del conocimiento del Tribunal su nombre, domicilio y lugar de adscripción.

Al final de la contestación de la demandase deben señalar los llamados "puntos petitorios", en los que en términos generales se solicita al Tribunal que sea reconocida la personalidad de quien promueve, se tenga por presentada en tiempo y forma la contestación de la demanda, se admitan las pruebas ofrecidas y se dicte un laudo favorable a los intereses de la dependencia.

Las especificaciones antes mencionadas no son requeridas por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo en la práctica se acostumbra que la contestación de la demanda debe contener, en conclusión:

- a) Al rubro el nombre del trabajador que demanda, y el número de expediente.
- b) La autoridad a la que se dirija la contestación de la demanda, esa decir la Sala del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que conozca del asunto.
- c) En el proemio de la contestación de la demanda se anota el nombre del funcionario que promueve, con que carácter lo hace y qué documentos exhibe para acreditar su personalidad, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; y en el caso de promover alguna excepción de previo y especial pronunciamiento se señala en este apartado.
- d) Se establece el capítulo de "hechos", en donde se da contestación a todos y cada uno de los hechos de la demanda, ya sea aceptándolos o negándolos.
- e) Se redacta el capítulo de "excepciones y defensas", en donde se enumeran las excepciones y defensas planteadas.
- f) Posteriormente se establece el capítulo de "derecho", en donde se enumeran los preceptos y textos legales que apoyan las excepciones y defensas planteadas.
- g) Inmediatamente se establece el capítulo de "pruebas" en donde se enumeran una por una de las pruebas que se ofrezcan, detallándose en forma minuciosa; y relacionándolas con los hechos controvertidos.
- h) Se señala el nombre y el domicilio del "tercero perjudicado" si fue requerido por Tribunal, si no existe tercero perjudicado se debe indicar que el puesto que ocupaba el demandante se encuentra vacante.
- i) Finalmente, se señalan los puntos petitorios, la leyenda formal de "Protesto lo necesario", la fecha, el nombre y firma del promovente.

La excepción se refiere a destruir la acción por falta de los presupuestos o requisitos necesarios para que puedan entablarse una relación procesal perfecta o en cuanto a la procedencia de la acción, la defensa es la oposición al reconocimiento de la pretensión del actor, así como a los hechos y sus argumentos que pretende que el Tribunal reconozca a su favor, se refiere a "...un derecho potestativo del demandado, que lo puede hacer valer en contra de la acción para destruirla y que está sujeto al sistema dispositivo para ser tomada en cuenta"⁵¹.

⁵¹ CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit. pág. 208.

Las excepciones pueden ser dilatorias, las que tienen por objeto detener el proceso iniciado en su contra, tales como la personalidad, la incompetencia, la oscuridad o imprecisión de la demanda, la litispendencia, y perentorias que son las que atacan directamente la acción, como serían las excepciones de pago, de prescripción, de ausencia de relación de trabajo, de cosa juzgada.

En la demanda y en la contestación de la misma deben ofrecerse las pruebas que cada parte estime convenientes, con la finalidad de causar un estado de certidumbre al juzgador respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición, las pruebas son el conjunto de actividades que se llevan a cabo ante los órganos jurisdiccionales, promovidas por el Juez o por las partes que intervienen en el proceso, y que tienen por objeto producir la certeza de un hecho o un caso de los cuales se infiera la existencia de los hechos controvertidos.

La siguiente etapa del procedimiento antes de que se dicte el laudo es la Audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución, esta etapa representa la parte oral del procedimiento, en esta audiencia solo se admitirán aquellos elementos de prueba que se ofrecieron por las partes, tanto en la demanda como en la contestación de la misma, también se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutiveos del laudo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace referencia a que las partes podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias para acreditar sus pretensiones, no obstante no precisa los medios de prueba se tendrán por admitidos, por lo que se observa, supletoriamente lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, la cual señala que se admitirán los medios de prueba que no sean contrarios a la moral ni al derecho y en especial las siguientes:

Confesional. La confesión es el reconocimiento tácito o expreso, que hace una de las partes de los hechos que le son propios y que se encuentran controvertidos en la litis, por lo que se deduce que la confesión es una declaración vinculativa, pues generalmente contiene un reconocimiento de hechos de consecuencias jurídicas desfavorables para el confesante.

En materia burocrática la prueba confesional se clasifica en la llamada general, que se desprende de la relación laboral y por lo tanto se entiende que los hechos son conocidos por el

patrón sin importar que sea una persona moral o física, y la de hechos propios son aquellos hechos que se realizan o ejecutan directamente por la persona llamada a declarar.

El desahogo de la prueba confesional es un acto personalísimo, sin embargo, tratándose de dependencias gubernamentales, se realiza por medio de su representante o apoderado ya que es evidente que no poseen una evidencia física sino jurídica, por lo que es necesario que actúen por conducto de sus órganos representativos autorizados o por aquellos a quienes se les ha delegado esa facultad, pero dicho elemento probatorio sólo podrá referirse a hechos que se desprendan de la relación laboral; o en caso de que los hechos controvertidos les sean propios a los titulares de la dependencia involucrada en el juicio deberán contestar sobre cuestiones propias, con la ventaja de que la ley les otorga el privilegio de contestar las posiciones que se formulan por escrito.

La prueba confesional se desahoga a través de las posiciones, que son las fórmulas autorizadas por la ley, mediante las cuales el articulante afirma la existencia de un hecho litigioso y conmina al confesante para que lo reconozca como tal, además de que esas posiciones deben tener relación con los hechos controvertidos y la litis planteada, que sean útiles, comprender un solo hecho, salvo cuando por la estrecha relación que existe entre varios hechos, no pueda afirmarse o negarse uno sin afirmar o negar los otros, expresarse en términos claros y precisos y, no deben ser insidiosas, es decir, no deben buscar confundir u ofuscar la inteligencia del absolvente, con el fin de lograr una declaración contraria a la verdad.

Las posiciones podrán formularse en forma oral, lo que se hará constar en el acta respectiva, o por escrito que exhiba la parte interesada en el momento de la audiencia el cual se mandará agregar a los autos una vez firmado por el articulante y el absolvente, dichas posiciones serán calificadas previamente y se desecharan cuando no reúnan los requisitos de la Ley, debiendo asentar en autos el fundamento y motivo para ello.

El absolvente responderá por si mismo bajo protesta de decir verdad, sin poder ser asistido por persona alguna, pero permitiendo que consulte notas o apuntes, si la autoridad considera que son necesarios para auxiliar su memoria, el absolvente contestará las posiciones afirmando o negando los hechos que se le pregunten con el derecho de poder agregar las explicaciones que juzgue convenientes; las respuestas deberán hacerse constar textualmente en el acta respectiva.

Si el absolvente se negare a responder o sus respuestas son evasivas, de oficio o a instancia de parte, se le apercibirá de tenerlo por confeso si persiste en ello, en caso de que la prueba deba desahogarse por exhorto porque la persona que deba absolver posiciones tenga su residencia fuera del lugar del juicio, al momento de ofrecerla se debe exhibir el pliego de posiciones; mismo que calificará previamente por la autoridad exhortante.

Como ya fue señalado anteriormente la prueba confesional puede ser expresa o tácita, es expresa la que se lleve a cabo por medio de una declaración escrita o verbal y es tácita la deriva de la omisión de ciertos actos; para que la llamada "confesión ficta" tenga valor probatorio pleno, es necesario que no esté en contradicción con alguna otra prueba o hechos fehacientes que consten en autos.

Testimonial. El testimonio es considerado como la declaración procesal de un tercero ajeno a la controversia sobre de los hechos que a ésta conciernen, los testigos sólo pueden ser personas físicas que aseveran conocer los hechos que dieron origen a la controversia, teniendo una razón para ello, el testigo puede ser directo, cuando ha tenido conocimiento inmediato del hecho o indirecto conocido como de "oídas" cuando el conocimiento del hecho proviene de información proporcionada por otras personas, en este caso el testimonio carecerá de valor probatorio.

En diversas ocasiones constituye el medio idóneo para hacer del conocimiento del Tribunal, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos controvertidos.

Al momento de ofrecer la prueba testimonial se debe proporcionar el nombre y domicilio de cada uno de los testigos, debiendo presentar a la parte oferente a sus testigos a menos de que exista alguna razón que lo imposibilite a presentarlos, caso en que el Tribunal los citará, se debe relacionar el testimonio de cada testigo con los hechos que se pretenden probar, se pueden ofrecer tres testigos por cada hecho a probar, en caso de que los testigos tengan su domicilio fuera del lugar donde radique la autoridad laboral, se debe acompañar el interrogatorio por escrito para que el desahogo de la prueba se realice por exhorto.

Los interrogatorios a los testigos deberán ser formulados de manera oral, ser claros y precisos, sin que se incluya o sugiera la respuesta en la pregunta, en caso contrario por orden del Tribunal no se contestarán las preguntas viciadas.

Los testigos deberán rendir protesta de conducirse con verdad durante el desahogo de la prueba, haciéndoles de su conocimiento las penas en que incurrirán aquellos que declaren falsamente ante la autoridad, se identificarán proporcionando sus datos generales y al finalizar el interrogatorio expresarán la razón lógica de su declaración, al terminar la declaración de un testigo, la parte contraria podrá repreguntar sobre las respuestas asentadas en la declaración.

Los testigos pueden calificarse como contradictorios o contestes por el contenido de sus declaraciones, los primeros son aquellos en cuyas declaraciones existen discrepancias o contradicciones de fondo y los segundos son aquellos cuyas declaraciones coinciden en el fondo de los hechos controvertidos, aún cuando puedan discrepar en actuaciones de forma.

Para que la prueba testimonial tenga valor probatorio pleno, debe reunir características de absoluta certidumbre, además de precisar fehacientemente, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que sucedieron los hechos materia de la litis, será ineficaz cuando el testigo no exprese la razón de su dicho, el porque sabe y le constan los hechos o no se infiera de su declaración, aquellos que se anticipan a sus respuestas o indican situaciones que nadie pidió que declararan carecen de validez, toda vez que hacen suponer que fueron preparados para declarar, un solo testigo podrá formar convicción, si fue el único que se percató de los hechos, su declaración no encuentre oposición con otras pruebas que obren en autos y que concurren en el testigo circunstancias que sean garantía de veracidad.

Al contestar la última repregunta, la contraparte puede objetar la prueba testimonial mediante la tacha del testigo, que significa restarle alcance y valor probatorio, al existir duda sobre la probidad del testigo, contradicción o aleccionamiento en las respuestas del testigo.

Las tachas pueden ser:

1. Las que se fundamenten en una violación o alteración de algunas disposiciones para el ofrecimiento o recepción de alguna prueba;
2. Las que se impugnan por considerarse oscuras, contradictorias, inverosímiles o falsas;

3. Las que se impugnan por carecer de valor absoluto; y
4. Las que se fundan en causas que afectan la imparcialidad del testigo, pero no privan la declaración de validez y de cierta eficacia probatoria.

Documental. Puede considerarse a la prueba documental como la expresión material para representar gráficamente un hecho los documentos se clasifican en públicos y los privados, son públicos aquellos que emite un servidor público en ejercicio de sus funciones y que por lo general sobre los documentos existen de sellos oficiales, firma y otros signos exteriores señalados por las leyes, en cambio, los documentos privados son los que no reúnen las condiciones referidas para los documentos privados.

Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos afirmados por la autoridad, pero si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares los documentos sólo prueban que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones sin probar la verdad de lo declarado o manifestado, los documentos privados no hacen prueba plena por sí mismos, sino que se requiere de su perfeccionamiento a través del reconocimiento tácito o expreso del autor o su representante legal, o que sean coincidentes con otras probanzas.

Las pruebas documentales ofrecidas por las dependencias tienen el carácter de privadas, ya que en el proceso laboral burocrático, los titulares de las dependencias no acuden como autoridad, sino como patrones, consecuentemente las documentales deben ser perfeccionadas como se menciona en el párrafo anterior.

Las pruebas documentales en principio, se desahogan conforme a su propia y especial naturaleza, aunque hay algunas clases de documentos que para su perfeccionamiento es necesario que se cumplan con ciertas formalidades, como es el caso de las actas administrativas que se perfeccionan mediante la ratificación del contenido y firma de los que intervinieron en el levantamiento de tales diligencias, y al ser una testimonial escrita la contraparte, es decir, la defensa del trabajador afectado, tiene la oportunidad de repreguntar a los firmantes del acta, pues en caso de que no fuera así se dejaría al trabajador se encontraría en un evidente estado de indefensión.

