



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

DE LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS
EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
D I A N A M O R A M A N C I L L A



ASESOR: LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD

CIUDAD UNIVERSITARIA MÉXICO, D.F.

2006



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.

*“¿Qué Estado puede subsistir si los **fallos** dados no tienen ninguna fuerza y son eludidos...?”*

*Sócrates.**

*LARROYO, Francisco. Platón, Diálogos. Critón o del deber. vigésimotercera edición. Porrúa. México, 1993. p. 26.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, mi Padre Celestial que siempre me acompaña fortaleciendo mi alma y que me ha conducido por este sendero, ayudándome a llegar a ésta importante experiencia en mi vida.

A mi madre, por su entusiasmo y amor incondicional que me ha brindado desde que nací, representa para mi una gran madre y profesionalista.

A mi hermano, por su apoyo y cariño y a quien admiro por su perseverancia y calidad humana.

A mis tíos y primos, por todo el afecto y cariño que me brindan a cada momento.

A María José Domínguez, Mary Jacobo y a Alma Rosas por su amistad.

A mi querida y admirada Universidad Nacional Autónoma de México, que desde mi iniciación universitaria me abrió sus aulas del conocimiento, especialmente a la Facultad de Derecho.

A mi asesor de tesis, Lic. Manuel Gutiérrez Natividad, por su invaluable ayuda, conocimiento, dedicación y paciencia, que aceptó dirigir este trabajo de investigación, alentándome a seguir superándome, siendo él un gran ejemplo de sus consejos.

Al Lic. Porfirio Marquet Guerrero, Director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por colaborar en la orientación del presente trabajo de investigación.

A todos mis maestros, que durante mis estudios académicos compartieron con cariño sus enseñanzas y experiencias.

Al Dr. José Manuel Vargas Menchaca, por contribuir amablemente en la revisión de este trabajo.

Al honorable jurado, por participar en la culminación de la presente tesis.

**DE LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS EN EL JUICIO
LABORAL BUROCRÁTICO**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I	
DEFINICIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO Y DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	
1.1. El trabajo.....	1
1.2. El derecho del trabajo y la relación de trabajo.....	4
1.3. El Derecho Burocrático.....	10
1.3.1. La relación jurídica de trabajo.....	13
1.3.1.1. El titular.....	15
1.3.1.2. El trabajador.....	19
1.3.1.3. El nombramiento.....	23
1.3.1.4. El salario.....	26
1.3.1.5. La lista de raya.....	28
1.4. El Derecho procesal del trabajo, características y principios que lo rigen.....	30
1.5. Etapas del procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	41
1.5.1. Demanda.....	43
1.5.2. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución o laudo.....	45
1.5.2.1. Pruebas.....	49
1.5.2.2. Alegatos.....	52
1.5.2.3. Resolución o laudo.....	54

CAPÍTULO II
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS Y EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PARA
HACERLOS EFECTIVOS

2.1. Antecedentes internacionales de los servidores públicos.....	62
2.2. Nacimiento y fines de la Organización Internacional del Trabajo, naturaleza y contenido del Derecho Internacional del Trabajo	65
2.3. Antecedentes nacionales de los servidores públicos.....	69
2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	70
2.5. Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.....	73
2.6. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938.....	76
2.7. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.....	79
2.8. Inclusión del apartado B al artículo 123 constitucional en 1960.....	80
2.9. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	84
2.9.1. Como órgano autónomo del Poder Judicial.....	86
2.9.2. Estructura y funcionamiento.....	88
2.9.3. Jurisdicción y competencia.....	91

CAPÍTULO III
MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS Y EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	95
3.2. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	124
3.3. La Ley Federal del Trabajo.....	130
3.4. El Código Federal de Procedimientos Civiles.....	140

3.5. Tesis Jurisprudenciales aplicables al Juicio Laboral Burocrático.....	142
----------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

4.1. Medios de apremio en relación con el cumplimiento de los laudos.....	152
4.2. El Decreto por el que se crea una nueva Unidad al Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de junio de 1992.....	155
4.3. Amparo en materia laboral burocrática.....	158
4.4. Consecuencias del incumplimiento de los laudos.....	162
4.5. Ineficacia de la ejecución de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	169
4.6. Propuesta de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las respectivas leyes de responsabilidad de los servidores públicos.....	171
CONCLUSIONES.....	183
BIBLIOGRAFÍA.....	189

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación realizamos el análisis y estudio de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debido a que generalmente no son cumplimentados por los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública, situación que consideramos se origina en virtud de que las medidas de apremio contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no permiten que la ejecución de los laudos se realice conforme a derecho, afectando la expedita impartición de justicia, principio consagrado en el artículo 17 constitucional; transgrediendo, asimismo, varios preceptos jurídicos establecidos en beneficio de los trabajadores y que, desde luego, son aplicables a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado.

Por ello, ante la necesidad de una expedita y eficaz administración de justicia laboral, se requiere reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de las determinaciones del Tribunal, otorgando a la clase trabajadora la seguridad jurídica que consagra nuestra Carta Magna, así como el trato digno que se merece, toda vez que este valor se encuentra contenido en nuestra Ley Fundamental, en su artículo 123 apartado B, mismo que fue forjado por constantes luchas, para asegurar la supervivencia y bienestar del trabajador y de su familia. Lo anterior, hace que recordemos las palabras del filósofo griego Sócrates, quien sabiamente inquirió: ¿Qué Estado puede subsistir si los fallos dados no tienen ninguna fuerza y son eludidos por los particulares? La respuesta obvia fue y es que ningún Estado de Derecho puede subsistir si los fallos y resoluciones dictadas por las autoridades respectivas no son acatadas en forma eficaz y expedita, tal y como lo afirmó el mismo filósofo.

Ahora bien, en razón de que es necesario conocer la terminología jurídica esencial empleada en el tema que nos ocupa, comenzamos nuestra tesis realizando, en el primer capítulo, el análisis y comparación de los

conceptos más trascendentales proporcionados por juristas destacados; asimismo, estudiamos los principios que distinguen al derecho laboral, por estar encaminados a la pronta y expedita impartición de justicia y, una vez conocidos estos elementos, abordamos con mayor precisión los capítulos subsecuentes, permitiéndonos comprender con mayor facilidad el desarrollo del procedimiento laboral burocrático.

En el capítulo dos hacemos un recorrido a través de la evolución histórica que ha influido en la regulación del derecho del trabajo en México, siendo interesante observar cuál ha sido el camino en busca del perfeccionamiento de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, lo anterior, permitirá en un momento dado, valorar el esfuerzo de las intensas luchas que han surgido para enaltecer la productividad del ser humano.

Posteriormente desglosamos, en el capítulo tres, las diversas disposiciones jurídicas vigentes que forman parte de nuestro sistema jurídico mexicano y que se relacionan con nuestro tema de investigación, llevando a cabo igualmente el análisis de cada uno de los artículos, con la finalidad de estar en aptitud de distinguir, evaluar y precisar las anomalías que se presentan en el funcionamiento real de la impartición de justicia en el ámbito laboral burocrático.

Por último, la parte substancial de la investigación se desarrolla en el capítulo cuatro, donde se estudian detalladamente los medios de apremio con los cuáles cuenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus fallos y las consecuencias derivadas del incumplimiento de los mismos, para finalmente plantear, mediante las correspondientes reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las posibles soluciones que permitan reivindicar de una manera efectiva los derechos de los trabajadores que laboran para el Estado, presentando, consiguientemente, las conclusiones pertinentes que permitan concretizar el contenido y objetivo de

ésta investigación, a saber, la eficacia de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, empleamos el método analógico y comparativo, mediante los cuales conseguimos diferenciar las características de cada uno de los conceptos aportados en nuestra investigación. Asimismo, recurrimos al método histórico en virtud del cual conocemos y entendemos los hechos acaecidos a través del tiempo respecto de la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado, además, utilizamos los métodos inductivo y deductivo, toda vez que a través de los conocimientos particulares obtuvimos conocimientos generales mediante el uso de la razón y, finalmente, auxiliados por los principios básicos y generales, deducimos y formulamos nuestras propuestas.

CAPÍTULO I

DEFINICIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO Y DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

En el presente capítulo se abordarán los principales conceptos del derecho laboral burocrático para ayudarnos a entender como se desarrolla la relación entre el Patrón-Estado y sus trabajadores, así como la rama jurídica del derecho que regula los conflictos que surgen entre ambas partes, al realizar el trabajador una de las actividades que lo motiva para crecer no sólo en el ámbito económico y cultural, sino que determina su forma de incorporarse a la sociedad y que consideramos es inherente a nuestro desarrollo pues ofrece seguridad de subsistencia. Asimismo, atendiendo que el trabajo es una actividad indispensable que fortalece la personalidad del ser humano, tiene que ser salvaguardado y valorado por el mismo hombre a través del Derecho, corresponde al Derecho Burocrático equilibrar este tipo de relación y abarcar todas las situaciones que se presenten en torno a la misma.

Bajo este contexto, es menester proporcionar la diversidad de definiciones aportadas a los términos de estudio, partiendo de la concepción general que se tiene de ellos, continuando con la opinión de los estudiosos del Derecho, con la finalidad de retomar los elementos característicos que cada uno aporta y contribuir a establecer un razonamiento propio.

1.1. El trabajo

Según el Diccionario de la Real Academia Española¹, la palabra trabajo significa una ocupación retribuida, una obra o cosa producida por el entendimiento, el esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza.

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Espasa Calpe. España, 1992. p. 2003.

En el Diccionario Jurídico de Economía, Sociología, Política, y Ecología², el término trabajo se explica como cualquier actividad humana ya sea corporal o mental, que produce o contribuye a la producción de bienes económicos o a la prestación de servicios también económicos, dirigidos a la satisfacción de nuestras necesidades. Constituye junto con la tierra y el capital, los tres factores de la producción.

Jorge Rodríguez Mancini³ califica el trabajo como una manifestación de las potencias humanas e integra la tarea de realización substancial de la persona, favoreciendo el desarrollo de su personalidad... su función creadora pone de manifiesto las virtudes y potencialidades que encierra la persona... esto no hace sino confirmar la condición dignificante del trabajo y marcar su fundamento ético, ya que pone en evidencia el dominio del hombre sobre las cosas y que el trabajo está en función del hombre y no el hombre en función del trabajo.

De la anterior definición advertimos que el trabajo es una manifestación de las potencias humanas e integra la tarea de realización substancial de la persona,

- favorece el desarrollo de la personalidad,
- su función, pone de manifiesto las virtudes y potencialidades que encierra la persona,
- es dignificante,
- pone en evidencia el dominio del hombre sobre las cosas,
- está en función del hombre y no el hombre en función del trabajo.

Patricia Kurczyn Villalobos considera al trabajo como una "actividad

² MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio. Diccionario Jurídico, Economía, Sociología, Política, Ecología. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Argentina, 1998. p. 670.

³ RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, et al. Curso de derecho del trabajo y de la seguridad social. Cuarta edición. Astrea. Argentina, 2000. p. 3.

acompañante de la humanidad, motiva el desarrollo cultural, hace historia, conduce al hombre al encuentro de ideales; por ellos transforma al mundo”.⁴

De la definición expresada se aprecia al trabajo como una actividad que acompaña a la humanidad y que se caracteriza porque:

- motiva el desarrollo cultural,
- hace historia,
- conduce al hombre al encuentro de ideales,
- transforma al mundo.

En comparación de las definiciones insertas, se observa que el trabajo es una actividad que permite al ser humano desarrollarse internamente, manifestar sus capacidades, remarcando que la definición de Jorge Rodríguez Mancini aporta que el trabajo está en función del hombre y no el hombre en función del trabajo, situación que de llevarse a cabo reviviría la condición de un esclavo.

El trabajo es una actividad productiva, socialmente útil, que permite el desarrollo en las relaciones humanas y a través del avance en la historia se refleja la búsqueda de ideales que permitan el respeto al esfuerzo humano, el trabajo transforma el mundo mediante la actividad que cada uno desempeña.

En este contexto, necesariamente es una actividad que debe estar regulada por el derecho, en razón de que el ser humano al convivir con los demás individuos para subsistir, requiere asegurar el respeto de sus derechos, asimismo, se busca equilibrar la desigualdad existente entre los grupos sociales protegiendo a los económicamente débiles, mediante la integración de normas jurídicas e instituciones que garanticen la armonía en las relaciones laborales.

⁴ KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. Las nuevas relaciones de trabajo. Porrúa. México, 1999. p. 1.

Por su parte, la actual Ley Federal del Trabajo en el artículo 3 primer párrafo dispone que “El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia...” asimismo, sostiene en el artículo 8 segundo párrafo, que “...se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Por lo tanto, consideramos que el trabajo es la actividad que ejecuta el ser humano, aplicando su fuerza física y mental para proveerse principalmente de recursos necesarios para su subsistencia y secundariamente, para obtener mayores satisfactores afrontando retos y responsabilidades, haciendo que su vida sea productiva y significativa.

1.2. El derecho del trabajo y la relación de trabajo

En el Diccionario de la Real Academia Española⁵, el término Derecho deriva del latín *directus*, directo. Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella. Conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza.

Ahora bien, en vista de que el término trabajo establecido en el citado diccionario ha sido descrito en el punto anterior, procederemos a examinar la definición de derecho del trabajo que señala el Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual menciona que “es el ordenamiento especial que regula las relaciones de los trabajadores con los empleadores, tanto en el plano individual como colectivo, mediante instituciones que le son

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 684.

propias, y con las características de la subordinación y el régimen salarial”.⁶

En este orden de ideas, Román Ibarra Flores considera al derecho del trabajo como “el conjunto de disposiciones legales, criterios de jurisprudencia, ideas doctrinarias, prácticas de tribunales, y autoridades administrativas del trabajo, que tienen por objeto la regulación de las relaciones entre empleados y empleadores, con la finalidad de promover la justicia social”.⁷

Analizando la definición anterior, obtenemos que el derecho del trabajo es el conjunto de disposiciones legales, criterios de jurisprudencia, ideas doctrinarias, prácticas de tribunales, y autoridades administrativas del trabajo, que tienen por objeto:

- la regulación de las relaciones entre empleados y empleadores,
- a fin de promover la justicia social.

José Dávalos estima que el derecho del trabajo es “el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.⁸

De esta definición, se observa que el derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto:

- conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo.

Del contenido de ambas definiciones, podemos observar que ambos autores hacen hincapié en que la finalidad primordial del derecho del trabajo es regular las relaciones obreros patronales y la justicia social.

⁶ RUBINSTEIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Depalma. Argentina, 1983. p. 72.

⁷ IBARRA FLORES, Román. Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano. Porrúa. México, 2002. p. 43.

⁸ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México, 1994. p. 44.

La justicia es un término vinculado con el derecho que implica dar a cada uno lo suyo, es un valor indispensable que debe tutelar el Estado, a fin de mantener el orden en la sociedad, salvaguardando las garantías de sus gobernados. Ahora bien, la justicia social tiene un enfoque de protección hacia la clase obrera, a su dignidad como personas, buscando mejorar su condición económica, ello a través de normas jurídicas, principios e instituciones que constituyen al derecho social.

Por su parte, José Dávalos agrega a su definición el término equilibrio, esta palabra denota que existe en dicha relación una situación de desigualdad, la cual debe ser compensada como se ha mencionado, con el apoyo de disposiciones jurídicas y con el establecimiento de instituciones y principios que sopesen las diferencias existentes en una relación laboral.

Las definiciones coinciden al señalar que el derecho del trabajo es un conjunto de normas o disposiciones jurídicas. Esta clase de normas se encuentran revestidas del atributo de la coercibilidad, lo cual implica la facultad de obtener incluso por la fuerza el cumplimiento del deber y consiguientemente obtener la eficacia del orden jurídico.

El artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo dispone que “Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones”.

Por nuestra parte, pensamos que el derecho del trabajo es la disciplina jurídica integrada por normas, e instituciones, a través de las cuales, se pretende garantizar la equidad, mediante el equilibrio en las relaciones de trabajo, entre quien presta sus servicios subordinados y quien los recibe.

Ahora bien, el Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social apunta que la relación de trabajo es la “vinculación fáctica entre la parte

patronal y la obrera, con prestación de trabajo, y que tiene vigencia aún cuando no se haya concretado la contraprestación, o sea, el pago inmediato del salario, siendo independiente de la existencia o inexistencia del contrato de trabajo”.⁹

Mario de la Cueva define a la relación de trabajo como “una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.¹⁰

De la definición anteriormente transcrita, se aprecia que la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual:

- se aplica al trabajador un estatuto objetivo,
- integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias.

Carlos Alberto Baccetti dice que la relación de trabajo es “una vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real o jurídica, con exclusión de la existencia o no de un contrato de trabajo y vinculado a los elementos sociológicos rectores de la disciplina jurídica que regula la materia.

⁹ RUBINSTEIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Op. Cit. p. 171.

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales. T. I. Décimoctava edición. Porrúa. México, 2001. p. 187.

Es una vinculación de carácter jurídico, porque engendra derechos y obligaciones recíprocas, y de carácter personal, porque eleva a un primer plano el elemento humano como la finalidad en sí, abandonando viejos conceptos de trabajo mercancía”.¹¹

De la transcripción de la definición apuntada, se advierte que la relación de trabajo es una vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real o jurídica, presentando las consideraciones siguientes:

- la relación de trabajo se presenta con exclusión de la existencia o no de un contrato de trabajo,
- contiene elementos sociológicos rectores de la disciplina jurídica que regula la materia,
- es una vinculación de carácter jurídico, porque engendra derechos y obligaciones recíprocas,
- es una relación de carácter personal, porque eleva a un primer plano el elemento humano como la finalidad en sí, abandonando viejos conceptos de trabajo mercancía.

Expuesto el contenido de las definiciones vertidas, se desprende que la relación de trabajo para Mario de la Cueva se caracteriza por laborar subordinadamente, lo que implica por parte del trabajador un deber jurídico de obediencia, en cuanto que el empleador tendrá la facultad de mando indicando las instrucciones necesarias para la ejecución del trabajo durante el tiempo que dure la relación laboral.

La relación de trabajo surgirá con exclusión de la existencia o no de un contrato, es decir, con cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen sea por contrato, por la ley, por disposición o acuerdo. El contrato no constituye

¹¹ Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XXIV. Bibliográfica Argentina. Argentina, 1967. p. 552.

la base para determinar la existencia de una relación de trabajo, porque ésta es una situación de hecho que puede nacer sin revestir las formalidades de un contrato y en caso, de existir éste no confirma la prestación efectiva de un trabajo subordinado, por lo que puede presentarse una relación de trabajo sin existir previamente un contrato, pero no al contrario si no se da la prestación del servicio.

La prestación del trabajo se encuentra protegida por la aplicación del derecho del trabajo, independientemente de que no exista un contrato de trabajo pues su finalidad es precisamente proteger a todo aquel que otorgue su fuerza de trabajo laborando subordinadamente, por lo tanto, se aplicará imperativamente el contenido que ha desarrollado el derecho laboral sea en sus principios, instituciones, normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias. En consecuencia, la relación de trabajo conlleva una vinculación de carácter jurídico, porque engendra derechos y obligaciones recíprocas.

En tanto, Carlos Alberto Baccetti remarca en su definición que la relación de trabajo es una vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real (sic) o jurídica, cabe aclarar que los artículos 22 y 25 del Código Civil del Distrito Federal señalan la existencia de personas físicas y personas morales, éstas últimas también denominadas jurídicas o jurídico-colectivas, de modo que ésta es la clasificación correcta a la que hay que atender al referirnos en el ámbito del derecho, toda vez que no es conveniente señalar que una persona física sea persona real o concreta como se observará más adelante.

Asimismo, establece que la relación de trabajo es de carácter personal, esto es que el trabajador desarrolla su trabajo por sí mismo sin intermediarios y eleva a un primer plano el elemento humano como la finalidad en sí,

abandonando viejos conceptos de trabajo mercancía, puesto que el esfuerzo humano no debe ser considerado como una cosa, de lo contrario presenciáramos la falta de importancia al trabajo que realiza el ser humano y no tendría razón de ser el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice “El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia...”.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala que “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos”.

El artículo 21 de la ley en cita señala que “Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe”.

Por consiguiente, consideramos que la relación de trabajo es el vínculo laboral que se establece entre el trabajador y el empleador independientemente de la forma en que surja la prestación de los servicios subordinados, mediante el pago de un salario, que tendrá efectos de carácter jurídico y será regulada por las disposiciones contempladas en el derecho laboral.

1.3. El Derecho Burocrático

Precisado anteriormente el concepto de Derecho, ahora indagaremos lo

que significa el término burocrático y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española¹², es un adjetivo perteneciente o relativo a la burocracia. Al remitirnos a la palabra burocracia, explica que este término deriva del francés *Bureaucratie*, y este de *bureau*. Conjunto de funciones y trámites destinados a la ejecución de una decisión administrativa. Clase social que forman los empleados públicos.

Rigel Bolaños Linares considera que el derecho laboral burocrático es “el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos”.¹³

De la definición antes vertida, se desprende que el derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto:

- regir la relación de trabajo entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos.

Carlos Morales Paulín considera al derecho burocrático “parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial”.¹⁴

De la definición anteriormente apuntada, se observa que el derecho burocrático es parte del derecho del trabajo, y se encarga:

- del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados,
- cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial.