Pericial. Este elemento de prueba tiene por objeto ilustrar el criterio del juzgador en aspectos técnicos o especializados, el peritaje será analizado por el tribunal y le servirá como guía sobre los hechos a que se refiera, cuando la apreciación de un hecho controvertido requiere de ciertos y específicos conocimientos relacionados con alguna ciencia o arte, que puede ilustrar al tribunal sobre algún aspecto de la litis planteada.

En la prueba pericial cada una de las partes tiene derecho a nombrar un perito, la Ley señala que sólo podrán ser peritos las personas que tengan título oficial en el arte o ciencia relativos a la prueba, cuando estén reglamentados, si no lo están o no hubiere peritos con título en el lugar del juicio, podrá ser designada cualquier persona entendida en la materia de que se trate, se deberá preparar relacionándola con los puntos controvertidos y haciendo saber la materia sobre la cual ha de versar, el Tribunal tiene la facultad de nombrar un perito tercero en discordia, en caso de que los dictámenes rendidos los peritos nombrados por cada una de las partes difirieran entre sí, el Tribunal señalará el lugar, día y hora para que tenga verificativo el desahogo de la prueba pericial y los peritos tienen el derecho de no rendir su dictamen en momento distinto al del desahogo de la prueba dentro un plazo prudente.

La prueba pericial se desahoga con base al interrogatorio y al dictamen del perito designado por la parte oferente, o en el caso de que el demandado designara un perito cuyo dictamen fuera diferente al del designado por el oferente de la prueba y el Tribunal designara un tercer perito en discordia que definirá sobre el particular, se tomará en cuenta el dictamen de éste último.

La legislación mexicana deja el valor probatorio de la prueba pericial a la prudente apreciación del Tribunal, sin embargo ese prudente arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de las cuales, el Juez, no debe separarse, pues al hacerlo su apreciación violaría los principios lógicos del derecho y afectaría los derechos de la parte que los comprobó.

Inspección ocular. Este medio de prueba consiste en el examen que proporciona el juzgador por medio del funcionario judicial competente, respecto de las cosas, situaciones de hechos, documentos, archivos, entre otros, que constituyen el objeto de la prueba.

Al ofrecer la prueba de inspección se debe precisar la materia a inspeccionar, el lugar donde se va a practicar, los periodos que abarcará, los objetos o documentos que deben ser

examinados, así como los hechos con los que se relaciona la prueba o lo que se pretenda acreditar con dicha prueba.

Una vez que la prueba ha sido admitida, el Tribunal señalará el día, hora y lugar para el desahogo de la misma, el actuario se constituirá en el lugar señalado y requerirá se le pongan a la vista los objetos o lugares que debe inspeccionar, las partes o sus representantes podrán asistir para formular las observaciones u objeciones que consideren pertinentes, concluirá con el levantamiento del acta circunstanciada de la diligencia, la cual será firmada por los que en ella intervengan.

Presuncional. Se refiere al juicio lógico de legislador o del juez, en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho, con fundamento en las máximas generales de la experiencia, se refiere al modo normal como suceden las cosas y los hechos, es la consecuencia que la Ley o el Juez deducen de un hecho conocido para llegar a un desconocido, concepto que clasifica las presunciones en legales y humanas.

La presunción legal existe cuando esta prevista de manera expresa por la ley, y de conformidad con el artículo 832 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el que tenga en su favor una presunción de este tipo, solo esta obligado a probar el hecho en que lo funda; la presunción humana se da cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia del conocido; las presunciones tanto legales como humanas admiten prueba en contrario y se desahogan dada su propia y especial naturaleza.

Al ofrecer la prueba presuncional en su doble aspecto, las partes indicarán en que consiste y lo que pretenden acreditar con ella, sin embargo sea ofrecida o no como medio de prueba, el juzgador tiene la obligación de analizar la litis planteada y las pruebas ofrecidas y desahogadas en el procedimiento para poder dictar el laudo; ya que de no hacerlo transgrediría las garantías constitucionales.

Instrumental de actuaciones. Consiste en el conjunto de actuaciones que obran en el expediente, formado con motivo del juicio, actuaciones que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 836 de la Ley Federal del Trabajo, el Tribunal estará obligado a tomar en cuenta para

emitir el laudo, por lo que de ser o no ofrecida por las partes, se debe tomar en consideración para emitir el laudo respectivo.

Por lo que hace a la carga de la prueba es de señalar que si bien uno de los principios procesales fundamentales se refiere a que cada una de las partes debe probar sus afirmaciones, en el derecho laboral al ser un derecho protector y reivindicatorio de la clase trabajadora, el legislador decidió imponer a la parte patronal, la obligación procesal de probar ciertos hechos, los cuales con fundamento en el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo son, entre otros, fecha de ingreso del trabajador, antigüedad del trabajador, terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa de su despido, contrato de trabajo, monto y pago del salario, pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Pero en el procedimiento laboral burocrático dicha disposición no es aplicable, en virtud de que el trabajador desde que presenta su demanda debe ofrecer las pruebas que estime convenientes, acompañando a su escrito con las que cuente y señalando los lugares en los que se encuentren las que no obren en su poder, sin embargo, en materia burocrática, existen excepciones al principio de que todos los hechos están sujetos a prueba, siendo los que no tengan relación con la litis planteada, es decir los hechos no controvertidos, los admitidos o confesados y sobre los que recae una presunción, por ejemplo, no es necesario probar que el demandado conocía cuales eran sus obligaciones.

Como ya fue señalado el ofrecimiento de pruebas debe hacerse desde el momento de interponer la demanda y contestar la misma, si las pruebas no son ofrecidas por las partes en los momentos procesales mencionados, no podrá hacerse con posterioridad, salvo cuando se trate de pruebas supervenientes, las cuales serán admitidas por el Tribunal al ser congruentes con la litis planteada y con los hechos que se debaten.

El juzgador debe tomar en consideración las objeciones que una de las partes formula respecto de las pruebas que ofrece la contraparte para acordar sobre la admisión o no de las pruebas, una vez aceptadas las pruebas, se ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias para su desahogo, el cual será el día y la hora fijados para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, debiendo señalarse, el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos estimados por el Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la facultad de requerir la práctica de otras diligencias cuando a su criterio sea pertinente, los magistrados podrán solicitar mayor información para mejor proveer antes de dictar el laudo, en cuyo caso se ordenará la realización de las diligencias necesarias para su desahogo.

La apreciación o valoración de las pruebas es el momento procesal más importante a cargo de la autoridad, ya que servirán para fundamentar el sentido del laudo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en su artículo 137 que el Tribunal apreciará en conciencia, las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y que resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

La apreciación en conciencia de las pruebas, por parte del Tribunal Burocrático, se realiza sin sujetarse a reglas fijas para su estimación es un sistema mixto "señala determinadas reglas para apreciar algunas pruebas y otras las confía a la libre apreciación razonada del juzgador", no obstante que la apreciación de las pruebas en el laudo se realiza a conciencia, o sea que el Tribunal Burocrático no actué de manera arbitraria, no por ello el órgano resolutor procurará observar los hechos sin alterarlos, que no se incurra en defectos de lógica en el raciocinio y que no se omita el estudio de alguna o algunas de las pruebas aportadas por las partes.

Una vez que las pruebas se hayan desahogado en su totalidad, las partes tienen la prerrogativa de formular sus correspondientes alegatos, "...los cuales derivan de los principios de audiencia e igualdad de las partes y, consisten en las manifestaciones o razonamientos que las partes formulan, teniendo por objeto fortalecer sus puntos de vista sostenidos en el juicio..."⁵² son la exposición de las razones que tiene la parte que los vierte para demostrar que después de la tramitación del procedimiento su pretensión o su excepción subsiste.

En el procedimiento laboral burocrático, los alegatos consisten en los razonamientos mediante los cuales, el trabajador reitera sus acciones o pretensiones, así como los hechos en que las funda, y el apoderado del titular demandado reitera sus excepciones y defensas, sin embargo en la práctica se observa que los alegatos están encaminados a hacer notar al Tribunal Burocrático, las deficiencias de defensa y los errores probatorios en que incurrió la

⁵² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Op. cit. pág. 89.

contraparte, por su parte los alegatos pueden presentarse por escrito haciendo constar en autos dicha circunstancia, o pueden ser orales, caso en el que se les concede a las partes, por una sola vez, el uso de la palabra durante la audiencia.

4. EL LAUDO Y SU CONTENIDO.

Como ya fue mencionado en el capítulo I del presente trabajo el laudo laboral es una "resolución de equidad que pronuncian los representantes de la Junta de Conciliación y Arbitraje cuando deciden sobre el fondo de un conflicto de trabajo la cual se ajusta en su forma a las disposiciones jurídicas aplicables"⁵³, en esta definición se hace referencia a la autoridad competente para resolver los conflictos de los trabajadores en general, pero en materia burocrática esa autoridad es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El laudo, en el proceso laboral, constituye la resolución mas importante, toda vez que se trata del acto jurisdiccional por virtud del cual los tribunales laborales aplican la norma al caso concreto, a fin de resolver y destruir la incertidumbre del derecho y es la forma ordinaria para terminar la relación jurídica procesal, sin que pase desapercibida la existencia de la forma extraordinaria de concluir la mencionada relación, como, entre otras, la composición o convenio, conciliación, auto-composición, caducidad.

La palabra laudo se conserva, por una cierta tradición social que procura destacar la función social del derecho procesal del trabajo burocrático que tutela los derechos de los trabajadores con la finalidad de reivindicación, la cual debe hacerse efectiva en el laudo, dejando de lado el concepto de laudo como simple opinión no vinculativa emitida por un árbitro ya que en realidad constituye es una resolución de carácter judicial.

La Ley Federal del Trabajo señala en la fracción III de su artículo 837 que entre las resoluciones de los Tribunales Laborales se encuentran laudos, que son aquellos que deciden sobre el fondo del asunto del conflicto, mientras que el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de igual manera, lo establece como medio de finalizar los conflictos.

⁵³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. pág. 1929.

Los laudos contiene los razonamientos lógico jurídicos del juzgador, es decir, una vez analizados todos los hechos, pruebas y alegatos que se presentaron durante la tramitación del procedimiento, el juez decide a cual de las dos partes cuyos intereses se encontraban en conflicto, le asiste la razón y el derecho.

"En el laudo, como en cualquier sentencia, la premisa mayor estará dada por la norma reguladora de la relación conflictiva; la premisa menor por las circunstancias específicas de las partes y lo actuado en el juicio, tanto al formarse la controversia como de manera especial, en la etapa probatoria, y la conclusión, por los puntos resolutivos que enlazan las normas con los hechos"⁵⁴.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace referencia alguna a lo que debe contener el laudo, sin embargo, partiendo de que el laudo representa los razonamientos lógico jurídicos, la conclusión del juez, es de señalar que debe hacer del conocimiento de las partes cuyo conflicto de intereses presentaron ante él, los hechos, motivos y derecho que lo hicieron tomar tal determinación, por lo que de acuerdo con las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que en el laudo se deben asentar los antecedentes que dieron origen al conflicto, y por los que llega a la determinación expresada en el laudo, debe resumir la historia del conflicto planteado, consistente en las manifestaciones de cada una de las partes en el proceso, tanto en la demanda como en la contestación de la misma; la enumeración de los medios de prueba aportados por las partes; y los alegatos en caso de que se hubieran presentado; es decir, se busca el laudo contenga todas aquellas manifestaciones y actuaciones que se llevaron a cabo dentro del procedimiento, con la finalidad de dar seguridad jurídica a quienes sometieron su conflicto de intereses ante la autoridad jurisdiccional.

Por supuesto debe contener las apreciaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por medio del magistrado que conozca del asunto, sobre los aspectos principales del conflicto puesto a su conocimiento, tales como su competencia, el planteamiento de la litis, la carga de la prueba y la forma como se cumplió o no con ella; además de establecer los razonamientos formales en torno al conflicto planteado, las razones por las cuales el Tribunal

⁵⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. pág. 499.

estima procedentes o improcedentes las pretensiones o en su caso las excepciones y defensas para resolver en el sentido en que ha resuelto.

Con la misma finalidad de las dos anteriores, se debe señalar la consecuencia de las razones lógicas jurídicas por las que considera viable, ya sea, las pretensiones del demandante o las excepciones y defensas del demandado, es decir se debe manifestar las obligaciones y derechos que se derivan del laudo emitido, la absolución o la condena.

5. REQUISITOS DE FORMA Y FONDO DEL LAUDO.

De la misma manera que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace referencia al contenido del laudo, tampoco la hace respecto de los requisitos de forma y fondo del mismo, por lo que es necesario recurrir a la Ley Federal del Trabajo para aplicarla supletoriamente a la materia burocrática, y así poder determinar que formalidades y análisis deben incluirse en los laudos por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que hace a los requisitos de forma de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se derivan de una clara influencia del procedimiento civil al observar fórmulas precisas en la redacción de los laudos que emite, las cuales están mas obligadas por la costumbre que por la Ley, sin embargo hay que señalar que el artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, que se aplica de manera supletoria al no existir disposición alguna al respecto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que el laudo contendrá:

- a) Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie.
- b) Nombre y domicilios de las partes y de sus representantes.
- c) Un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener, con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos.
- d) Enumeración de las pruebas y apreciación que de ellas haga la Junta.
- e) Extracto de los alegatos.
- f) Las razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento.
- g) Los puntos resolutivos.

Los laudos cumplen con todos los requisitos antes señalados de una manera particular, ya que en el rubro se señalan los nombres de las partes en conflicto, el número de expediente y la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que lo emite, posteriormente se redacta el proemio que se inicia con la frase "Vistos los autos..." refiriéndose a que una vez analizado el expediente se procede a resolver; después de esto el laudo cumple con el requisito de estar dividido en tres capítulos que son denominados "resultandos", "considerandos" y "resolutivos", los cuales ya fueron referidos en el apartado anterior, ya que corresponden a los antecedentes, los razonamientos lógicos jurídicos en los que se apoya el laudo y las conclusiones o consecuencias de los anteriores, pero considero que caben en esta clasificación partiendo del punto de que deben ser vertidos de una forma específica la cual es estar divididos en capítulos.

Dentro de los requisitos de forma debemos enunciar también que como todo acto de autoridad debe ser por escrito y firmado por quien lo emite, respecto a éste último, es de señalar que al ser producto de un órgano colegiado, ya que las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se integra con tres magistrados, se deberá señalar la forma en que fue aceptado si por mayoría o por unanimidad.

Los requisitos de fondo se señalan en el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Burocrática, dicho precepto señala que el laudo debe ser claro, preciso y congruente.

La claridad de los laudos se refiere a la forma en que se expresan las ideas contenidas en el laudo, en la línea de la naturaleza de la justicia social laboral, que tiene como características principales la protección de la clase trabajadora y su reivindicación, la claridad resulta ser la obligación del Tribunal de hacer del conocimiento de los trabajadores lo expresado en el laudo, que se traduce en puedan entender las resoluciones sin importar su grado de instrucción, razón por la que se deberá prescindir del manejo de términos técnicos o jurídicos, deben plantearse las consideraciones y argumentos en lenguaje usual.

La precisión se refiere a que el fondo del asunto debe seguir a la lógica y al derecho, sin que intervengan estimaciones intangibles ni personales, no puede resolverse con apoyo en cuestiones que no fueron planteadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ni mucho menos debatidas durante el procedimiento, no puede ir "más allá de la constancias de autos, pasando por encima de la litis, refiriendo 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 numeración⁵⁵, se debe resolver sobre el derecho en conflicto que haya sido planteado por el actor y con los elementos presentados por las partes u obtenidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje siempre y cuando dichos elementos obren en el expediente, fundamentando y motivando el sentido del fallo.

La congruencia se refiere a que el laudo debe resolver sólo sobre las cuestiones planteadas, sobre las pretensiones del actor y las excepciones y defensas del demandado, no puede condenar o absolver sin tomar en cuenta lo pedido ni lo defendido, en caso de que se condene, dicha condena no puede ser *ultra petito*, es decir que se condene sobre algo que no fue solicitado ni puesto a consideración del juzgador, significa ir mas allá de lo pedido, ni *plus petito*, que se refiere a que la condena sea por cantidad mayor a la que el actor consideró que tenía derecho, significa por mayor cantidad de lo pedido, "...el laudo congruente es aquel que guarda conformidad de extensión, concepto de alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes formuladas durante el juicio"⁵⁶.

Dicho requisito ha causado una gran controversia la cual se ve solucionada con la Jurisprudencia que señala: LAUDO INCONGRUENTE. Si se condena a la empresa al pago de prestaciones que no fueron reclamadas y que por consiguiente no formaron parte del litigio, es evidente que el laudo impugnado resulta incongruente con las cuestiones planteadas, y por consiguiente violatorio de garantías individuales.

Es importante señalar el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que también establece requisitos de fondo respecto del modo de resolver el conflicto planteado, al señalar que los asuntos deben resolverse a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar las consideraciones en que funde su decisión.

La fórmula antes mencionada expresa la facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver sin sujetarse a reglas estrictas, pero con la finalidad de que se procure el bienestar social actuando de esa manera como garantía en contra de la arbitrariedad, sin embargo considero que por lo que hace a la verdad sabida esta se perfecciona en el momento de que se cuentan con elementos de prueba que confirmaron tales hechos quitándole de esta

⁵⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. pág. 504.

⁵⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. pág. 489.

manera la subjetividad que lo envuelve, mientras que la buena fe guardada se refiere a un concepto mas social que jurídico ya que la fe no representa ni significa lo mismo para todas las personas y aunque el Estado pretenda que así sea la realidad apunta al supuesto de que se deja al criterio personal del juzgador el sentido del laudo amparándose en esta autorización legal.

Respecto a la obligación que la Ley impone al Tribunal Burocrático de expresar las consideraciones en que funde su decisión, confirma que los laudos son verdaderas resoluciones judiciales y que dicho Tribunal es un órgano materialmente jurisdiccional, toda vez que el laudo tendrá que reunir los requisitos constitucionales de la debida motivación y fundamentación.

6. CARACTERÍSTICAS DEL LAUDO.

Las características principales de los laudos emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son las expresadas en el artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar que tales determinaciones son inapelables y deberán ser cumplidas por las autoridades correspondientes.

Al señalar que son inapelables se refiere a que no aceptan recurso alguno en su contra, con lo que se confirma su irrefutable firmeza de sentencias ejecutorias, procediendo contra ella únicamente el juicio de Amparo Directo que se interpondrá ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

En este apartado cabe señalar la tesis aislada número III.2o.T.78L, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en Febrero de 2003, que al rubro señala "LAUDO. LO RESUELTO EN ÉL NO PUEDE VARIARSE MEDIANTE EL RECURSO DE REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO", establece que lo resuelto en un laudo emitido por una Junta de Conciliación y Arbitraje debe impugnarse por la parte que considere le causa agravios, mediante la interposición de un juicio de amparo directo que contra él se plantee en el término que marca el artículo 21 de la Ley de Amparo, so pena de que tal resolución quede firme, independientemente de lo correcto o incorrecto de sus consideraciones y fundamentos de hecho y de derecho; contraviniendo lo anterior se estable un recurso de revisión el cual se

solicita para la revisión de actos emitidos por la propia autoridad ante la que se presenta modificando en todo caso únicamente dicho acto que lo originó, pero de ninguna manera puede alterar lo determinado en el laudo, ya que contra ello solamente procede el Juicio de Amparo Directo.

En materia burocrática, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia número 2a./J. 40/97, en septiembre de 1997 que señala que el recurso de revisión señalado en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue creado por el legislador a fin de establecer en favor de las partes un medio de defensa que les permita combatir las resoluciones dictadas en las audiencias respectivas, con motivo de una cuestión suscitada en su decurso, independientemente de la autoridad que las emita, resultando ser un verdadero recurso contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el que se harán valer todos los agravios que consideren les causa el laudo, no siendo necesario su agotamiento para solicitar el amparo e la justicia federal.

Cabe señalar que algunos autores consideran que el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé el recurso de revisión como medio de impugnación contra los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se plantea y se resuelve abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso, al señalar que "...a petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el pleno o por las salas respectivas", redacción que se contradice con lo señalado en el mencionado artículo 146, lo que nos hace suponer que sólo se refiere a las cuestiones de forma planteadas dentro de las audiencias más no de los laudos, ni mucho menos procede para modificarlo o revocarlo, criterio con el que personalmente coincido, toda vez que al aceptar el recurso de revisión sobre el fondo del asunto se atentaría contra el principio de inmediatez procesal que debe regir en el Derecho Laboral.

Por lo que hace a que deben ser cumplidas por las autoridades correspondientes, se traduce que debe ser cumplidas por el titular de la dependencia parte en el procedimiento, sin embargo, se deja a la conciencia del servidor público al no establecer las medidas de apremio idóneas para ejecutar el laudo, ya que sino lo cumple voluntariamente no se puede obligar a cumplirlo de manera efectiva.

Lo expresado por el artículo en comento resulta una simple orden legal que puede dejar de observarse, sin que el beneficiado por el laudo tenga a su alcance los medios de ejecución efectivos que obliguen a su cumplimiento, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corrobora la protección especial que se le da al Estado Patrón, situación que es objeto del siguiente capítulo.

7. EL AMPARO LABORAL.

El juicio de amparo es "...la institución jurídica por la que una persona física o moral denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un Órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios"⁵⁷.

El juicio de amparo se divide en Indirecto que es aquel que se promueve ante los Jueces de Distrito contra leyes federales o locales, actos de autoridad que no provengan de autoridad con funciones jurisdiccionales o que hayan sido dictados fuera de juicio, de ejecución de imposible reparación, entre otros, mientras que el Amparo Directo se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, para reclamar actos de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, pero sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o durante el procedimiento y que afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, hipótesis en las que se ubica el laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En materia de suspensión corresponde conocer de ésta a la propia autoridad responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Ley de amparo, sobre el particular, generalmente se negará a los titulares de las dependencias burocráticas de acuerdo con el espíritu del apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, más aún cuando el laudo condene a la reinstalación ya que el principal objetivo es proveer al trabajador de los medios para cubrir sus necesidades.

⁵⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. 10ª ed. Porrúa, México, 1996. pág. 1.

“El juicio de amparo cuando lo promueve el estado es esencialmente burgués e individualista; en tanto que si es solicitado por los trabajadores o sus sindicatos tiene el carácter de social, para los efectos tutelares y reivindicatorios de los trabajadores.”⁵⁸

El Juicio de Amparo Laboral procede cuando el laudo recaído en un juicio laboral, viola o contraría lo dispuesto en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos o en la leyes reglamentarias, siendo la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; cuando la interpretación jurídica que hace el tribunal de trabajo respecto de las normas antes señaladas no es correcta al incluir personas, acciones, excepciones o cosas que no fueron objeto del juicio laboral o bien que no resuelva sobre todo lo planteado.

También es procedente el Juicio de Amparo laboral contra actos de autoridad y por violaciones al procedimiento, las que serán invocadas en la demanda presentada contra el laudo definitivo, siendo necesario que al ocurrir la violación o violaciones al procedimiento, la parte afectada proteste en el momento mismo de producirse ante la autoridad laboral, protesta que deberá quedar asentada en el acta correspondiente, de manera que al dictarse el laudo se pueda recurrir a él, se pueda constatar.

En el Juicio de Amparo existe la suplicancia de la deficiencia de la queja, en el mismo sentido que en el procedimiento laboral, la cual que consiste en que cuando el quejoso sea el trabajador el juzgador deberá subsanar las deficiencias de la demanda en cuanto a los conceptos de violación y los agravios.

La interposición de la demanda de Amparo laboral debe realizarse dentro de los quince días hábiles, que serán contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del laudo combatido, o de la fecha en que haya tenido conocimiento o hecho sabedor del mismo

También es procedente el juicio de amparo laboral cuando en el laudo combatido se violen o desconozcan los principios de justicia social que emanan del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o cuando a falta de normas legales aplicables, se viole lo dispuesto por los tratados vigentes legalmente celebrados por nuestro

⁵⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. pág. 568.

país y que regulen casos similares al resultado por el laudo contra el que se interpone el amparo, o en todo caso que se violen los principios generales que emanen de dichos tratados internacionales de los que México sea parte.