¹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 335.

¹³ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, lecciones para el patrón-Estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio y, sus prestadores de servicios personales y profesionales. Porrúa. México, 2003. p. 1.

¹⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. p. 107.

Del contenido de las definiciones citadas con antelación, apreciamos que el derecho burocrático es parte del derecho del trabajo, y atiende a la relación jurídica laboral que surge entre el Estado y sus servidores públicos.

Carlos Morales Paulín añade a su definición que la naturaleza de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados hace del derecho burocrático un trabajo especial.

Respecto a este apuntamiento, podemos considerar que los trabajos especiales se encuentran regulados por disposiciones legales exactamente aplicables, sin atender al tipo de patrón, sino a la naturaleza del trabajo que se desarrolla. Desde luego, no queda excluida la relación jurídico laboral del Estado con sus empleados, contemplando primeramente sus propias disposiciones normativas en nuestra Constitución, posteriormente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente en la Ley Federal del Trabajo, por lo que el tipo de trabajo realizado por los servidores públicos, al auxiliar al Estado en el desempeño de la función pública frente a los particulares, atribuye al derecho burocrático la característica de un derecho especial que regula un trabajo especial, toda vez que persigue el bienestar de la población, mientras que en las relaciones laborales del apartado A del artículo 123 constitucional, se busca obtener un lucro, un beneficio económico.

Asimismo, es clara la diferencia entre las relaciones laborales que se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional y las del apartado B, toda vez que en la primera, interviene la voluntad de las partes, aunque siempre dentro de los límites protectores que fijan las normas del derecho laboral establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Ahora bien, en el derecho burocrático las relaciones jurídicas de trabajo, derivan de un acto de nombramiento y se desarrolla la función pública, la cual no está sujeta a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor público, sino que se encuentra predeterminada por disposiciones legales y reglamentarias

aplicables.

Así entonces, consideramos que el derecho burocrático es la rama del derecho del trabajo que contiene disposiciones legales relativas a la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, que nace de la necesidad de prestar servicios públicos a la sociedad.

1.3.1. La relación jurídica de trabajo

Establecidas las definiciones en puntos anteriores de relación y trabajo del Diccionario de la Real Academia Española, ahora enfocamos la atención a la definición del término jurídico, el cual proviene “del latín *juridicus*. Que atañe al derecho. O se ajusta a él”.¹⁵

Ahora bien, el Diccionario de Vocabulario Jurídico indica que la relación jurídica es “el vínculo que la norma de derecho establece entre el sujeto a quien concretamente se asigna el poder y el sujeto a quien se impone el deber”.¹⁶

En este contexto, Rafael de Pina Vara considera que la relación jurídica es el “vínculo establecido entre personas regido por el derecho. Los elementos de la relación jurídica son- en el concepto generalmente admitido- tres: el sujeto, el objeto y el acto jurídico, pero éste es en definitiva, también objeto de derecho”.¹⁷

De la definición anteriormente escrita, se observa que la relación jurídica es el vínculo establecido entre personas regido por el derecho y que contiene los siguientes elementos:

- el sujeto, el objeto y el acto jurídico,

¹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1214.

¹⁶ COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Sexta edición. Ediciones Depalma. Argentina, 1997. p. 515.

¹⁷ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Op. Cit. p. 438.

- el acto jurídico es también objeto de derecho.

Carlos Morales Paulín define a la relación jurídica como “un vínculo entre dos o más personas resultado de un acto jurídico. Por lo que la naturaleza de la relación se desprende del acto que le dé origen.”¹⁸

Del contenido de la definición vertida, se aprecia que la relación jurídica es un vínculo entre dos o más personas resultado de un acto jurídico, agregando la característica siguiente:

- la naturaleza de la relación se desprende del acto que le dé origen.

Comparando las definiciones apuntadas, apreciamos que Rafael de Pina señala que la relación jurídica contiene los elementos de sujeto, objeto y acto jurídico. Entendemos por sujetos tanto a las personas físicas como a las morales y aplicando la definición a la relación entre un particular y el Estado como persona moral tendrá como objeto o finalidad, satisfacer el bienestar general de su población a través de los servicios públicos, por su parte el servidor público tendrá como objetivo desempeñar un trabajo que le procure su sustento, contando con las prestaciones que le correspondan por su labor.

Respecto al acto jurídico, es la manifestación exterior de la voluntad en el particular de aceptar el cargo antes de tomar posesión del mismo, con fundamento en el artículo 128 constitucional, con las condiciones que le señale el Estado y la de éste es expedir el nombramiento como acto de potestad ejercido a través de sus representantes, creando así una situación jurídica que se fundamenta por las disposiciones del derecho.

Para Carlos Morales Paulín, la naturaleza de la relación se desprende del acto que le dé origen, por lo que el nombramiento es un acto jurídico por medio

¹⁸ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. p. 76.

del cual se establece la relación laboral entre la persona física y el Estado, pero su tramitación es de carácter administrativo. Cabe señalar que la relación jurídica en el ámbito burocrático también nace por figurar una persona física en la lista de raya de los trabajadores temporales o por cualquier otro acto que demuestre la prestación del servicio.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 2, determina que “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas en el artículo primero y los trabajadores de base a su servicio”.

Del análisis de las definiciones presentadas, consideramos que la relación jurídica de trabajo, en el ámbito burocrático, es el vínculo laboral que nace entre el servidor público y el Estado, en virtud del nombramiento expedido por la persona legalmente facultada o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales y que se encuentra sujeta a los efectos jurídicos que deriven de su nacimiento.

1.3.1.1. El titular

En atención a lo indicado por el Diccionario de Derecho y el Diccionario la Real Academia Española¹⁹ el término titular significa que tiene algún título, por el cual se denomina. Dícese del que ejerce cargo, oficio o profesión con cometido especial y propio.

Gabino Fraga estima que el titular “representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1986.

órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales”.²⁰

Del concepto preinserto se aprecia que titular es una persona concreta (sic) que:

- puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano,
- y que tiene, la voluntad dentro de la esfera de competencia del órgano,
- así como la voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

Ahora bien, debido a que en la doctrina el término titularidad guarda estrecha relación con el de titular Carlos Morales Paulín menciona que la titularidad es “la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral”.²¹

Así que según la definición citada, la titularidad es la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce:

- como resultado de la representación de la dependencia u órgano,
- con efectos directos en la relación laboral,
- se asume así la representación de la persona moral.

En análisis del contenido de las definiciones apuntadas, advertimos que Gabino Fraga estima que el titular representa una persona concreta (sic), retomando en este caso los razonamientos apuntados anteriormente respecto a las personas físicas y las personas morales.

Carlos Morales Paulín señala que la titularidad puede ejercerse en una

²⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México, 2003. p. 128.

²¹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Op. Cit. p. 81.

dependencia u órgano en forma individual o colegiada, por su parte, Ahora bien, cuando la titularidad puede ejercerse en una dependencia u órgano en forma individual o colegiada, podemos considerar ante esta circunstancia la figura de la delegación de facultades, la cual es improcedente, excepto cuando existe una aprobación legal expresa, dado que dichos cargos son de extrema confianza en virtud de las funciones que desempeñan.

Asimismo, Gabino Fraga agrega que el titular de las dependencias u órganos puede variar sin que se afecte la continuidad del órgano, esto significa que cuando se efectúa un cambio en el personal de la administración específicamente en su titular con motivo, por ejemplo, de sus actos u omisiones que originan una responsabilidad administrativa o penal en el servidor público, puede producirse una destitución, o puede darse el caso de que concluya el periodo de funciones asignado al titular, será nombrado uno distinto, originándose una dinámica en la representación de las dependencias, situación que no afectará la continuidad del órgano, pues éste como entidad abstracta o considerado como una institución se rige por lineamientos o políticas preestablecidas que le asignan su competencia, sus atribuciones y sus finalidades por lo que el nuevo titular designado tendrá la función de representar a la dependencia, de observar que se concreten los actos que constituyan las facultades propias del órgano, impulsando siempre la voluntad del órgano dentro de su esfera de competencia.

Carlos Morales Paulín señala que la titularidad se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, así lo sostiene porque es en virtud de que el Estado requiere de personas físicas que con poder de mando manifiesten la voluntad del mismo y que conjuntamente se lleve a cabo la administración pública por lo que surge la figura de la titularidad, la cual necesariamente tiene efectos directos en la relación laboral con los subordinados.

Con respecto a la voluntad del titular dirigida a la satisfacción de sus intereses personales como lo menciona Gabino Fraga, supone la existencia de dos voluntades: la expresa en las disposiciones que estructuran y establecen la operatividad de la dependencia y la del titular que como ser humano impregnado de sus propios intereses o aspiraciones pudiera aplicar indebidamente su voluntad, en lugar de hacer prevalecer la voluntad del órgano, situación que lo colocaría en una falta de profesionalismo y de deslealtad en su actuación ante el órgano, imputándosele una responsabilidad personal.

El artículo 1 de la Ley burocrática señala que la citada ley “es de observancia general para los **titulares** y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Asimismo, dispone el artículo 2 que “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los **titulares** de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio”.

Del estudio de las definiciones citadas, entendemos por titular a la persona física que, al frente de una dependencia, unidad o cualquier órgano público, representa al Estado, que actúa con poder de mando y con base en las facultades que legalmente le son asignadas.

1.3.1.2. El trabajador

El Diccionario de la Real Academia Española²² señala que el vocablo trabajador se define como aquel que trabaja. Jornalero, obrero.

En el Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, leemos que trabajador “es toda persona física que mediante un contrato de trabajo o relación laboral, se obliga a prestar su actividad o sus servicios para un patrón o empresa determinada. Recibe como contraprestación un sueldo o remuneración convenida. Debe imperar la subordinación”.²³

Carlos Morales Paulín en atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que el trabajador del Estado no sólo es “aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos”.²⁴

Por lo tanto, el jurista en mención considera que el trabajador al servicio del Estado “es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente”.²⁵

Por tanto, de la definición preinserta, podemos apreciar que trabajador al

²² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 2003.

²³ RUBINSTEIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Op. Cit. p. 207.

²⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. p. 79.

²⁵ *Ibidem*, p. 80.

servicio del Estado es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado, independientemente del estatuto que le es aplicable y:

- que asume una relación jurídica laboral en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente,
- por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales,
- por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.

En este contexto, José Dávalos conceptúa a los trabajadores al servicio del Estado como “las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.²⁶

Del concepto descrito, se advierte que los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios:

- en la realización de la función pública,
- de manera personal bajo la subordinación del titular de una dependencia, o de su representante,
- y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente,
- por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De lo expuesto en las definiciones anteriores, se observa que Carlos Morales Paulín precisa que el trabajador al servicio del Estado presta sus servicios a un órgano del Estado, independientemente del estatuto que le es aplicable.

²⁶ Cit. por MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. p. 79.

Lo anterior significa que a este tipo de trabajadores se les ubica no sólo dentro de los Poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, sino que serán consideradas también con éste término las personas que trabajen en los organismos descentralizados que tengan a su cargo la función de servicios públicos. Dichas entidades pertenecen a la Administración Pública Paraestatal y aunque no se encuentren sometidas a la relación jerárquica de la Administración Pública Centralizada, desarrollan actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, asimismo, realizan la prestación de un servicio público o social, es decir, tienen funciones específicas de interés público.

Cabe destacar, que el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo de un organismo descentralizado deberá establecerse cuando sea creado en la ley que expide el Congreso de la Unión o en el Decreto del Ejecutivo, de ahí que Carlos Morales Paulín exprese en su definición “independientemente del estatuto que le es aplicable”.

Desde luego, podemos considerar como trabajadores al servicio del Estado o en un término más extenso como servidores públicos con fundamento en el artículo 108 constitucional, el cual califica con esta expresión a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, tomando en cuenta a los sujetos mencionados en el artículo 123 constitucional, como son: los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales, que a pesar de que su relación laboral se rige por sus propias leyes, realizan actividades de interés para el Estado.

Es por ello que éste autor menciona las diferentes formas en que se puede establecer la relación jurídica laboral, siendo en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, laborar conforme a lo establecido en las Condiciones

Generales de Trabajo, o su equivalente.

Por su parte, José Dávalos señala que con los servicios de los trabajadores al servicio del Estado se realiza la función pública, entendiendo por este término a la actividad pública del Estado que se lleva a cabo a través de la intervención de personas físicas que ejecutan las tareas burocráticas y contribuyen a alcanzar las atribuciones del Estado.

Incluye en su definición, que realizan sus actividades de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante, esto implica que las actividades que desempeñan no pueden desarrollarse a través de persona distinta a la señalada en el nombramiento expedido por la autoridad competente o la que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales; además, el titular de la dependencia o su representante tiene la facultad jurídica de mando, por lo que sus actividades pueden ser supervisadas con la finalidad de imprimir calidad en la prestación de sus servicios.

La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 8 primer párrafo dispone que “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

A su vez, el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que trabajador es “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Del análisis de las definiciones citadas, entendemos por trabajador al ser humano que realiza de manera subordinada a otra persona física o jurídica, una actividad laboral a cambio de un salario.

Asimismo, consideramos como trabajador al servicio del Estado, a la

persona física que ejecuta personalmente un servicio público, con la supervisión del Titular de la dependencia o de su representante, entablando una relación laboral generalmente establecida en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.

1.3.1.3. El nombramiento

El Diccionario de la Real Academia Española²⁷ define el nombramiento como la cédula donde se designa a alguien para un cargo u oficio.

Según el Diccionario de Derecho, la expresión nombramiento constituye el “acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo. Documento en que se hace constar dicho acto”.²⁸ Desde esta perspectiva, nombramiento equivale al acto por el que se confiere a alguien una función o empleo.

Miguel Acosta Romero estima que el nombramiento es “un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aún cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión”.²⁹

De la definición expuesta, nos percatamos que el nombramiento es un

²⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1445.

²⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Op. Cit. p. 382.

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Tercera edición. Porrúa. México, 2002. p. 265.

acto potestad del Estado, ejercido mediante sus representantes (titulares de las dependencias) que, para su operatividad, requiere la aceptación del trabajador, que condiciona:

- la habilitación a un ciudadano para ocupar un cargo público,
- y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión.

Al respecto, Miguel Cantón Moller define el nombramiento como el “documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata”.³⁰

La definición anterior señala al nombramiento como un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por:

- la Ley Orgánica relativa,
- y por el presupuesto de la dependencia de que se trata.

En comparación de las definiciones de los autores antes citados, se advierte que el nombramiento es un acto potestad del Estado, esto quiere decir que el Estado como entidad pública, organizada y constituida entre otros elementos por instituciones y órganos de poder público requiere para manifestarse, de la presencia de personas físicas que realicen sus cometidos, para ello se apoya de toda una infraestructura integrada por empleados públicos, funcionarios públicos, ambos catalogados como servidores públicos.

Serán los representantes (titulares de las dependencias), o funcionarios

³⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991. p. 94.

debidamente autorizados quienes en virtud de su investidura, se encuentran capacitados por la ley o por un reglamento interno para realizar la voluntad del Estado, tomando decisiones de mando, entre ellas efectuar los nombramientos para habilitar a un ciudadano para ocupar un cargo público, cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión.

Miguel Acosta Romero menciona que para llevarse a cabo la operatividad del nombramiento se requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, esto significa que no es una obligación impuesta por el poder público el aceptar un nombramiento, sino que es indispensable tanto la voluntad del Estado como la del particular nombrado. Una vez que existe compatibilidad en las voluntades, el efecto que se originará será el nombramiento mismo, el cual conlleva la aplicación al particular de una serie de disposiciones legales preexistentes que regularán la relación que se ha establecido, entre ellas quedará sujeto a las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de egresos de la dependencia de que se trate.

Por su parte, la Ley burocrática no especifica que se entiende por nombramiento, sólo establece en el artículo 12 que “Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Atendiendo al análisis efectuado del término nombramiento, proponemos como concepto el siguiente: el nombramiento es un documento expedido por un funcionario facultado para ello, con el cual se formaliza la relación laboral que se ha establecido de común acuerdo entre una persona física y el Estado, para conferirle un cargo público y desempeñar la voluntad del Estado.

1.3.1.4. El salario

La palabra salario³¹ deriva del latín *salarium*, de sal. Retribución mínima, generalmente estipulada por la ley, que debe pagarse a todo trabajador.

En el ámbito jurídico, la palabra salario representa “la retribución o percepción económica de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración. O los periodos de descanso computables como trabajo”.³²

Mario de la Cueva considera que el salario es “la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa”.³³

De la definición transcrita se observa que el salario es la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que:

- pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana,
- que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa.

José Dávalos expresa que el salario es “el punto de referencia del trabajo. Es el fin directo o indirecto que el trabajador se propone recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón”.³⁴

De la definición antes mencionada, se aprecia que el salario es el punto

³¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1830.

³² ÁLVAREZ SACRISTÁN, Isidoro. Diccionario Jurídico-Laboral. Segunda edición. Civitas. España, 1992. p. 263.

³³ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, Op. Cit. p. 297.

³⁴ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Op. Cit. p. 201.

de referencia del trabajo, fin directo o indirecto que:

- el trabajador se propone recibir
- a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón.

En comparación de las definiciones antes mencionadas, se puede decir que el salario es la retribución que debe pagar el Patrón- Estado al trabajador por su trabajo, integrándose con pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Por tanto, el salario puede constituirse con diversas percepciones, que el trabajador debe recibirlo a cambio de la prestación de sus servicios asegurándole una calidad de vida decorosa.

José Dávalos, por su parte afirma que el salario será un fin directo o indirecto que el trabajador debe recibir. Lo anterior hace recordarnos que el derecho a percibir el salario es irrenunciable y que, por lo tanto, constituye una de las normas protectoras consagradas a favor de los trabajadores; inclusive, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo los plazos para efectuar el pago del salario nunca podrán ser mayores de una semana para las personas que desempeñen un trabajo material y de quince días para los demás trabajadores.

En este sentido, cabe señalar que los trabajadores al servicio del Estado tienen mayores beneficios con respecto al aguinaldo que reciben anualmente, el cual es equivalente a 40 días de salario, cuando menos sin deducción alguna, mientras que los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional reciben el equivalente a 15 días de salario, por lo menos.

El artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo ordena que el salario es “la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”.

Ahora bien, es un hecho que mediante el salario mínimo no se cubren las

expectativas señaladas en el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo; esto es, satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Consecuentemente, estimamos que el salario es el pago que merece recibir el trabajador a cambio de su labor subordinada y que debe proporcionarle la seguridad de satisfacer las necesidades de un ser humano.

1.3.1.5. La lista de raya

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término lista proviene “del germánico occidental lista. Enumeración, generalmente en forma de columna, de personas, cosas, cantidades etc., que se hace con determinado propósito”.³⁵

María Laura Valletta³⁶ considera la nómina como la lista de empleados de una oficina pública o particular con sus respectivos cargos, funciones y que han de percibir haberes y justificar con su firma haberlos recibido.

Del concepto anteriormente mencionado, se desprende que la nómina, es la lista de empleados de una oficina pública o particular con:

- sus respectivos cargos y funciones,
- que establece los haberes que perciben,
- y contiene la firma de aquellos empleados que han recibido su haber.

Para Carlos Reynoso Castillo, el término lista de raya “se utiliza precisamente en la industria de la construcción y denota la idea de estar incluido en una lista de los trabajadores a los cuales el responsable de una obra

³⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1264.

³⁶ VALLETTA, María Laura. Diccionario Jurídico. Segunda edición. Valletta Ediciones. Argentina, 2001. p. 468.

les pagará un salario o “raya” respecto de un periodo determinado”.³⁷

La definición anterior, señala que la lista de raya se utiliza precisamente en la industria de la construcción y denota:

- la idea de estar incluido en una lista de los trabajadores
- a los cuales el responsable de la obra les paga un salario o raya
- respecto de un periodo determinado.

En comparación de las definiciones apuntadas, advertimos que en esta última, se precisa cuales son los trabajadores que forman parte de la lista de raya, manifestando que son los que prestan sus servicios en la industria de la construcción y que la misma, establece un periodo determinado, mientras que María Laura Valletta señala que la lista estará integrada no sólo por los nombres de los empleados que trabajen en una oficina pública o particular, incluyendo también los cargos y funciones que realizan, asimismo, tiene la firma de los empleados que han recibido su haber.

Lo anterior, indica que el término lista de raya se atribuye para clasificar el tipo de prestación de trabajo que se recibe por parte de los trabajadores, el cual puede llevarse a cabo con el carácter de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada. Aunque también se ha utilizado éste término junto con el de nómina, para describir la lista que contiene la relación de los nombres de los trabajadores que prestan sus servicios de manera subordinada, señalando el salario y el periodo que abarca dicho pago, pero sin hacer ninguna distinción respecto de la duración de su relación laboral.

En este orden de ideas, podemos decir que es una prueba documental privada, la cual se exhibe para acreditar que el trabajador tenía un salario

³⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático. Porrúa. México, 1999. p. 67.

determinado, que corresponde a cierto periodo y que efectivamente lo recibió. Esta prueba se ofrece en términos del artículo 801 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley de la materia; esto es presentando el original del documento y, cuando forma parte de un libro, expediente o legajo, exhibiendo copia para que se compulse la parte que señalen, indicando el lugar en donde se encuentre, ofreciendo como medio de perfeccionamiento la ratificación de contenido y firma a cargo del trabajador señalando, asimismo, que en caso de negar su firma se ofrece la prueba pericial caligráfica, grafoscópica y grafométrica a cargo de determinado perito.