En el mismo sentido es procedente cuando se violen los principios generales del Derecho, no existiendo un precepto legal de aplicación al caso concreto, o cuando se falte a lo establecido por la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

La demanda de Amparo Directo deberá presentarse ante la misma autoridad que dictó el laudo que se impugna, resultando improcedente cuando se promueve por la parte beneficiada en el laudo, estimando que si de las constancias aparece que el quejoso en el juicio de amparo fue favorecido en el laudo reclamado, el juicio de garantías debe sobreseerse por no afectar el interés jurídico del quejoso.

El procedimiento del Juicio de Amparo Laboral inicia con la presentación de la demanda constitucional, ya que siempre se iniciará a instancia de parte agraviada, mediante el ejercicio de una acción. Conocerán del juicio los Tribunales Colegiados de Circuito competentes, en la litis presentada por el planteamiento se deben señalar las leyes o actos que se estimen violadoras de las garantías individuales, se recabará por la autoridad que conoce del amparo el informe de la autoridad responsable y se anexará al expediente respectivo, se celebrará la audiencia constitucional, en la que el quejoso, la autoridad, los terceros en caso de que existan y en algunas ocasiones el Ministerio Público Federal, presentan sus pruebas y formulan sus alegatos, procediendo a dictar sentencia la que puede conceder o negar el amparo y protección de la justicia federal, finalizando dicho juicio con la ejecución de la misma.

Capítulo IV

LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS.

1. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La ejecución, como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, se refiere a hacer cumplir las obligaciones plasmadas en las sentencias, resoluciones o laudos, en virtud de que el fin principal de poner en práctica el aparato jurisdiccional es obtener una sentencia o laudo, a través del cual se resuelva el conflicto de interés planteado ante el Juez, en donde se determina quien es el titular del derecho en conflicto y quien queda obligado cumplimiento de tal derecho o al pago de cantidad líquida, expresados en la sentencia o laudo; sin embargo para que el juzgador pueda hacer cumplir tal determinación, es necesario que existan procedimientos de ejecución ya que "si no hubiera forma de ejecutar esos laudos, las declaraciones jurisdiccionales carecerían de valor práctico y no cumplirían con la finalidad de la norma jurídica"⁵⁹, es por lo anterior que aquel que sea beneficiado por el laudo o sentencia tiene el derecho de solicitar su ejecución, mientras que al aparato jurisdiccional le corresponde aplicar los medios o procedimientos suficientes para obligar al condenado a cumplir con lo establecido en el mismo.

El procedimiento de ejecución es la última etapa del proceso, es materializar lo determinado en las resoluciones o laudos dictados por las autoridades competentes, ya que al emitir un laudo, resolución o sentencia en términos de las leyes respectivas, se crea una situación jurídica definida, la cual al no poder ser modificada en ningún sentido, debe ser cumplida por la parte condenada ya sea voluntariamente o, aplicando la fuerza coactiva del juez o tribunal que lo haya pronunciado; sin embargo, por lo que hace a la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es de señalar las medidas de apremio que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resultan ineficaces, situación que se explicará más adelante.

En el Derecho Laboral Burocrático, una vez desahogadas todas las etapas procedimentales del juicio; los magistrados de la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y

⁵⁹ GUERRERO, Eucherio. Op. cit. pág. 515.

Arbitraje dictan el laudo, el cual es notificado a las partes, en el supuesto de que dicho laudo sea a favor del trabajador, en el mejor de los casos, el titular de la dependencia condenado, cumple voluntariamente con mismo, obteniendo así la satisfacción de las pretensiones del trabajador, terminando con ello el proceso y la actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo puede negarse o simplemente ignorar lo ordenado por el laudo, por lo que, a petición de la parte interesada, el Tribunal antes señalado realiza las diligencias necesarias para su ejecución, emitiendo el auto de ejecución que será notificado al titular condenado por el actuario acompañado del trabajador, en el cual se le apercibirá de que en caso de no cumplir con lo determinado por el laudo se le aplicaran las medidas de apremio señaladas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comprendido solamente por cuatro artículos, establece el procedimiento a seguir para ejecutar el laudo y los medios de apremio que puede aplicar el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones; el procedimiento de ejecución se reglamenta por los siguientes artículos:

"Artículo 150.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes."

"Artículo 151.- 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, 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 dispuesto en el capítulo anterior."

Como se observa de los artículos antes transcritos, sólo se establece la obligación del Tribunal de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que dicte y el procedimiento que debe seguirse en la diligencia de requerimiento que, teóricamente, tiene por objeto la ejecución del laudo; sin embargo no señala específicamente las medidas que puede aplicar para hacer cumplir sus determinaciones, dejando dicha decisión al libre albedrío de los titulares de las dependencias, provocando con ello que el trabajador no cuente con la seguridad jurídica que, supuestamente, otorga el laudo dictado por la autoridad competente, únicamente

remitiendo, en caso de que el titular de la dependencia ignore el laudo o se niegue a cumplirlo, a los artículos 148 y 149, que establecen las medidas de apremio aplicables, resultando que la única medida real y materialmente aplicable es la imposición de una multa hasta de mil pesos.

El procedimiento de ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, inicia una vez que el titular obligado no ha cumplido el laudo y el trabajador solicita a la Sala correspondiente que dicte auto de ejecución, documento hipotéticamente revestido de un carácter coactivo, el cual se dictará con fundamento en lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y previa certificación del Secretario General de la Sala, en el sentido de que el laudo ha causado estado, en términos del artículo 356 fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la Ley antes mencionada, dicho auto faculta al actuario para realizar la diligencia de requerimiento en la que, como su nombre lo indica, se requiere al titular de la dependencia el cumplimiento de la prestación o del pago al que fue condenado, informándole que en caso de que no hacerlo se harán efectivas las medidas de apremio decretadas en el auto de ejecución, lo anterior con la finalidad de obligar al titular condenado para que de cumplimiento al laudo.

Una vez que el auto de ejecución ha sido notificado al titular condenado se levantará la constancia correspondiente, de tal notificación pueden derivarse dos situaciones; que el titular de la dependencia de cumplimiento al laudo y que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como consecuencia dé por terminado el conflicto, ordenando el archivo del expediente, o por el contrario que el Titular de la dependencia se niegue a cumplir o ignore el requerimiento en comento y el actuario aplique las medidas de apremio decretadas en el auto de ejecución, que lamentablemente en la práctica se reducen a la imposición de una multa de mil pesos.

La diligencia de requerimiento por lo general se lleva a cabo en las oficinas del departamento jurídico del titular de la dependencia y puede ser realizada en múltiples ocasiones en virtud de que su finalidad es ejecutar el laudo, sin embargo, la multa, que es la medida de apremio establecida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo podrá imponerse una única ocasión, provocando con ello que la ejecución del laudo sea ineficaz.

Cabe señalar que la ejecución de los laudos dictados en materia laboral burocrática, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que aplique las medidas señaladas en la misma; sin embargo tal

procedimiento carece de vías de apremio, situación que se justifica en que los bienes que forman el patrimonio del Estado, quien en esta relación jurídica actúa como patrón, son inembargables, razón por la que en el procedimiento de ejecución en materia burocrática no opera la aplicación supletoria del Título Quince de la Ley Federal del Trabajo denominado "Procedimientos de Ejecución" en el que se establece el embargo y remate como vía de apremio.

Para mayor comprensión de lo antes mencionado, es necesario aclarar la diferencia que existe entre las medidas y las vías de apremio; el apremio "es el acto judicial por medio del cual el juez constriñe u obliga a alguna de las partes para que ejecute algo o se abstenga de hacerlo"⁶⁰, es el mandato del juez que exige el cumplimiento de la conducta u omisión ordenada por el en el laudo o sentencia, haciendo valer su autoridad.

Las medidas de apremio son el conjunto de instrumentos jurídicos, inmediatos y directos, a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones, por lo tanto tienen como finalidad vencer la resistencia al cumplimiento de las obligaciones que resulten de las resoluciones o lidos que dictan los órganos jurisdiccionales, los cuales pueden consistir en:

- **Apercibimiento**, es la advertencia que se hace a una persona para que haga o deje de hacer determinada conducta, haciendo de su conocimiento las consecuencias en caso de incumplimiento.
- **Amonestación**, es la reprensión verbal o escrita, pública o privada, en la que se exhorta al sujeto amonestado a cumplir lo ordenado.
- **Multa**, sanción económica que generalmente se cuantifica en número de días del salario mínimo diario general vigente para la entidad federativa respectiva; pero ocasionalmente se expresa en cantidad líquida, como es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
 - **Arresto por un determinado número de días.**
 - **Cateo por orden escrita.**
 - **Auxilio de la Fuerza Pública.**

⁶⁰ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho*. 2ª ed. Porrúa. México, 2001. pág. 312.

Las vías de apremio son los procedimientos que se siguen para hacer efectivas las sentencias, resoluciones o laudos, recurren a ellas los jueces o tribunales para hacer cumplir la sentencia o laudo que han dictado y así poder dar por terminado el proceso con o sin la voluntad del condenado, son los procedimientos que garantizan la realización u omisión de la conducta ordenada en el laudo o sentencia, partiendo del incumplimiento del mismo, hacen posible la vigencia de la norma abstracta violada o desconocida por el condenado en el juicio, mediante un complejo de actividades procesales que se unen para satisfacer los derechos y obligaciones que derivan de la sentencia o laudo pronunciado en juicio.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las medidas de apremio que pueden aplicarse para obligar al cumplimiento del laudo, en sus artículos 148 y 149, los que señalan lo siguiente:

“Artículo 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.”

“Artículo 149.- Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.”

El primero de los artículos antes transcritos reconoce como medida de apremio únicamente la multa, facultando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para imponerlas para hacer cumplir sus determinaciones, por la cantidad de mil pesos, cuantía líquida determinada por la propia ley que con el transcurso del tiempo se convierten en irrisorias y obsoletas y, por lo tanto ineficaces para obligar al condenado a cumplir con lo ordenado por el laudo; por lo que hace al artículo 149, simplemente establece el procedimiento por que se deberán hacer efectivas las multas, sin procurar beneficio alguno para el trabajador al ser un procedimiento meramente administrativo.

Por su parte la Ley Federal del Trabajo, supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece las siguientes medidas de apremio:

“Artículo 731. El presidente de la Junta, los de las Juntas Especiales y los auxiliares, podrán emplear conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio necesarios,

para que las personas concurren a las audiencias en las que su presencia es indispensable o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

Los medios de apremio que pueden emplearse son:

I. Multa hasta de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción.

II. Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública.

III. Arresto hasta treinta y seis horas."

Las medidas de apremio antes señaladas pueden ser aplicados separada o conjuntamente en caso del incumplimiento de un laudo, dejando tal decisión al criterio del Presidente de la Junta, a efecto de que puedan hacer efectivo el debido cumplimiento de sus laudos, sin embargo se debe tomar en cuenta que en el Título Quince de la Ley Federal del Trabajo se prevén, como vías de apremio, los procedimientos de embargo que tiene como objeto asegurar bienes bastantes, propiedad de la parte perdidosa, para garantizar el pago de todas y cada una de las prestaciones por las que se le condenó, así como el de remate que tiene como finalidad la venta de los bienes asegurados mediante subasta pública, para pagar con su producto las cantidades de dinero a que tenga derecho el trabajador; con los que se garantiza el cumplimiento del laudo sin importar la voluntad del obligado, medidas que no pueden ser aplicadas supletoriamente, en virtud de que existe disposición expresa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que hace al Código Federal de Procedimientos Civiles, que también es supletorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de acuerdo a su artículo 11, respecto a las medidas de apremio dispone lo siguiente:

"Artículo 59.- Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta de mil pesos; y

II. El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia."

Este artículo, aunque en el mismo sentido que la Ley Federal del Trabajo, establece la multa y el uso de la fuerza pública como medios de apremio, señala que la multa puede ser

hasta de mil pesos, es decir en cantidad líquida, igual que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero se observa que en caso de que el apremio no haga cumplir al condenado, se iniciará averiguación previa contra él por el delito de desobediencia, es decir la sanción por incumplimiento es mucho mas severa, ya que puede afectar al sujeto por la vía penal; aunado al hecho de que en el mismo sentido que la Ley Federal del Trabajo, el Código en comento contempla el embargo como vía de apremio, para hacer cumplir sus determinaciones, disposiciones que, como ya fue explicado, no pueden ser aplicadas supletoriamente a la materia burocrática.

De los anteriores preceptos se desprende que la aplicación de los medios de apremio es para sancionar a aquellos obligados que se resisten al cumplimiento de una determinación del juez o tribunal competente, sin embargo los establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pretenden cubrir la deficiencia de vías de apremio, por lo que resultan ineficaces para lograr la ejecución de los laudos que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, permitiendo que los titulares de las dependencia evadan fácilmente las determinaciones de la autoridad.

Como ya fue mencionado la falta de vías de apremio en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se justifica en que en esta relación jurídica el patrón es el Estado y su patrimonio al ser "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio del propio Estado"⁶¹, dichos bienes tienen como principales características el ser inalienables, se refiere a que los bienes del Estado se encuentran fuera del comercio; imprescriptibles, es decir que el Estado en ningún momento perderá la potestad sobre los bienes que conforman su patrimonio, a favor de particulares, por el simple transcurso del tiempo, e inembargables, lo que significa que "...los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios"⁶², características que se han determinado con el propósito de proteger estos bienes contra los actos de terceros y de funcionarios públicos, con el fin de garantizar el funcionamiento del Estado, sin embargo se afecta irreparablemente los derechos de sus trabajadores, al impedir la ejecución de los laudos dictados a su favor.

⁶¹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 43ª ed. Porrúa. México, 2003. pág. 343.

⁶² GARRIDO FRAGA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II. 10ª ed. Tecnos. España, 1992. pág. 426.

2. JURISPRUDENCIA SOBRE EJECUCIÓN DE LAUDOS.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 148 la multa hasta por mil pesos, como medida de apremio para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo al solicitar la ejecución al titular de la dependencia condenado y que este hiciera caso omiso de lo determinado por el laudo o su negativa respecto al cumplimiento del mismo, nos enfrentamos a la ineficacia de tal medida de apremio, razón por la cual se optó por aplicar supletoriamente las medidas de apremio establecidas en la Ley Federal del Trabajo, lo que dio origen a la creación de la Tesis Aislada número 1.6o.T.153L emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en enero de 2003, la cual señala que derivado de la ineficacia de la medida de apremio contemplada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, era factible emplear de forma supletoria las medidas de apremio previstas en la Ley Federal del Trabajo, con la finalidad de obligar al cumplimiento del laudo y así proveer justicia pronta y expedita, justificación válida en relación con los principios del Derecho Laboral, sin embargo no se tomó en consideración que al existir disposición expresa en la ley principal, no pueden aplicarse los ordenamientos supletorios ya que se estaría yendo más allá de lo pretendido por el legislador, citación que al ser considerada dio origen a la Tesis Aislada número 1.7o.T.74L emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en marzo de 2003, la que manifiesta que al haber disposición expresa respecto a las medidas que puede utilizar el Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que emita, no es aplicable supletoriamente el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo.

Las tesis antes señaladas ocasionaron la contradicción de tesis número 27/2003-SS que provocó la emisión de la Jurisprudencia número 2a./J.43/2003 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 2003, en el sentido de que no es aplicable el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de existir disposición expresa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto a las medidas de apremio que pueden ser utilizadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para lograr el cumplimiento de los laudos condenatorios que emita; tal criterio se ve confirmado con la Tesis Aislada número XIX.5o.6L emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito en julio de 2004, considerando que la Ley Federal del Trabajo es aplicable supletoriamente al Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, toda vez que éste no contiene disposición

expresa que regule el trámite para la ejecución de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Municipios del Estado de Tamaulipas, situación que opera a favor de los trabajadores al servicio de dicho Estado, lo cual hace suponer que, en todo caso, beneficia el hecho de que las leyes laborales burocráticas estatales sean omisas al respecto.

Considero que si bien es cierto que los medios de apremio establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son ineficaces al no cumplir con su única finalidad, que consiste en coaccionar al obligado a cumplir con las determinaciones del laudo que lo condena, también lo es que la aplicación supletoria de una ley procede sólo cuando no exista disposición expresa en la ley principal la cual no puede ir más allá de lo que la misma dispone, por lo que el problema de la eficacia de los medios de apremio aplicables en materia burocrática debe ser resuelto mediante reformas al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto a las medidas de apremio, como ya se ha mencionado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la multa en cantidad líquida, hasta por la cantidad de mil pesos, sin embargo el 22 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se creó una nueva unidad del Sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos, señalando en su artículo noveno transitorio que las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos circulares u otras disposiciones que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1º de enero de 1993, fecha en la que entró en vigor el mencionado decreto, debían entenderse referidas a la unidad monetaria substituida, por lo que al computar, expresar o pagar dichas cantidades en la nueva unidad monetaria, se aplicaría la equivalencia establecida en el artículo 1º del mismo decreto, el cual señalaba que un mil pesos corresponderían a un nuevo peso divisible en cien centavos; el mencionado decreto provocó interminables confusiones respecto a la aplicación de las multas expresadas en cantidad líquida en los ordenamientos legales, como es el caso del artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De tal confusión se originaron las Tesis Aisladas número I.8o.C.46C emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en marzo de 1994, la número I.2o.A.26K emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en agosto de 1994, así como la número VI.1o.10K emitida por el Primer Tribunal

Colegiado del Sexto Circuito en agosto de 1997 y febrero de 1998 bajo dos rubros distintos, las cuales establecieron que de conformidad con los artículos noveno transitorio y 1º del decreto mediante el cual se creó una nueva unidad del sistema monetario del país, las multas establecidas en leyes, reglamentos, circulares y tras disposiciones que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1º de enero de 1993, se debían entender referidas a la unidad monetaria que se substituyó haciendo la conversión a los pesos actuales, considerando que en caso de imponer como multa mil pesos actuales, con fundamento en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se excedería de los límites permitidos por tal precepto, por o tanto la multa que establece como máximo mil pesos se debía entender con un máximo de un peso actual; los criterios antes mencionados formaron la Jurisprudencia número I.2o.A./16 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en octubre de 1997.

Cabe señalar que el criterio sostenido por las Tesis Aisladas y la Jurisprudencia señaladas con antelación, participó en una contradicción de tesis, toda vez que hubo Tribunales que dieron interpretación distinta a lo dispuesto por el decreto mediante el cual se creó una nueva unidad del sistema monetario del los Estados Unidos Mexicanos, creando las Tesis Aisladas números VI.3o.C.78C emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en mayo de 2001 y la número I.8o.A.33ª emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en julio de 2002, las que sustentan que la unidad monetaria aplicable es la que se encuentre vigente en el momento en que ocurrió el desacato al mandato judicial que se sanciona, siendo aplicable la anterior unidad monetaria sólo en aquellas situaciones en las que se haya adquirido una obligación antes de la entrada en vigor del multicitado decreto, considerando que no existe razón legal o jurídica que sostenga la aplicación de la multa contenida en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles debe computarse con la unidad monetaria anterior, en virtud de que no se refiere a una moneda en específico, en cuyo caso debería tomarse en cuenta que el peso tenía mayor valor adquisitivo en el momento que entro en vigor el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que la razón sostenida en las tesis señaladas en el párrafo anterior carece de validez; de la contradicción de tesis planteada se obtuvo la Jurisprudencia número 2a./J.85/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincidiendo con el criterio trazado por las tesis anteriores al señalar que la multa establecida por el artículo 59, del Código Federal de Procedimientos Civiles, se calculara con base en la unidad monetaria vigente al momento en que deba imponerse la sanción, toda vez que el valor adquisitivo de la moneda

nacional se va modificando, así como que la medida de apremio en comento no depende de ningún ordenamiento monetario vigente en determinada época, sino que al ser una sanción debe ser acorde al valor adquisitivo de la unidad monetaria al momento de incurrir en el desacato de un mandato judicial.

La Jurisprudencia en comento aunque resulta favorable para los trabajadores al servicio del Estado, en virtud de que a partir del 1º de enero de 1993, al entrar en vigor el decreto mediante el cual se creó una nueva unidad del sistema monetario de los estados Unidos Mexicanos, se aplicó la medida de apremio establecida en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la cantidad máxima de un peso, pero al tomar en consideración dicho criterio jurisprudencial es aplicable por mil pesos, sin embargo considero que de una u otra forma al ser la única medida de apremio aplicable para lograr la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje resulta ineficaz y en ocasiones incosteable, dejando el cumplimiento de tales determinaciones al libre albedrío de los titulares de las dependencias.

Cabe señalar que por lo que hace a los sueldos que se generen durante el tiempo en que se tramite el Juicio de Amparo cuya sentencia obligue a la reinstalación del trabajador, las Tesis Aisladas números de registro 265,224 y 807,345 emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 1963 y julio de 1967, coinciden en que deben ser pagados dentro de un corto plazo y en una sola exhibición, toda vez que el fallo protector retrotrae sus efectos al momento en que se violaron los derechos del quejoso, por lo que se debe reinstalar inmediatamente y pagar los sueldos generados en un breve plazo, ya que si se hace en pagos anuales, no se cumple dicho principio, a mas de que al ser una percepción a la que el trabajador tiene derecho no puede ser considerado como pago adicional ni mucho menos arbitrario, por lo que no es violatorio del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sumado a que aceptar tal justificación sería liberar de responsabilidad jurídica a las autoridades administrativas en contra del estado de derecho y fines del Estado mismo, el presente criterio resuelve parcialmente el problema de la ejecución de los laudos, con el inconveniente de que se podrá exigir el cumplimiento de la obligación como consecuencia de una resolución en segunda instancia y no respecto al laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero aún así protege a los trabajadores al servicio del Estado al plasmar que el incumplimiento de las obligaciones laborales por parte del Estado resultan contrarias al régimen constitucional.

La regla general establece que no procede el amparo respecto a la ejecución de sentencias, empero de acuerdo con la Tesis Aislada número I.6o.T.54.L expuesta por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en febrero de 1999, el amparo Indirecto es procedente, tanto en materia laboral en general como en burocrática, en contra de los actos de ejecución de los laudos, ya que las leyes respectivas la imponen como obligación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, tal excepción a la regla general se sustenta en una de las características del Derecho Laboral, que es la protección de la clase desfavorecida y así proporcionar a l trabajador los medios que garanticen su subsistencia, lo que se traduce en una opción para el trabajador de obtener los beneficios de los derechos reconocidos a través del laudo.

Por ultimo es necesario señalar que, rompiendo con la regla general, la Tesis Aislada número I.7o.T.3L pronunciada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en junio de 1995, señala que los actos dictados en la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se realizan dentro del procedimiento, es decir que el procedimiento laboral no puede darse por terminado con la emisión del laudo, ya que incluye el cumplimiento del mismo; por lo tanto, en caso de que exista alguna irregularidad en su trámite, es posible aplicar supletoriamente el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo, que refiere la regularización del procedimiento por irregularidades u omisiones que notaren en la sustanciación del procedimiento, sin que de tal regularización se desprenda la revocación de las determinaciones emitidas por la Sala correspondiente, sin embargo el problema no radica en los actos del Tribunal Burocrático sino en el incumplimiento por parte del titular condenado y en la falta de medidas de apremio eficaces para lograr el debido cumplimiento del laudo.

3. LA CUMPLIMENTACIÓN DEL LAUDO AL LIBRE ALBEDRÍO DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS.

El problema de la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proviene de la ineficacia de la medida de apremio regulada por los artículos 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que únicamente consiste en multa hasta por mil pesos, cantidad cuyo cobro se ha vuelto incosteable, por lo que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ha dejado de solicitar su

pago o en caso de que lo solicite, la Tesorería General de la Federación ha dejado de ejecutarlo, a más de que al no contar con ninguna otra medida que la complemente, resulta insuficiente para coaccionar al titular de la dependencia para que dé cumplimiento al laudo, provocando con ello que tal decisión quede a su voluntad; lo cual no solo tiene consecuencias negativas para el trabajador sino para el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que significa restarle autoridad e importancia, al dejar de lado que haya tramitado un proceso cumpliendo con las formalidades señaladas en la ley del que se haya obtenido el laudo incumplido, considero que la legislación debe modificarse en la medida que se dan los cambios sociales, ya que de no ser así desaparece la coercibilidad de la norma jurídica, dejando al libre albedrío de los obligados su cumplimiento.