Ahora bien, la Ley burocrática, en el artículo 3, establece que trabajador es “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las **listas de raya** de los trabajadores temporales”.

Por tanto, conceptualizamos a la lista de raya, como el documento que contiene una relación de los trabajadores que prestan sus servicios subordinados en una empresa, oficina o industria de la construcción, señalando su cargo, las actividades que desempeñan con el carácter de temporal, e incluyendo el periodo por el cual reciben las cantidades que perciben como sueldo y, en su caso, contiene la firma de quien ha recibido el salario.

1.4. El Derecho Procesal del Trabajo, características y principios que lo rigen

Vistas las definiciones de los términos derecho y trabajo, el Diccionario de la Real Academia Española señala al respecto del término procesal que es perteneciente o relativo al proceso. Al definir la palabra proceso, establece que deriva del latín *processus* acción de ir hacia adelante.

En el Diccionario Jurídico-Laboral, el proceso laboral lo constituye “el

conjunto de actuaciones y trámites judiciales dentro de los Tribunales o jueces de lo social encaminadas a la resolución de los litigios entablados por las partes trabajador, empresario, organismos de seguridad social, desde la presentación de la demanda hasta la ejecución de la sentencia y cuantas resoluciones se dicten en aquel”.³⁸

Alberto Trueba Urbina manifiesta que el derecho procesal del trabajo es el “conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y del proceso del trabajo, para el mantenimiento del orden jurídico y económico de las relaciones obrero-patronales, interobreras e interpatronales”.³⁹

De la definición anteriormente expuesta, observamos que el derecho procesal del trabajo es el conjunto de reglas jurídicas que regulan:

- la actividad jurisdiccional de los tribunales y del proceso del trabajo,
- su finalidad es mantener el orden jurídico y económico de las relaciones obrero-patronales, interobreras e interpatronales.

Francisco Ramírez Fonseca sostiene que el derecho procesal del trabajo “es el conjunto de normas que regulan la actividad del Estado, a través de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, tendiente dicha actividad a buscar la conciliación en los conflictos de trabajo, y, de no ser ésta posible, a resolver los conflictos, por vía jurisdiccional o emitiendo el derecho aplicable al caso concreto, siempre dentro de su propia órbita de facultades”.⁴⁰

Apreciando el contenido de la definición vertida, se observa que el

³⁸ ÁLVAREZ SACRISTÁN, Isidoro. Diccionario Jurídico-Laboral, Op. Cit. p. 231.

³⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho procesal del trabajo, teoría integral. Sexta edición. Porrúa. México, 1982. p. 74.

⁴⁰ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. La prueba en el procedimiento laboral, comentarios y jurisprudencia. Octava edición. Pac. México, 1991. p. 26.

derecho procesal del trabajo es el conjunto de normas que regulan:

- la actividad del Estado, a través de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje,
- buscando la conciliación en los conflictos de trabajo,
- resolver los conflictos por vía jurisdiccional o emitiendo el derecho aplicable al caso concreto, siempre dentro de su propia órbita de facultades.

En comparación de las definiciones presentadas, advertimos que Alberto Trueba Urbina expresa que el derecho procesal del trabajo regula la actividad jurisdiccional de los tribunales y del proceso del trabajo, mientras que Francisco Ramírez Fonseca señala que regula la actividad del Estado a través de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, esto es, especifica cuáles son los órganos encargados de ejecutar una resolución dictada para resolver los conflictos que se presentan ante ellos dentro de su esfera de competencia, considerados órganos autónomos que no pertenecen al Poder Judicial por medio de los cuales el Estado ejerce su facultad de jurisdicción, sin abarcar a otros organismos cuya tarea es auxiliar en la resolución de conflictos de esta naturaleza, tales como la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras instituciones que desempeñan funciones de carácter administrativo.

Por su parte, Alberto Trueba Urbina señala que el derecho procesal regula el proceso del trabajo, entendiendo por éste a todas y cada una de las etapas en que se presentan actuaciones tendientes a resolver el conflicto y no únicamente refiriéndose a la presentación de la demanda hasta la ejecución del laudo, sino también ha de comprenderse a la etapa conciliatoria, la cual representa una cuestión previa y fundamental que determinará la continuidad del procedimiento laboral, por ello Francisco Ramírez Fonseca considera importante enfatizar que la función primordial de los órganos mencionados es

buscar la conciliación en los conflictos de trabajo y, de no ser ésta posible, resolver los conflictos, por vía jurisdiccional.

Alberto Trueba Urbina señala que la finalidad del derecho procesal del trabajo es mantener el orden jurídico y económico de las relaciones obrero-patronales, interobreras e interpatronales, lo cual significa que los conflictos laborales pueden suscitarse no sólo entre trabajadores y patrones, sino también entre trabajadores o entre patrones, atendiendo a las personas que intervengan en el conflicto que sin duda repercute en la estabilidad laboral en su aspecto jurídico, ya que esta particularidad la considera intrínseca del derecho procesal, señalando además que busca mantener el orden económico para que la riqueza se encuentre proporcionalmente repartida, de lo contrario se merma no sólo la economía del patrón, del trabajador incluso la de la nación.

El derecho procesal del trabajo lo encontramos disperso en la doctrina, en el conjunto de normas contenidas en varios ordenamientos jurídicos, en la jurisprudencia, aplicándose en las actuaciones de los tribunales del trabajo, en las actuaciones de las partes que participan en el conflicto y en las funciones que realizan los organismos auxiliares para lograr la impartición de justicia.

Específicamente, el derecho procesal del trabajo burocrático se arraiga en el apartado B del artículo 123 constitucional en la fracción IX, donde dispone que los trabajadores “en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente previo el procedimiento legal...”. La fracción XII dice que “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta última.”

Asimismo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el estatuto objetivo que contiene las normas del derecho procesal burocrático, las condiciones generales de trabajo, los reglamentos de escalafón, sumándose supletoriamente 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 nuestro juicio, consideramos que el derecho procesal del trabajo constituye la rama del derecho procesal compuesta por disposiciones legales, doctrinarias, jurisprudenciales, que permiten a los tribunales del trabajo auxiliados por los organismos administrativos efectuar la actividad jurisdiccional para resolver los conflictos laborales.

Ahora bien, la palabra característica aplicada al derecho procesal del trabajo, denota que esta materia contiene cualidades que la distinguen perfectamente de otras ramas procesales del derecho, por lo que dichas características en la doctrina se encuentran estudiadas a través de principios, confiriéndoles nombres diversos. Es preciso señalar que el vocablo principio deriva del latín *principium*, que significa origen, fundamento sobre la cual se procede.

Rafael Tena Suck⁴¹ señala que en su acepción filosófica, los principios del derecho procesal del trabajo son las máximas o verdades universales del derecho procesal del trabajo que han servido para orientar la ley positiva, que han sido fuente de inspiración para los legisladores al crear el acto legislativo, es decir, han servido para orientar al derecho mismo.

En este contexto, explica que los principios del derecho procesal del trabajo son, de acuerdo al artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, los

⁴¹ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho procesal del trabajo. Sexta edición, primera reimpresión. Trillas. México, 2002. pp. 17 a 23.

siguientes:

- **Principio de publicidad.** El desarrollo del proceso puede ser presenciado por cualquier persona, especialmente por las partes actuantes en él, ya que constituye un derecho a favor de los ciudadanos presenciar tanto las audiencias como las diligencias necesarias para resolver con mayor cuidado el proceso, con la finalidad de garantizar que las actuaciones del juez se encuentren apegadas a la legalidad y consecuentemente a la imparcialidad. La excepción a esta regla serán las razones de buen servicio; la moral y buenas costumbres; discusión y votación del laudo.

- **Principio de gratuidad.** Consagrado en el artículo 17 constitucional, que determina “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...”. Lo cual demuestra que la justicia es impartida a beneficio de todos sin hacer distinciones sociales o económicas.

- **Principio de inmediatez.** Es indispensable que durante el tiempo en que dure el proceso laboral, exista una conexión directa entre los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las partes involucradas, especialmente con el juzgador que para administrar justicia debe percatarse de la realidad del proceso no sólo con recibir las pruebas, escuchar los alegatos e interrogar a las personas que intervengan, puesto que la resolución que emita no se encuentra sujeta a reglas o formulismos en cuanto a la estimación de las pruebas, sino que también se requiere de su apreciación y criterio humano que caracteriza

también su profesionalismo.

- **Principio de oralidad.** En el proceso laboral, la defensa de los derechos se expone ante la autoridad predominantemente a través de la palabra en el desarrollo de las audiencias, en la exhibición de documentos que impulsan el proceso constatando dichos actos de manera fehaciente por escrito en actas, ya que no podría concebirse un proceso totalmente oral, en virtud de la imposibilidad material de que el juzgador pueda recordar detalladamente todo el desarrollo de un conflicto, por lo que es necesario registrar lo que acontece durante el procedimiento.

- **Principio dispositivo.** Para que el poder jurisdiccional adquiera dinamismo por conducto de sus titulares, se requiere que las partes interesadas impulsen el procedimiento mediante promociones, de lo contrario las Juntas de Conciliación y Arbitraje no pueden actuar y desarrollar los trámites correspondientes, operando la figura de la caducidad, declarando por desistido al actor de las acciones intentadas. A este principio también se le llama a instancia de partes.

- **Principio de economía.** Este principio frecuentemente se confunde con los de gratuidad, concentración y sencillez, por tener vínculos estrechos entre ellos. Su finalidad tiene implicaciones pecuniarias evitando gastos onerosos o innecesarios, por ello se limitan las pruebas, se reducen los recursos, se eliminan las costas y gastos del litigio. La cuantía económica se refleja en los trámites simples, aumentando proporcionalmente de acuerdo con la importancia del conflicto.

- **Principio de sencillez.** Implica que no se someterán a quienes comparecen ante los tribunales a defender sus derechos, a reglas rígidas o formularias en la elaboración de sus escritos, habrá cierta flexibilidad

para realizar los trámites, facultad reservada únicamente a las partes dado que la autoridad está sujeta a observar las formalidades esenciales del procedimiento, términos expresados en el artículo 16 constitucional. No obstante, se requiere del asesoramiento a las partes por peritos en derecho, para ello se ha establecido la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Procuraduría respectiva para los trabajadores al servicio del Estado.

- **Principio de concentración.** Para evitar que la solución de los procesos se retarde, se reduce la actuación de varios actos procesales en una sola audiencia, para obtener un juicio breve en su tramitación y de presentarse alguna irregularidad en la sustanciación del proceso, se subsanará mediante la regularización del procedimiento previsto por el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo.

- **Principio de suplencia.** Planteado a favor de los trabajadores, ya que en ocasiones para hacer respetar sus derechos no cuentan con la asistencia jurídica adecuada, por lo que el artículo 685 dispone "...Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta". Indicará cuáles son las prestaciones omitidas que por ley le corresponden.

- **Principio subsanador.** Atendiendo no sólo al trabajador como actor sino también a sus beneficiarios, la parte final del artículo 685 establece que "cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley," el cual sostiene que "la Junta señalará los defectos u omisiones en que hayan incurrido por

irregularidades en la demanda, o cuando se hubieren ejercitado acciones contradictorias fijará un término de tres días” para que sean subsanadas dichas irregularidades.

Roberto Báez Martínez⁴² además de considerar los principios de publicidad, oralidad, gratuidad, inmediatez, economía, concentración, sencillez, el de suplencia de la queja abarcando en el mismo al principio subsanador así referido por Rafael Tena Suck, establece como denominador del principio dispositivo el principio a instancia de partes, agregando el principio siguiente:

- **Igualdad.** En cuanto a que prevalezca la imparcialidad, donde las partes gocen del derecho recíproco de aportar todos los elementos de prueba necesarios para su defensa con las salvedades establecidas en Ley, entendiendo que no serán admitidas las pruebas que sean contrarias a la moral y al derecho, las partes deben ser escuchadas y tienen derecho de rendir sus alegatos. Lo cual facilita a las autoridades emitir una resolución apegada a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, al manifestar que “... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”.

De los principios mencionados por los autores consultados, se observa que los principios del derecho procesal laboral guardan una estrecha relación, dado que del análisis de cada uno se deriva otro que le complementa, así pues el principio de la oralidad conlleva al principio de celeridad, al de inmediatez, al de economía, al de concentración procesal y así sucesivamente.

⁴² BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Principios básicos de derecho del trabajo. Cuarta edición. Pac. México, 2001. p. 179.

Los autores dan a conocer los principios procesales del derecho laboral esenciales que caracterizan esta disciplina con denominaciones distintas, de acuerdo con las apreciaciones que han realizado en el funcionamiento del proceso, observando que los principios básicos se encuentran establecidos en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo y en la doctrina pueden desarrollarse de manera más amplia los supuestos que acontecen durante el procedimiento laboral, sin afectar la esencia de este derecho, enriqueciendo la materia con sus aportaciones.

Todos los principios se vinculan con la única finalidad de obtener el desarrollo de un proceso laboral dinámico y eficiente que responda a la solución pronta de los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, albergando las características indispensables para ello.

Mencionamos algunos artículos relacionados con los principios procesales del derecho del trabajo contenidos en la Ley Federal del Trabajo (en adelante L.F.T.), precisando que algunos artículos no son aplicables supletoriamente a la Ley burocrática, comenzando por lo dispuesto en el artículo 685 de la L.F.T. que sostiene “El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso. Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873”.

En materia laboral burocrática no procede que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje subsane la demanda promovida por un trabajador al

servicio del Estado, aunque esté incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador.

En el artículo 687 de la L.F.T. se manifiesta que “En las comparecencias, escritos, promociones o alegaciones, no se exigirá forma determinada; pero las partes deberán precisar los puntos petitorios”.

El artículo 720 de la Ley mencionada anteriormente, previene que “Las audiencias serán públicas. La Junta podrá ordenar de oficio o a instancia de parte, que sean a puerta cerrada, cuando lo exija el mejor despacho de los negocios, la moral o las buenas costumbres”.

Asimismo, el artículo 713 dispone que “En las audiencias que se celebren se requerirá de la presencia física de las partes o de sus representantes o apoderados, salvo disposición en contrario de la Ley”.

En materia laboral burocrática se considera que basta que se presente a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución el apoderado de la parte actora, para que se siga la secuela procesal. Sin embargo, dicho apoderado forzosamente deberá contar con un poder simple, ya que no basta señalar al abogado como apoderado en el escrito inicial de demanda o en la secuela del procedimiento, toda vez que no es aplicable el criterio de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que se pueda otorgar poder mediante simple comparecencia.

En el artículo 784 de la L.F.T. establece que “La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de

no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

- I. Fecha de ingreso del trabajador
- II. Antigüedad del trabajador
- III. Faltas de asistencia del trabajador
- IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo
- V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado en los términos del artículo 37, fracción I y 53, fracción III de esta Ley...”.

De lo anterior, podemos concluir que los principios procesales del derecho del trabajo son los fundamentos que caracterizan y orientan al funcionamiento de la impartición de justicia en el derecho laboral y que le imprimen propiedades distintas que lo distinguen de otras materias del derecho.

1.5. Etapas del Procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Diccionario de la Real Academia⁴³ señala que el término etapa proviene del francés *étape*, que significa avance en el desarrollo de una acción u obra. En el proceso laboral son todas las fases que conllevan al desarrollo de un juicio, para alcanzar una conclusión ante todo lo expuesto en el mismo.

En el Diccionario de Derecho⁴⁴, la palabra procedimiento significa el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de

⁴³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 923.

⁴⁴ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Op. Cit. p. 420.

enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de un juicio.

Las formalidades procesales en materia burocrática se encuentran dispersas, contenidas en primer lugar en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y después en la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 126 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante L.F.T.S.E.), establece que “En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes”.

En el artículo 127 del mismo ordenamiento se determina que “El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a: la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia: a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se practicará laudo”.

Estimamos que el procedimiento laboral constituye la activación del proceso mediante las actuaciones previstas en la ley y a las que recurren las partes para poner en movimiento el aparato jurisdiccional, con el fin de que dirima la controversia planteada.

Ahora bien, es conveniente puntualizar el significado de los términos de demanda, audiencia, prueba, alegatos y el de resolución, reservándonos el análisis del término de laudo en este punto de estudio, el cual será analizado posteriormente.

1.5.1. Demanda

La palabra demanda proviene “de demandar, súplica, petición, solicitud. Empeño o defensa. Petición que un litigante sustenta en el juicio. Escrito en que se ejercitan en juicio una o varias acciones civiles o se devuelve un recurso contencioso-administrativo”.⁴⁵

En tanto, el Diccionario Jurídico define demanda como “toda petición formulada ante el Poder Judicial. Es el acto procesal que, sujeto a requisitos específicos, concreta el acceso del justiciable en la jurisdicción promoviendo un proceso y requiriendo una resolución judicial respecto de las pretensiones que en ella se formulan. Presentación formal que el actor hace al tribunal para que se pronuncie sobre la acción y pretensiones que está ejercitando”.⁴⁶

Rigel Bolaños Linares estima que “la demanda es un vehículo de pretensiones por virtud del cual se ejercita el derecho de acción”.⁴⁷ De la definición antes vertida, se desprende que la demanda es un vehículo de pretensiones mediante la cual:

- se ejercita el derecho de acción.

Para Miguel Bermúdez Cisneros, la demanda es “la primera petición en que el actor formula pretensiones y solicita del tribunal la declaración, reconocimiento o protección de un derecho”.⁴⁸

Atendiendo al concepto en cita, se aprecia que la demanda es la primera petición en que el actor:

- formula pretensiones

⁴⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 677.

⁴⁶ VALLETTA, María Laura. Diccionario Jurídico, Op. Cit. p. 213.

⁴⁷ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, Op. Cit. p. 69.

⁴⁸ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo, Op. Cit. p. 410.

- y solicita del tribunal la declaración, reconocimiento o protección de un derecho.

Del análisis de las definiciones precisadas, observamos que la demanda contiene pretensiones expuestas de manera formal, es decir, por escrito, donde el derecho de acción considerado como un derecho público subjetivo se concretiza al exponerla ante los tribunales accionando su funcionamiento, por ello constituye la primera petición, pues a lo largo del proceso habrá una serie de solicitudes tendientes a lograr la convicción de que lo expresado en este primer escrito tiene verdadero fundamento, para que el tribunal después del reconocimiento de los hechos, declare la protección del derecho aducido en la demanda.

Así pues, se debe exponer una relación breve y clara de los hechos, a efecto de que el demandado y el tribunal conozcan el objeto y las pretensiones del actor, indicándose en el escrito de contestación a la demanda si son ciertos o falsos cada uno de los hechos que se señalaron, o expresando los que se ignoren por no ser propios, realizando las aclaraciones que se consideren necesarias.

La ley laboral burocrática establece en su artículo 129 que “La demanda deberá contener:

- I. El nombre y domicilio del reclamante;
- II. El nombre y domicilio del demandado;
- III. El objeto de la demanda;
- IV. Una relación de los hechos, y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tenga por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda

acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente”.

El artículo 140 de la ley de la materia señala 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. El Tribunal de oficio o a petición de parte una vez transcurrido ese término, declarará la caducidad. No operará la caducidad aún cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas”.

De modo que consideramos que la demanda es la primera exposición formal de pretensiones formulada por el actor ante los tribunales, que desencadena el procedimiento de un juicio, con el fin de hacer valer sus derechos, mencionando los datos, anexando los medios de convicción como documentos y demás requisitos establecidos por la ley.

1.5.2. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución o laudo

El artículo 131 de la L.F.T.S.E. señala que “El Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución”.

En este orden de ideas, el Diccionario de la Lengua Española establece que el vocablo audiencia deriva “del latín *audientia*. Acto de oír los soberanos u otras autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa. Ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en

juicio o en expediente. Lugar destinado para dar audiencia Tribunal de justicia colegiado y que entiende en los pleitos o en las causas de determinado territorio”.⁴⁹

Rafael Tena Suck opina que la audiencia es “el periodo en el cual la autoridad regula directamente la intervención personal de las partes de acuerdo con la naturaleza del acto jurídico a realizar vgr. conciliación (promover soluciones), demanda y excepciones (fijar litis), pruebas (admitir y desahogar), etcétera”.⁵⁰

Enunciada la anterior definición, apreciamos que la audiencia es el periodo en el cual la autoridad regula directamente:

- la intervención personal de las partes,
- de acuerdo con la naturaleza del acto jurídico a realizar vgr. conciliación (promover soluciones), demanda y excepciones (fijar litis), pruebas (admitir y desahogar), etcétera

Para María Laura Valletta, la audiencia es el “acto de escuchar a un juez o tribunal en las causas judiciales. Recibir una autoridad a una persona o grupo de personas. Acto de recibir la declaración de una de las partes o de las dos o de un testigo”.⁵¹

Consecuentemente, se desprende del concepto expuesto, que la audiencia es el acto de escuchar a un juez o tribunal en las causas judiciales. Acto de recibir la declaración de una de las partes o de las dos, distinguiéndose por:

⁴⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 229.

⁵⁰ TENA SUCK, Rafael, y Hugo Italo Morales. Derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 76.