Otro de los puntos importantes que contribuyen a la ineficacia de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es que los bienes que integran el patrimonio del Estado son inembargables, imprescriptibles e inalienables, motivo por el que no pueden ser objeto de las vías de apremio previstas por la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistentes en el embargo y el remate, anulando así la posibilidad de ejecutar el laudo cuando el titular de la dependencia se oponga a su cumplimiento situación que afecta la esfera jurídica y económica del trabajador, ya que a pesar de que el conflicto en que se encontraba inmerso el derecho reclamado se resolvió a través de un proceso ante la autoridad competente del que se obtuvo un laudo, el que simplemente no puede ser ejecutado en contra de la voluntad del obligado, incumpliendo con ello el principio de inmediatez procesal que rige en el Derecho Procesal Laboral.

Para lograr la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Burocrático es necesario que las medidas de apremio sean eficaces, es decir que exista la posibilidad real de que la esfera jurídica del titular condenado, sea susceptible de afectación, ya sea mediante la advertencia o la aplicación de sanciones que representen la autoridad y fuerza del Tribunal, ya que actualmente la medida de apremio aplicable, no representa una verdadera sanción para quien se hace acreedor a ella, presumiendo que la decisión de ejecutar el laudo depende de su voluntad.

Cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado además de prever la multa hasta por mil pesos, en su artículo 150 señala la facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de dictar las medidas necesarias, en la forma y términos que a su juicio

sean convenientes, para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, sin embargo tal disposición se convierte en letra muerta toda vez que no esta relacionada con ningún otro precepto que especifique otras medidas de apremio aplicables, limitando la aplicación de las medidas de apremio por parte del Tribunal, a la multicitada multa.

Por lo antes expresado, podemos señalar que el procedimiento de ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, establecido por la Ley burocrática resulta ineficaz, por lo que dicho cumplimiento queda al libre albedrío de los titulares de las dependencias, al no existir coacción real para el obligado y simplemente dejando a su voluntad el cumplimiento, que en el mejor de los casos se presenta con demora, empero la mayoría de las veces los titulares ignoran lo ordenado en el laudo o se niegan a cumplirlo, justificándose en la tardanza de los trámites administrativos o en la imposibilidad de utilizar alguna partida presupuestal.

Considero que al dejar al libre albedrío de los titulares de las dependencias el cumplimiento de los laudos que los condenan, además de infringir las normas sustantivas y adjetivas del Derecho Laboral establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ignorando los principios y fines del procedimiento laboral, rompiendo con la procuración de justicia rápida y expedita, que proteja a las clases desfavorecidas del abuso de los patrones, que al tener el poder de su lado, atropellan a los mas débiles, situación que se tolera con la imposibilidad de ejecutar los laudos, a más de que se pone en evidencia la falta de autoridad del Tribunal burocrático al dejar de lado que dicho laudo es resultado de un procedimiento tramitado ante él, en el cual se cumplieron todas las formalidades establecidas por la Ley, provocando inseguridad jurídica al trabajador al servicio del Estado y convirtiéndose en un simple reconocimiento escrito del derecho controvertido a favor del trabajador, pero carente de toda fuerza coactiva o vinculatoria.

La libertad que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga tácitamente a los titulares de las dependencias, respecto al cumplimiento de lo laudos, se traduce en un grave problema jurídico, toda vez que se permite que los servidores públicos que tienen como labor la organización y ejercicio la función pública, vayan en contra de la finalidad del Estado que es mantener el orden social y procurar el bien común, asumiendo su autoridad como poder absoluto; tan es así que se saben intocables ante el incumplimiento de un mandato

de la autoridad laboral, cuyo contenido no es una simple opinión sin la verdad jurídica obtenida de la tramitación de un proceso en el que se dirimió un conflicto de intereses, aceptando justificaciones de carácter administrativo para ignorar los derechos de los gobernados reconocidos por la autoridad competente, siendo las mas comunes las siguientes:

Si el laudo ordena pago en cantidad líquida al trabajador y el titular de la dependencia manifiesta que cumplirá con dicho pago lo antes posible, con la salvedad de que para expedir el cheque a nombre del trabajador por la cantidad condenada deben hacerse tardados tramites administrativos o, simplemente se abstiene de hacer el pago, justificándose en que el ejercicio de las partidas presupuestales es controlado y que se requiere, en el caso de que existan fondos, de múltiples autorizaciones; ambas situaciones traen como consecuencia que el laudo no sea ejecutado inmediatamente dejando en segundo término la autoridad del Tribunal y el derecho reconocido a través del proceso legal seguido ante él.

En caso de que el laudo ordene la reinstalación del trabajador, en la mayoría de los casos, los titulares de las dependencias solicitan un término al que califican de prudente, sin señalar un número determinado de días, para estar en posibilidad de reinstalar al trabajador, lo cual no tiene fundamento en virtud de que la plaza en litigio continúa perteneciendo al trabajador que fue beneficiado por el laudo, n habiendo razón para retrasar la reinstalación; o puede ir más allá y alegar que la plaza en litigio es de confianza, ignorando que durante la tramitación del procedimiento no probó tal excepción y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinó mediante el laudo debidamente fundado y motivado, que dicha plaza era de base o, simplemente argumenta que la referida plaza ha sido cancelada o que no existe, con lo que se manifiesta el total desconocimiento de la autoridad del Tribunal burocrático.

Tales situaciones además de poner en evidencia debilidad de la autoridad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al aceptar argumentos carentes de fundamento y motivación, se justifica el abuso de poder por parte de los titulares de las dependencias, causando perjuicio al trabajador y daño al Estado, toda vez que el primero no puede ser restituido en el empleo del que fue separado injustificadamente ni obtener el ago de la cantidad ordenada en el laudo, y el segundo puede presentar duplicidad de sueldos, en virtud de que esta pagando el sueldo al trabajador que ocupó la plaza en litigio y de la que fue cesado el trabajador actor y posteriormente tendrá que pagar a éste los sueldos que dejó de percibir desde el día en que ocurrió el cese injustificado hasta que sea debidamente reinstalado;

entendiéndose cumplido cuando se hacen de su conocimiento el lugar de adscripción, la plaza que ocupa y el empleo que va a realizar.

Por todo lo anterior considero que se debe reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto a las medidas de apremio que establece, toda vez que al no ejercer coacción contra el obligado, los laudos emitidos resultan ineficaces, impidiendo que se cumpla con el fin del Derecho Procesal Laboral Burocrático y se crea inseguridad jurídica para esos trabajadores, transgrediendo con ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las normas sustantivas y adjetivas del Derecho del Trabajo, ya que al no respetar el sistema jurídico se afecta el estado de derecho que debe prevalecer, abriendo la posibilidad de regresar la impartición de justicia a su origen privado, riesgo que no podemos correr.

4. AFECTACIÓN AL TRABAJADOR Y A LA SOCIEDAD POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS.

En este apartado es necesario señalar que el incumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además de implicar grandes menoscabos para el trabajador y para la sociedad, pone en duda el respeto al sistema jurídico mexicano y la eficacia de las normas procesales, toda vez que no obstante a que el gobernado realice lo ordenado por los ordenamientos jurídicos, acude a las autoridades jurisdiccionales competentes para la solución de los conflictos en los que se encuentra inmerso, las que emiten sentencias, laudos o resoluciones que le son favorables, resulta que simplemente su derecho es transgredido por el propio Estado, es probable que llegue a la conclusión de que el sistema al que pertenece, que lo rige y que debiera protegerlo, no lo hace, provocando desconfianza e incredulidad respecto a su funcionalidad y la aplicación de las leyes por encima de todos los intereses personales; situación en la que se justificaría el incumplimiento de las normas que permiten la convivencia creando así un estado de derecho, por lo tanto se debe buscar que la relación entre gobernantes y gobernados se desarrolle con base en el ejercicio de la función pública, respetando y salvaguardando los derechos naturales y adquiridos de los gobernados.

En primer lugar se debe reconocer que la legislación burocrática protege a los titulares de las dependencias, que en esta relación jurídica representan al Estado, respecto a la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que los

condenan, sin embargo no es permisible que bajo la justificación del bien común injustificado e injustificable, ignore los derechos de los gobernados reconocidos por la autoridad competente cuando en realidad el interés social no se ve afectado, se debe obligar al Estado a respetar las normas de carácter laboral a las que se encuentran sujetos, en virtud de que en dicha relación jurídica no actúa con la embestidura que lo protege, aunado al hecho de que como servidores públicos tienen la obligación de hacer solo aquello que la ley les permite, debiendo asumir tal cualidad para evitar las violaciones de los derechos de los gobernados justificándose en la falsa procuración del bien común.

La afectación del trabajador por el incumplimiento, y por ende la ineficacia de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se traduce perjuicios a su patrimonio, ya que le impide obtener aquello a lo que legalmente tiene derecho, refiriéndonos al trabajo y los frutos del mismo, en virtud de que fue separado de su cargo injustificadamente de conformidad con el laudo emitido por la autoridad competente, como resultado de un proceso tramitado ante ella en el que cada parte tuvo la posibilidad de probar su dicho, por lo tanto tal desobediencia no puede ser permitida para así poder garantizar al trabajador el respeto de sus derechos y el cumplimiento de la ley.

No es la intención que el trabajador sea intocable ante el Estado-Patrón, ni se pretende limitar su actuar en contra de aquellos trabajadores que no cumplan con sus obligaciones ni obligarlo a tolerar actitudes conductas u omisiones a la legislación tanto laboral como administrativa, simplemente se busca que cada una de las partes cumpla con sus obligaciones, para así poder lograr el equilibrio y la justicia en esta relación jurídica laboral, así como el respeto a la autoridad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano con función jurisdiccional e impartidor de justicia, que ha determinado con base en la tramitación del proceso, que el derecho en litigio corresponde al trabajador.

Por lo que hace a la sociedad, se afecta la armonía que debe existir entre esta y el Estado, para un óptimo desarrollo de ambos, cuya existencia es codependiente al seguir uno la suerte del otro, por lo que se debe buscar la retroalimentación y confianza para lograr el orden social, sin dejar de lado que como en toda relación pueden surgir conflictos y discrepancias, sin embargo deben ser resueltos por los tribunales competentes y previamente establecidos, cuyas determinaciones deben tener la fuerza vinculativa suficiente para lograr su eficaz e inmediato cumplimiento por la parte condenada.

Un Estado que no garantiza la seguridad jurídica sus gobernado esta destinado al fracaso y mas aún cuando esa deficiencia se inclina en su beneficio, dando pie al descontento social que puede llegar a transformarse en la inobservancia de la leyes, actuando cada quien en su propio beneficio e intereses, aunque eso implique la violación de los derechos de los demás, rompiendo con cualquier orden social, haciendo inaccesible el bien común.

Considero que el incumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aunque representa una deficiencia en solo una parte de todo el sistema jurídico, no hay que restarle importancia y procurar subsanarla y así contribuir a la conformación de un Estado fuerte y respetuoso de los derechos individuales y generales de todos aquellos que lo conforman, obligándolos al cumplimiento de la ley sin importar de quien se trate, evitando que tal situación valla mas allá de un simple descontento individual, sino que trascienda como inestabilidad social.

Tal deficiencia del sistema jurídico mexicano representa la parcialidad con que este puede legar a aplicarse cuando el que infringe la ley es el Estado, aunque éste lo haga en su carácter de patrón y no de autoridad, sin embargo el mismo es el debe respetar la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que nos rigen, en el caso que nos ocupa específicamente del apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamientos en los que se reconoce a los trabajadores como clase social desfavorecida que debe ser protegida de los abusos de poder, garantizando la restitución de sus derechos violados y sancionando a quien los viole.

Claro esta que se debe procurar el bien común sobre cualquier interés particular, sin embargo no se puede dejar desprotegidos a los trabajadores por el simple hecho de que los titulares de las dependencias argumenten que es afectado con el cumplimiento de los laudos que los condenan, dejando de lado que se les condenó por violar los derechos de los trabajadores mas no por situaciones ajenas a ellos; en caso que en realidad se afecte el interés público se debe hacer valer desde el momento en que se contesta la demanda, para que el Tribunal pueda determinar si es justificado o no, sin embargo si se permite que alegue tal situación hasta la ejecución del laudo se presume que la negativa a cumplir lo ordenado por el laudo o la ignorancia del mismo, responde a intereses personales yendo en contra de los principios que rigen el servicio público.

Por lo anterior, es de concluir que tolerar el incumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, significa parcialidad hacia los servidores públicos restando importancia al hecho de que no actuaron conforme a la ley, cuando al ser los representantes del Estado se les debe exigir su observancia con mas ímpetu al ser el ejemplo a seguir terminando con las prerrogativas y favoritismos.

5. PROPUESTA.

Al analizar el contenido de los artículos 148, 149, 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considero que resultan ineficaces para lograr la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje, ya que no les otorgan la fuerza vinculativa necesaria para que los titulares e las dependencias cumplan con prontitud lo ordenado en ellos, lo que trae como consecuencia que aún existiendo un laudo ejecutoriado, el titular condenado, evite su cumplimiento de manera reiterada sin motivo ni fundamento legal.

Se puede observar una falta de congruencia entre los artículos señalados, ya que en los dos primeros se faculta al Tribunal para hacer uso de la medida de apremio consistente en la imposición de una multa hasta por mil pesos, con a finalidad de hacer cumplir sus determinaciones, resultando insuficiente al no representar coerción alguna, mientras que los artículos 150 y 151 establecen la obligación del Tribunal de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que emita, para lo cual dictará las medidas necesarias, sin embargo, como se desprende de los artículos primeramente señalados, tal situación no puede darse jurídicamente al no existir en la ley de la materia otras medidas de apremio que aplicar, encontrándonos en un círculo interminable que no permite la eficaz ejecución de los laudos; en el supuesto de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dejara a la interpretación la aplicación de otras medidas, no se sabría con certeza cuales aplicar, toda vez que al haber precepto expreso sobre el particular en la ley principal no pueden aplicarse supletoriamente la Ley Federal del Trabajo ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que se traduce en un freno para la ejecución de los laudos, convirtiéndose tal disposición en letra muerta.

En el mismo sentido el artículo 147 de la multicitada Ley burocrática, impone a las autoridades civiles y militares la obligación de prestar auxilio al Tribunal para hacer cumplir sus resoluciones, previo requerimiento, precepto que aunque no se encuentra incluido en el Título

· Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado denominado "De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos", se refiere específicamente a la ejecución de los laudos por lo que es susceptible de aplicación, sin embargo no se establece el procedimiento a través del cual el Tribunal puede utilizarlo con la finalidad de coaccionar al titular de la dependencia a cumplir con el laudo que lo condena, y toda vez que el arresto no se prevé como medida de apremio en el cuerpo de la Ley burocrática se cierra la posibilidad de aplicación.

Primeramente, modificar el capítulo I del mencionado Título, en el sentido de establecer como medidas de apremio la multa, el arresto y la amonestación pública, con la posibilidad de ser aplicados conjunta o separadamente, dejando dicha decisión a juicio de los magistrados de la Sala del Tribunal respectiva.

Respecto a la multa por hasta mil pesos, es de señalar que su cobro resulta ridículo e incoachable, perdiendo con ello su efectividad, por lo que considero prudente sustituir dicho monto por un parámetro basado en el salario mínimo general vigente, garantizando con ello que el monto de la multa permanezca actualizado sin perder el carácter de sanción que la distingue, dicha multa debe ser mas alta que la establecida por la Ley Federal del Trabajo, al no ser aplicables en materia burocrática las vías de apremio que contempla la Ley Federal del Trabajo, desde noventa hasta ciento veinte días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha del incumplimiento, la cual se duplicará en caso de reincidencia, sin considerarla excesiva en virtud de la imposibilidad, antes mencionada, de aplicar vías de apremio en la ejecución de los laudos dictados en materia burocrática.

Establecer el arresto hasta por treinta y seis horas, efectuándose en el momento en que el titular de la dependencia se niegue a cumplir el laudo o simplemente lo ignore, es decir durante la diligencia de requerimiento, para lo que es necesario facultar al actuario adscrito a la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respectiva, para que solicite el auxilio de la fuerza pública establecido en el artículo 147, que debe ser incluido en el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La amonestación pública se autorizará con la finalidad de que el titular de la dependencia se sienta socialmente obligado a cumplir con el laudo que lo condena, por lo que

su incumplimiento debe hacerse del conocimiento de los demás titulares de las dependencias y de los servidores públicos adscritos a la dependencia que dirige.

Modificaciones sugeridas con el fin de proporcionar tanto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de medidas eficaces que hagan del laudo una resolución vinculativa, con la finalidad de lograr su inmediata y eficaz ejecución, cumpliendo cabalmente a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional y por el principio del procedimiento laboral, respecto a que la impartición de justicia debe ser pronta y expedita.

Una vez establecidos expresamente las medidas de apremio aplicables en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se deben incluir los preceptos que regulen los procedimientos para su aplicación; por lo que hace a la multa dicha necesidad es cubierta por el artículo 149, que señala que por requerimiento del Tribunal la multa se hará efectiva por la Tesorería General de la Federación, debiendo informarle los datos que acrediten su cobro.

Respecto al arresto, sería conveniente incluir el artículo 147 de la Ley de la materia en su Título Octavo relativo a los medios de apremio y a la ejecución de los laudos, por que las autoridades civiles y militares son las facultadas para practicar el arresto de alguna persona, facultando al actuario, como ya fue mencionado, para solicitar su auxilio en caso de negativa al cumplimiento del laudo o su ignorancia durante la diligencia de requerimiento y así estar en posibilidades de aplicar la medida de apremio de inmediato.

En cuanto a la amonestación pública, incluir un precepto que señale que tal medida de apremio debe ser ejecutada por el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de los 24 horas siguientes a la diligencia de requerimiento de la que no se obtuvo el cumplimiento del laudo, a través de oficios dirigidos a los demás titulares de las dependencias y fijados en los edificios públicos pertenecientes a la dependencia cuyo titular no cumpla con el laudo.

Las medidas de apremio sugeridas sólo podrán aplicarse previa determinación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el auto de ejecución y su notificación al titular de la dependencia, máximo cuarenta y ocho horas y mínimo veinticuatro horas antes de realizar la diligencia de requerimiento con el objeto de coaccionarlo respecto del cumplimiento del laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que los condena.

Es necesario que el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cierre la interpretación sobre la facultad otorgada al Tribunal burocrático de aplicar las medidas que estime necesarias, ya que dicha disposición es incierta y crea confusión en el procedimiento de ejecución, para concluir que ninguna medida de apremio que no este señalada en la mencionada ley es susceptible de aplicación, ya que no opera la supletoriedad toda vez que existe disposición expresa en la ley principal, por lo que e acuerdo con la reforma propuesta anteriormente, se especifica que las medidas de apremio aplicables son la multa, el arresto y la amonestación pública, teniendo como finalidad proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y así garantizar la seguridad jurídica al trabajador.

Incluir un artículo que señale los procedimientos específicos que se deben seguir cuando el laudo condene al pago de una cantidad líquida o a la reinstalación del trabajador, sugiriendo que el pago se realice en el local de la Sala del Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje que emitió el laudo, para lo cual se fijará en el auto de ejecución la fecha y hora en la que se llevará a cabo tal diligencia, la cual será dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto al titular de la dependencia, por lo que comparecerá ante la autoridad junto con el trabajador; mientras que para cumplir con la reinstalación del trabajador se señalará expresamente el sueldo, el empleo a realizar, el lugar de adscripción y todos los demás datos que identifiquen la plaza en que se le reinstala, cumplimentando el laudo al momento de realizar la diligencia de requerimiento, facultando al actuario, en concordancia con las propuestas antes señaladas, para ejecutar las medidas de apremio previamente ordenadas por la Sala que conoce del asunto y así dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 43, fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe señalar que durante la diligencia de requerimiento el titular de la dependencia puede manifestar distintas excusas respecto a la plaza, que a través de la tramitación del juicio respectivo, se determinó que corresponde al trabajador, con el fin de evadir el cumplimiento del laudo, entre las que encontramos las siguientes:

Que se acepte lo ordenado por el laudo al no manifestar supuesta controversia respecto de la existencia o lugar de adscripción de la plaza en la que debe reinstalarse el trabajador, pero simplemente no se cumpla con la reinstalación.

Que el Titular de la dependencia, indebidamente, pretenda hacer valer en contra de la reinstalación del actor, que la plaza ha sido cancelada, que no existe o que es una plaza de confianza, manifestaciones que resulta improcedentes toda vez que no las acreditó durante el procedimiento.

Que por el contrario, acredite fehacientemente en la ejecución del laudo, que la plaza ha sido suprimida durante la tramitación del juicio, sin embargo el titular de la dependencia deberá reinstalar al trabajador en cualquier otra plaza similar en horario y prestaciones a la que estuvo e litigio.

En las situaciones señaladas, se realizará la diligencia de requerimiento con fundamento en el auto de ejecución dictado por la Sala que conoció el asunto, con el cual se espera que el titular condenado cumpla con el laudo, siempre y cuando le haya sido previamente notificado, por lo que si hace caso omiso de lo ordenado por el laudo o expresa su negativa para cumplirlo, el actuario procederá a la ejecución de las medidas de apremio señalados en el mencionado auto.

Las reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado propuestas anteriormente tienen por objeto, ejecutar los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ejercer una coacción real sobre los titulares de las dependencias para lograr su debido y total cumplimiento, modificaciones con las que se pretende salvaguardar el estado de derecho y la seguridad jurídica establecidos por nuestro sistema jurídico, así como reforzar la autoridad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el respeto a los derechos de los trabajadores, cumpliendo así con los ideales revolucionarios que originaron la creación de la Constitución Política que actualmente nos rige.

Si bien se han señalado las modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que considero prudentes para lograr que la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal sean eficaces, también cabe señalar que se pueden utilizar vías alternas a la laboral para coaccionar al titular de la dependencia a cumplir con los laudos que los condenan, tales vías no son en contra de la dependencia representada por el titular, sino directamente contra el titular, ya que desgraciadamente en muchas ocasiones solo cumplimos lo ordenado por una autoridad jurisdiccional cuando se afecta nuestra esfera jurídica o personal, por lo que se hace necesario mencionar otras posibilidades que tiene el trabajador de

coaccionar al titular de la dependencia para lograr el cumplimiento del laudo que lo favorece, de las que mencionaremos la queja ante el Órgano Interno de Control de la dependencia de que se trate, queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el desacato, opciones sobre las que haremos las siguientes consideraciones:

Órgano interno de Control.

Se debe presentar una queja en contra del titular de la dependencia que se niega a cumplir con el laudo que lo condena ante el Órgano Interno de Control de dicha dependencia, con fundamento en el artículo 108 constitucional que señala como servidores públicos "...en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...", así como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la que señala que todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión debe ajustarse a las obligaciones previstas por las XXIV fracciones de su artículo 8, con el fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el servicio público.

Cabe señalar que el concepto de servidor público establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se amplía respecto al establecido en el artículo 108 constitucional, ya que señala que también serán sujetos de esta ley aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dentro de las obligaciones de los servidores públicos señaladas en el artículo 8 de la Ley en comento, encontramos el abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia del servicio público; cumplir las leyes y la normativa que determinen el manejo de recursos públicos; así como observar buena conducta en su empleo cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este, hipótesis que viola el titular de la dependencia al no cumplir con lo ordenado por el laudo causando detrimento tanto al trabajador como al Estado.

La queja presentada ante Área de Quejas del Órgano Interno de Control respectivo, inicia la etapa de investigaciones sobre la conducta motivo de la queja y posiblemente

represente incumplimiento de obligaciones por parte del servidor público, de la realización de las investigaciones se puede determinar el archivo del expediente por presumirse responsabilidad administrativa a cargo del titular incumplido o, el caso que nos ocupa, que se turne al Área de Responsabilidades de dicho Órgano Interno de Control para que se inicie procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público por presunta responsabilidad administrativa.

La tramitación del procedimiento administrativo disciplinario se establece en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, dicho procedimiento se inicia con el citatorio del presunto responsable a la Audiencia de Ley, a la que deberá comparecer personalmente y, si lo prefiere, asistido de un defensor; terminada la audiencia se otorga un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca pruebas y, una vez desahogadas la que hubieren sido admitidas y no existir diligencia por desahogar, la autoridad debe emitir la resolución correspondiente en un plazo de 45 días hábiles, el cual podrá ser ampliado por otros 45 días por causa justificada.

En caso de que se determine existente la responsabilidad administrativa atribuida al servidor público, será sancionado por falta administrativa, sanciones que pueden consistir en amonestación pública o privada, suspensión temporal, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación para ejercer cualquier empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; la autoridad administrativa impondrá las sanción correspondiente tomando en cuenta la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, así como la reincidencia.