⁵¹ VALLETTA, María Laura. Diccionario Jurídico, Op. Cit. p. 74.

- recibir la autoridad a una persona o grupo de personas,
- recibir la declaración de un testigo.

De modo que en la audiencia se reciben las declaraciones de las partes y también de otras personas, como la de los peritos cuando rinden su dictamen realizándoles las preguntas que juzguen convenientes, las declaraciones de los testigos en el desahogo de la prueba testimonial, ya que no solamente las partes pueden interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas sobre los hechos controvertidos, porque también la autoridad cuando lo estime pertinente examinará directamente a los testigos. De lo anterior, se advierte que en las audiencias, para allegarse de la verdad, no sólo requieren de la participación de las partes, sino de otras personas que auxilian en el ánimo de la convicción que se formula el juzgador.

Asimismo, en las audiencias se dictan las medidas necesarias que darán cauce a la continuación del procedimiento, dando a conocer los apercibimientos decretados en caso de no cumplir con su mandato, por lo que es a través de ellas que se desarrolla el proceso laboral, levantándose una constancia escrita de todas las actuaciones que se lleven a cabo, señalándose la fecha y hora exacta en que inicia la audiencia, la cual en el ámbito burocrático, es dirigida por el secretario de audiencias quien la declara abierta con fundamento en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, firmando al margen los comparecientes y al calce firma el secretario de audiencias que intervino manifestando la hora en que finaliza la audiencia.

Rigel Bolaños Linares⁵² precisa que la ley burocrática establece dos clases de audiencias debido a la falta de técnica legislativa, que son la de pruebas, alegatos y resolución y, la de pruebas, alegatos y laudo.

⁵² Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho laboral burocrático, Op. Cit. pp. 70 a 74.

La primera se refiere a cuando el promovente es el trabajador y la segunda, atiende a la búsqueda de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de una dependencia o institución, es decir, cuando el Patrón-Estado es el promovente.

En este orden de ideas, para una mejor comprensión nos referiremos al primer supuesto, toda vez que el segundo supuesto será analizado conjuntamente con el término de laudo, luego entonces, cuando el promovente es el trabajador la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en el artículo 130 que “La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior. Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

El artículo 128 del mismo ordenamiento dispone que “Las audiencias, según corresponda, estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias, del Pleno o de las Salas y Salas Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas y Salas auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

Para el funcionamiento del Pleno se requerirá la presencia del Presidente del Tribunal y de la mayoría de los Magistrados que lo integran. Los acuerdos del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes. Para el funcionamiento de las Salas y Salas Auxiliares, bastará la presencia del Presidente de la misma, pero los tres Magistrados que la integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones siguientes:

- I. Las que versen sobre personalidad;
- II. Las que versen sobre competencia;
- III. Las que versen sobre admisión de pruebas;
- IV. Las que versen sobre nulidad de actuaciones;
- V. El laudo, en el caso de las Salas, y
- VI. Las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, en los términos del artículo 140 de esta Ley”.

El artículo 134 de la ley burocrática establece que “Los trabajadores podrán comparecer por sí o por sus representantes acreditados mediante simple carta poder. Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio”.

Cabe señalar que la audiencia es el medio procesal, por medio del cual se intercambia información entre la autoridad competente y las personas que intervienen en un procedimiento judicial, y que permite dar a conocer la situación procesal del conflicto.

1.5.2.1. Pruebas

Ahora bien, el artículo 132 de la L.F.T.S.E. determina que “El día y hora de la audiencia se abrirá el periodo de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento”.

En este contexto, el Diccionario de la Real Academia⁵³ señala que

⁵³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1685.

prueba es la acción y efecto de probar. Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo.

Ahora bien, Francisco Ramírez Fonseca define a la prueba como “una experiencia, una operación, un ensayo, dirigido a hacer patente la exactitud o inexactitud de una proposición”.⁵⁴

Expuesto el concepto anterior, advertimos que la prueba es una experiencia, una operación, un ensayo, dirigido a hacer patente:

- la exactitud o inexactitud de una proposición.

Ángel Ascencio Romero señala que probar es “demostrar en juicio la certeza de un hecho afirmado por alguna de las partes en litigio”.⁵⁵

Así que según la definición vertida, apreciamos que probar es demostrar en juicio:

- la certeza de un hecho afirmado
- por alguna de las partes en litigio.

De la exposición de las características de las definiciones apuntadas, advertimos que la prueba para Francisco Ramírez Fonseca hace patente a quien demuestra con exactitud su proposición, que de no lograrlo conlleva a la inexactitud de la misma. Los medios de perfeccionamiento coadyuvan para que la prueba tenga eficacia respecto de lo que se pretende probar, por b que no solamente se demuestra con la prueba la certeza de un hecho sino que apareja la falsedad de éste, porque la prueba si no es ofrecida de manera adecuada no

⁵⁴ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. La prueba en el procedimiento laboral, comentarios y jurisprudencia, Op. Cit. p. 85.

⁵⁵ ASCENCIO ROMERO, Ángel. Manual de derecho procesal del trabajo. Trillas. México, 2000. p. 51.

redundará en beneficio de su oferente.

Así pues, en la doctrina se mencionan tres sistemas probatorios que son: el sistema de la prueba libre, en donde el legislador concede al juzgador libertad absoluta para apreciar las pruebas, resolviendo el conflicto mediante su valoración personal; el sistema de la prueba legal o tasada, donde la valoración se encuentra previamente regulada por la ley, sin que el juzgador aplique su criterio y el sistema mixto, donde se conjuga la discrecionalidad del juzgador y el alcance y valor probatorio establecido por el legislador.

En este contexto, en materia laboral no hay necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre la estimación de la prueba, lo cual demuestra la aplicación del sistema de la libre apreciación de las pruebas, de conformidad con el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo y el 137 de la Ley de la materia, en razón de que en el derecho laboral impera la equidad y no el rigorismo jurídico, aunque cabe aclarar que el fallo debe expresar los motivos y fundamentos legales en que se apoye.

El artículo 776 de la L.F.T. dispone que “Son admisibles en el proceso todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho, y en especial los siguientes:

- I. Confesional;
- II. Documental;
- III. Testimonial;
- IV. Pericial;
- V. Inspección;
- VI. Presuncional;
- VII. Instrumental de actuaciones; y
- VIII. Fotografías y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.”

El artículo 133 de la ley burocrática dispone que “En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.”

Así que entendemos por prueba, los medios aportados en juicio tanto por las partes involucradas, como por terceros ajenos a él y por las autoridades que permiten al juzgador el esclarecimiento de los hechos planteados en la litis.

1.5.2.2. Alegatos

Una vez desahogados la totalidad de los medios probatorios, se cierra la etapa de pruebas y las partes rinden sus alegatos.

Explica el Diccionario de la Real Academia⁵⁶ que el alegato proviene del latín *allegatus*. Escrito en el cual expone el abogado las razones que sirven de fundamento al derecho de su cliente e impugna las del adversario.

Miguel Bermúdez Cisneros enfatiza que los alegatos son “la expresión o exposición razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar, conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente”.⁵⁷

De la idea expresada en la definición anterior, se desprende que los alegatos son la expresión o exposición razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para:

- demostrar, conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente.

Para Juan Ramírez Gronda, el alegato es el “escrito en que expone el

⁵⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Op. Cit. p. 92.

⁵⁷ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. *Derecho procesal del trabajo*. Segunda edición, primera reimpresión. Trillas. México, 1991. p. 156.

abogado lo que conduce al derecho de la causa que defiende”.⁵⁸

Considerando la característica de la definición vertida, se aprecia que el alegato es el escrito en que el abogado expone:

- lo que conduce al derecho de la causa que defiende.

En comparación de las definiciones presentadas, entendemos que los alegatos son expuestos por el abogado realizando un razonamiento concreto y preciso derivado del desahogo de las pruebas admitidas, que puede realizarse generalmente de manera oral o por escrito.

Observamos que los alegatos no se efectúan únicamente al concluir la fase probatoria del proceso, siendo evidente que también son vertidos cuando se presenta el momento procesal oportuno, es decir, en varios actos durante la secuela del procedimiento a efecto de debilitar los razonamientos de la parte contraria.

Lo anterior es evidente cuando se está ante la ratificación de contenido y firma de algún documento, cuando se efectúa el desahogo de la prueba de inspección, cuando se lleva a cabo la objeción o tachas de los testigos, cuando el absolvente de la prueba confesional se niega a responder o sus respuestas son evasivas solicitando que se le aperciba de tenerlo por confeso en caso de persistir en ello, destacándose siempre la representación a beneficio de los intereses de la parte que defiende.

Así que concebimos a los alegatos como la formulación oral o escrita, que argumenta el abogado con técnica jurídica a favor de la parte que representa, para demostrar que le asiste la razón.

⁵⁸ RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Diccionario Jurídico. Décima edición. Claridad. Argentina, 1988. p. 41.

1.5.2.3. Resolución o laudo

El artículo 146 de la L.F.T.S.E. señala que “Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes. Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes”.

Respecto al término resolución, el Diccionario de la Real Academia Española⁵⁹ establece que deriva del latín *resolutio-onis*. Acción y efecto de resolver con prontitud. Decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernamental o judicial. De lo anterior se desprende que las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje específicamente sus laudos, son resoluciones que deben emitirse con prontitud y que asimismo, es escrupulosamente razonado por el juzgador en donde se resuelve el conflicto que se ha expuesto ante el Tribunal.

Ángel Ascencio Romero considera que las resoluciones laborales son “actos de autoridad que deben estar debidamente fundados y motivados, mediante ellos se tramita el proceso y se pone fin al litigio”.⁶⁰

De la transcripción de la definición apuntada, percatamos que las resoluciones laborales son actos de autoridad que:

- deben estar debidamente fundados y motivados,
- mediante ellos se tramita el proceso y se pone fin al litigio.

Para Rafael Tena Suck las resoluciones laborales son “todas aquellas declaraciones formales del juzgador, que tienden a ejercer sobre el proceso una influencia directa, inmediata o de definición de la controversia, siendo sus

⁵⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 1782.

⁶⁰ ASCENCIO ROMERO, Ángel. Manual de derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 83.

principales características las siguientes:

- a) Son actos de jurisdicción,
- b) Mediante ellas el órgano expresa su voluntad y ordena o prohíbe,
- c) Son unilaterales y se llevan a cabo por conducto del tribunal,
- d) Mediante las resoluciones, se tramita, suspende o resuelve el proceso”.⁶¹

Puede distinguirse de la definición aportada anteriormente, que las resoluciones laborales son todas aquellas declaraciones formales del juzgador, que tienden a:

- ejercer sobre el proceso una influencia directa, inmediata o de definición de la controversia,
- Son actos de jurisdicción,
- Mediante ellas el órgano expresa su voluntad y ordena o prohíbe,
- Son unilaterales y se llevan a cabo por conducto del tribunal,
- Mediante las resoluciones, se tramita, suspende o resuelve el proceso.