Como ya fue mencionado, el titular de la dependencia que no cumple con los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje, infringe tres de las obligaciones señaladas por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa, sin embargo considero que sería útil incluir expresamente la obligación de los titulares de las dependencias establecida en la fracción III del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece "...Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho

a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo...", ya que con tal inclusión no quedaría duda sobre el incumplimiento del titular de la dependencia a sus obligaciones como servidor público.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, así como los mecanismos de garantía de todas ellas, inherentes a la persona física, considerada individual y colectivamente, que resultan indispensables para el desarrollo del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, siendo el Estado quien tiene la obligación de garantizar el respeto de estos derechos, que se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes.

El punto B del artículo 102 constitucional establece que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos... Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales...", mientras que, en el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que "La Comisión nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a: ...II. Resoluciones de carácter jurisdiccional, III. Conflictos de carácter laboral..."

De los artículos antes señalados se puede observar a simple vista que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sería competente para conocer de una queja por el incumplimiento, por parte de los titulares de las dependencias, de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo considero que dicho incumplimiento se relaciona directamente con omisiones de naturaleza administrativa con las que se incumplen la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el laudo del Tribunal Burocrático, va mas allá de una negativa actuando en calidad de patrón, sino por el contrario el titular condenado se protege con su cargo y con falsas justificaciones de carácter administrativo para evadir el cumplimiento de lo ordenado, por lo que su actuar cambia del ámbito laboral al

administrativo, constituyendo un acto de autoridad, a mas de que no se trata de la resolución de un conflicto laboral sino a la negativa de un servidor público, de cumplir con lo ordenado por el Tribunal burocrático, que en teoría los servidores públicos tienen mayor responsabilidad respecto a garantizar el respeto de tales derechos al ser los representantes del estado; razones por las que considero que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es competente para conocer del abuso que representa el incumplir con un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El trabajador o su representante deber presentar la queja contra presuntas violaciones a los Derechos Humanos por escrito a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dentro del plazo de un año a partir de que el titular de la dependencia se niegue a cumplir con el laudo o simplemente lo ignore; en caso de que el quejoso no se identificare o no la suscribiera en un primer momento, deberá ratificarla dentro de los tres días siguientes a su presentación; una vez admitida la instancia, se hace del conocimiento del titular de la dependencia, solicitándole que dentro de los 15 días naturales siguientes, rinda su informe sobre el incumplimiento del laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos.

Desde el momento en que se interpone la queja, el personal adscrito a la Comisión Nacional de derechos Humanos, intentará conciliar los intereses del trabajador y del titular de la dependencia a fin de lograr una solución inmediata al conflicto, una vez realizadas las investigaciones y recibidas las pruebas, éstas se valorarán en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y de legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre el incumplimiento o no del multicitado laudo.

La recomendación que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hará con base en las conclusiones del expediente y se fundamentará exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente, la cual no tendrá carácter vinculativo, sin embargo representa una forma de coaccionar al titular condenado al cumplimiento del laudo al verse inmerso en un procedimiento por violaciones a los Derechos Humanos.

Desacato.

Para que pueda operar la figura de desacato contemplada en la fracción XVI del artículo 107 constitucional es necesario que exista una sentencia de la autoridad federal, para lo cual el trabajador debe interponer amparo indirecto contra el incumplimiento por parte del titular de la dependencia, como autoridad administrativa no como parte en un proceso laboral, con fundamento en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción II, de la Ley de amparo, protegiéndose de la actividad arbitraria de la autoridad.

Una vez tramitado en juicio de amparo y cuya resolución proteja al trabajador contra los actos del titular de la dependencia en virtud de que violan su garantía individual de seguridad jurídica, obligando a la autoridad al cumplimiento del laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso de que el titular insista en el acto reclamado, que es el incumplimiento antes mencionado, procede, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional que prevé "Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte procederá en los términos primeramente señalados".

El artículo antes mencionado, expresa la fuerza vinculatoria de las sentencias emitidas por la autoridad judicial federal y la sanción a la que se hacen acreedoras las autoridades responsables que no cumplan con sus sentencias, lo cual no quiere decir que beneficie directamente al trabajador que ha quedado desprotegido por el incumplimiento del laudo, sino que una vez asumiendo que la autoridad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es suficiente para ejecutar sus laudos, es necesario recurrir a la justicia federal, toda vez que el titular de la dependencia resulta ser una autoridad federal cuyos actos afectan las garantías individuales del trabajador, quien actúa como quejoso.

Claro que de la tramitación del juicio de amparo, el Juez de Distrito decidirá si concede el amparo al trabajador y en caso de que así sea, para el titular de la dependencia pueda ser acusado de desacato, es necesario que evite el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio de amparo, es decir, no se trata de una coerción directa respecto del laudo incumplido, sino de la sentencia de amparo pero que se puede reflejaren en la ejecución del laudo, además de que implica una gran presión sobre el titular condenado, lo que como se mencionó anteriormente, afecta su esfera jurídica y tal vez así obedezca el laudo.

Los procedimientos señalados como posibilidades de coaccionar al titular de la dependencia, están fuera del ambiente laboral por lo que no operan directamente en la ejecución del laudo, sin embargo pueden resultar eficaces para coaccionar al titular condenado y así lograr la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue la primera constitución en incluir las garantías sociales expresadas por sus artículos 27 y 123, lo que significó un gran avance político y social para nuestro país, reflejando la importancia de los derechos del hombre, no sólo los individuales sino también aquellos que surgen de la convivencia en sociedad.

SEGUNDA. Los trabajadores al servicio del Estado no fueron excluidos del texto original del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero por cuestiones políticas y de proteccionismo al Estado en todas las relaciones en las que interviniera, no se reconoció que en la relación jurídica con sus servidores actuaba sin la calidad de autoridad sino como patrón; por lo que la doctrina se pronunció a favor de su regulación a través de leyes de carácter administrativo, hecho que se materializó con la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaria del mencionado artículo constitucional, con lo que expresamente se excluyeron de su aplicación a los trabajadores al servicio del Estado.

TERCERA. La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado representa la parcialidad a favor del Estado-Patrón establecida en las leyes que reglamenta su actuar con los gobernados, toda vez que se deja de lado el necesario deslindamiento del Derecho Laboral del Derecho Civil, fundamentado en la diferencia de situaciones por regular, ignorándose con ello el estado de clase social reconocido a todos los trabajadores y no dejando atrás su regulación por leyes administrativas.

CUARTA. El Derecho Laboral Burocrático surge, a diferencia del Derecho Laboral general, por la lucha institucionalizada, es decir por medio de proyectos de leyes que regularan sus relaciones laborales con el Estado, pero teniendo como origen el mismo descontento de ser oprimidos y sin defensa alguna contra las arbitrariedades del Estado-Patrón, por lo que se fueron modificando los ordenamientos legales que regulaban tal relación jurídica, pasando de una conceptualización de carácter administrativo hasta el reconocimiento de su carácter de trabajadores y como tales de clase social.

QUINTA. La legislación laboral debe actualizarse constantemente para que sea eficaz y responda a los cambios sociales que se presenten, ya que en caso contrario se corre el riesgo de dejar desprotegida a la clase trabajadora, evitando que se cumpla con el espíritu del artículo 123 constitucional, consistente en la protección y reivindicación de los derechos de la clase desfavorecida de los trabajadores.

SEXTA. La finalidad del proceso laboral burocrático es dirimir los conflictos que surjan entre el Estado y los trabajadores a su servicio, en busca de la verdad jurídica de los hechos materia de la controversia y así poder estar en condiciones de determinar cual de las partes corresponde el derecho en conflicto, por lo que es necesario que se establezcan medidas de apremio eficaces para lograr la ejecución del laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que en caso de que el laudo beneficie al trabajador y condene al titular de la dependencia al cumplimiento del derecho en conflicto y éste no pueda cumplimentarse se provoca inseguridad jurídica al trabajador, a quien, mediante juicio tramitado ante autoridad competente y cumpliendo con todas las formalidades legales, le fue reconocido un derecho que no ve materializado.

SÉPTIMA. El procedimiento de ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es parte integrante del proceso laboral burocrático y los actos que en él se realicen no deben ser considerados como actos fuera del juicio, ya que en caso contrario no sería importante la obligación del Tribunal en comento de vigilar y ordenar la realización de las diligencias necesarias para garantizar el cumplimiento de sus determinaciones, apoyando tal incumplimiento, el que ya es tolerado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al no dotar al Tribunal Burocrático de medidas de apremio eficaces.

OCTAVA. Los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resultan ineficaces al no lograr la consecuencia correspondiente a su contenido, es decir, al no poder ejecutar lo ordenado por el laudo éste pierde validez e importancia y con ello la autoridad del Tribunal Burocrático también se ve afectada, dando pie al abuso de poder por parte de las autoridades administrativas, aunado al hecho de que en un Estado en el que la autoridad de un Tribunal no es reconocida y por contrario es ignorada, se presume falta de organización y estabilidad.

NOVENA. Las medidas de apremio contempladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado carecen de efectividad ya que no representan sanción alguna para el incumplido, al no producir consecuencias jurídicas perjudiciales en su entorno o persona, ya que consisten en la aplicación de una multa hasta por mil pesos, que una vez cobrada no existe medio de presión que la cumpla, dejando al libre albedrío de los titulares de las dependencias el cumplimiento de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DÉCIMA. No existe concordancia entre los artículos 148, 149, 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en ellos se establece la obligación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que dicte, sin embargo sólo lo autoriza a aplicar como medida de apremio la multa hasta por mil pesos, ya que al no señalara que otras medidas se refiere ni los procedimientos para aplicarlas, tal disposición se convierte en letra muerta.

DÉCIMA PRIMERA. Se debe reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de establecer medidas de apremio que realmente, su posible aplicación, represente una sanción por el incumplimiento del laudo y así dar seguridad jurídica al trabajador en cuanto a que lo determinado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y plasmado en el laudo, va a ser cumplido por los titulares de las dependencias; dichas medidas de apremio deben ser mucho mas severas que las señaladas por la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en materia burocrática son inaplicables las vías de apremio, en virtud de que los bienes del Estado son inembargables, imprescriptibles e inalienables, situación legalmente justificada en su naturaleza.

DÉCIMA SEGUNDA. Es necesario que las medidas de apremio y los procedimientos para su aplicación se encuentren expresamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para evitar que nuevamente pierdan su eficacia, además de que deben ser modificadas continuamente y ser concordes con los cambios sociales que se presenten.

DÉCIMA TERCERA. Considero importante que los trabajadores al servicio del Estado conozcan las otras alternativas de presión para que el titular de la dependencia cumpla con el laudo que los beneficia, las que, si bien es cierto se encuentran fuera de la aplicación del Derecho Laboral, también lo es que en la realidad resulta muy difícil que las autoridades

administrativas acaten los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al ser éste un tribunal formalmente administrativo; los medios a los que nos referimos son la Queja ante el Órgano Interno de Control de la dependencia respectiva, la Queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la tramitación del Juicio de Amparo Indirecto contra actos de autoridades administrativas, que en caso de incumplir la sentencia que de él derive, se procedería en contra del titular incumplido por desacato; medios alternos que se han buscado con la finalidad de hacer susceptible de afectación la esfera jurídica del titular de la dependencia que representa el Estado en su calidad de patrón, para obligarlo al cumplimiento de los laudos que lo condenen.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. 2ª ed. Porrúa. México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del 2º Congreso nacional de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1987.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. 10ª ed. Porrúa. México, 1996.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª ed. Porrúa. México, 2000.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México, 2003.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed. PAC. México, 1988.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Trillas. México, 1997.
- DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. 2ª ed. Porrúa. México, 1991.
- DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. 7ª ed actualizada. Porrúa. México, 1997.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. 6ª ed. Porrúa. México, 1997.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. 8ª ed. Porrúa México, 1999.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 10ª ed. Porrúa. México, 1992.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 43ª ed. Porrúa. México, 2003.
- GARRIDO FRAGA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II. 10ª ed. Tecnos. España, 1992.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 20ª ed. Porrúa. México, 1998.
- HERRÁN SALVATTI, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. Legislación Burocrática Federal. 2ª ed. Porrúa. México, 1998.
- MORA ROCHA, José Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed. PAC. México, 1992.
- MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª ed. Porrúa. México, 1998.
- REINOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1999.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 17ª ed. Porrúa. México, 1996.