Efectivamente, las resoluciones emanadas de las autoridades deben cubrir el requisito de estar debidamente fundadas y motivadas en atención al artículo 16 constitucional, que a la letra dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...” entendiendo por el elemento formal de fundamentación que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y respecto a la motivación que debe señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas

⁶¹ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 134.

inmediatas que haya tomado en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Cuando las resoluciones emitidas por las autoridades no se llevan a cabo con apego a los lineamientos indicados, es necesario recurrir a los medios de impugnación consignados por las leyes, tales como el recurso de revisión e incluso el amparo.

Ahora bien, mediante las resoluciones la autoridad da a conocer no sólo sus determinaciones como actos de jurisdicción, también da vista a las partes para que conozcan las promociones de la contraparte, con el fin de que se encuentren debidamente informadas de las actuaciones que se originan durante el procedimiento y que tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos.

Asimismo, constituyen el medio para indicar los apercibimientos a que se sujetarán quienes no atiendan a sus mandatos con la finalidad de apegarse a lo dispuesto por la ley y consiguientemente, hacer cumplir sus determinaciones, por lo tanto, son actos dictados unilateralmente independientemente de la comparecencia o no de las partes interesadas en el juicio, toda vez que han sometido sus diferencias ante un tribunal.

En este orden de ideas, las resoluciones también dan a conocer el estado procesal de un juicio y las mismas deben estar debidamente firmadas tanto por el secretario de Acuerdos como por los comparecientes.

El artículo 147 de la L.F.T.S.E., dispone que “Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello”.

Resaltamos que las resoluciones son las indicaciones emitidas en el

proceso por la autoridad judicial, que deben cubrir los requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional y que solucionan el conflicto expuesto.

En cuanto al segundo supuesto a que hace referencia Rigel Bolaños Linares respecto de la audiencia de pruebas, alegatos y laudo, el artículo 127 bis expresa que “El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará de la siguiente forma:

I. La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude en el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción;

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se

requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.”

Según el Diccionario de Derecho⁶², el término laudo es la resolución de los jueces árbitros sobre el fondo de la cuestión que se les haya sometido por las partes interesadas dictadas en el procedimiento seguido al efecto. En nuestro derecho laboral, es la resolución de fondo dictada por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Rafael Tena Suck define la palabra laudo como “el acto jurisdiccional en virtud del cual la Junta aplica la norma al caso concreto, a fin de resolver la incertidumbre del derecho”.⁶³

Del concepto previamente citado, se puede apreciar que el laudo es un acto jurisdiccional mediante el cual la Junta:

- aplica la norma al caso concreto,
- para resolver la incertidumbre del derecho.

Para Miguel Bermúdez Cisneros el vocablo laudo significa “decisión o fallo que dictan los tribunales. En el derecho mexicano del trabajo, los laudos poseen una especial característica: se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre la estimación de la prueba, pero expresarán los motivos y aspectos legales en que se apoyen”.⁶⁴

La definición anteriormente vertida, precisa que el laudo es una decisión o fallo que dictan los tribunales y que contiene las siguientes particularidades:

⁶² DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Op. Cit. p. 351.

⁶³ TENA SUCK, Rafael, et al. Derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 135.

⁶⁴ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 84.

- se dictan a verdad sabida y buena fe guardada,
- apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre la estimación de la prueba,
- expresando los motivos y aspectos legales en que se apoya.

Comparando las definiciones transcritas, advertimos que Rafael Tena Suck expresa que en el laudo la Junta aplica la norma al caso concreto, lo cual implica la existencia de normas que prevén y atienden las situaciones reales de los conflictos suscitados en el ámbito laboral y que necesariamente se han de señalar en el laudo como fundamento que apoyen el sentido de la resolución dictada para resolver el conflicto.

También señala que el laudo resuelve la incertidumbre del derecho, porque la finalidad del laudo es precisamente concluir la contienda sometida a su jurisdicción, determinándose diversas clasificaciones en cuanto a sus efectos pudiendo ser de condena, cuyo cumplimiento exige el actor al demandado una obligación o el pago de ciertas prestaciones; constitutivas, donde se fijan nuevas relaciones jurídicas como podría ser el patrón sustituto; declarativas, donde la autoridad se limita a declarar la existencia o inexistencia de un derecho; desestimatoria, la que absuelve al demandado de la acción intentada recurribles en amparo directo; preservativas, las cuales declaran procedente una acción cautelar y que sirven para garantizar la eficacia de una condena futura; definitivas, que resuelven el fondo del conflicto y le ponen fin, y las que establecen criterios de resolución, dado que el pleno de las Juntas tiene la obligación de uniformar criterios para las Juntas especiales.

Por su parte, Miguel Bermúdez Cisneros distingue que los laudos se dictarán a verdad sabida, característica que implica en cierta forma la observancia del principio de inmediatez, donde destacará la impresión que se ha creado el juzgador durante el desarrollo del proceso en donde se aportaron pruebas, se ejercitaron diligencias, se formularon alegatos, todo para demostrar

el interés que se defiende.

Respecto de la buena fe guardada, se entiende que las partes han actuado con honradez, sin artimañas durante el proceso presentando documentos legales, testigos idóneos, que no han intentado retardar el proceso so pena de convertirse en acreedores de una multa o hasta pena de prisión.

El apreciar los hechos en conciencia, encierra el confirmar los hechos valorando las pruebas sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre su estimación, facultando al juzgador para que aplique su criterio lógico y humano con base también a su experiencia profesional, obteniendo la convicción acerca de la realidad plena de los hechos expuestos, señalando por último que debe plasmar los motivos y aspectos legales en que se apoyó haciendo valer el derecho que regula este tipo de relaciones.

En este contexto, la L.F.T en el artículo 837 señala que el laudo es “una de las resoluciones de los tribunales laborales que deciden sobre el fondo del conflicto”.

El artículo 840 de la citada ley dispone que “El laudo contendrá:

- I. Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie;
- II. Nombres y domicilios de las partes y de sus representantes;
- III. Un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos;
- IV. Enumeración de las pruebas y apreciación que de ellas haga la Junta;
- V. Extracto de los alegatos;
- VI. Las razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y

VII. Los puntos resolutivos.”

Señala el artículo 842 de la L.F.T. que “Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente”.

Del análisis de los conceptos transcritos, entendemos que laudo es la determinación final del proceso dictada por los tribunales laborales, que dirimen la esencia de los conflictos de trabajo planteados ante su conocimiento.

Por consiguiente, comprendemos que las etapas del procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son las fases que concatenadas desde la presentación de la demanda, abarcan la audiencia de pruebas, alegatos y resolución hasta la ejecución del laudo, en el cual se dirime el conflicto, dando vida al juicio laboral derivado del derecho de acción.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PARA HACERLOS EFECTIVOS

A través de este capítulo se exponen los acontecimientos cuya trayectoria han dejado huella en la protección de los derechos de los trabajadores, particularmente de los trabajadores al servicio del Estado y que han dado pauta al establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, autoridad competente que conoce de los conflictos suscitados entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores; partiendo el presente estudio del conocimiento relativo a los antecedentes de los servidores públicos, así como las disposiciones dictadas que les permitieron obtener el reconocimiento de sus derechos.

2.1. Antecedentes internacionales de los servidores públicos

Los servidores públicos desempeñan un papel fundamental en la estructura y organización de un país, toda vez que participan en la administración de los servicios que un Estado ofrece a su población.

Adentrándonos a una de las civilizaciones más antiguas, reviste gran interés el Imperio de Egipto⁶⁵, el cual se encontraba organizado como un gobierno central, que a su vez se dividía en distritos administrativos, en donde los servidores públicos accedían a su cargo mediante un mecanismo de entrenamiento y eran los de la clase media quienes constituían a los empleados del Estado.

Por consiguiente, la tradición que prevalecía en épocas remotas para fungir como servidor público era el pertenecer a cierta clase social siendo ésta

⁶⁵ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático, Op. Cit. p. 19.

función hereditaria, incluso en Rusia y en Alemania la administración era ejercida por la nobleza y la burguesía media.

Posteriormente, en el siglo XVIII, “la función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa”⁶⁶, cuya consecuencia directa fue la abolición de la monarquía absoluta en Francia, asimismo este proceso puso fin a los privilegios de la aristocracia y el clero, aunado al surgimiento de la doctrina del mercantilismo que involucra la participación de un mayor número de servidores públicos que coadyuven al incremento de las riquezas del Estado, sin embargo, sus privilegios eran inferiores comparados con quienes se dedicaban al comercio o a las primeras industrias y es hasta el nacimiento del socialismo que se les reconocen ciertos derechos.

Mientras tanto, afirma Carlos Reynoso Castillo⁶⁷ en América, el líder militar sudamericano Simón Bolívar implementa en su proyecto de Constitución para la República Boliviana, un apartado que establece sanciones en contra de los funcionarios que cometan abuso en su encargo.

En la Constitución de Brasil de 1824 se consideran aspectos más sutiles para el ejercicio de un cargo público, mencionando que todo ciudadano tiene la posibilidad de desempeñar ésta función estableciendo como requisito fundamental el talento y las virtudes del candidato; asimismo, su constitución del 16 de julio de 1934, reconoce beneficios trascendentales para los servidores públicos, como es la estabilidad laboral, la pensión por edad avanzada y por invalidez, incluyendo que para su aceptación en la carrera del servicio público es indispensable participar en concursos públicos.

En Estados Unidos de América, el 16 de enero de 1882, el Presidente

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano, Op. Cit. p. 28.

⁶⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático, Op. Cit. pp. 21 a 26.

Chester Alan Arthur incorpora en el servicio civil americano el sistema de carrera administrativa denominada *Civil Service Act*.

Por su parte, la Constitución de Costa Rica estableció que para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, se someterían a un estatuto especial de servicio civil con el propósito de encauzar un buen desempeño en la administración.

Es evidente que se comienza a forjar la distinción en los regímenes laborales en aspecto privado y público, mientras que en países como Venezuela, El Salvador y Honduras se señala que dado el carácter manual del trabajo que realizan los trabajadores públicos son considerados trabajadores comunes.

Asimismo, la Constitución de Guatemala de 1945 señala que los empleados públicos gozan de los mismos derechos que los trabajadores en general, aunque a este apuntamiento no se le dio seguimiento en el Estatuto del Empleado Público, por lo que se aplicaba supletoriamente el Código de Trabajo. Por su parte, Uruguay generaliza la aplicación del Derecho del trabajo básico al sector público y al privado.

De lo anterior se desprende que resulta complicado emitir una definición homogénea respecto del término de servidor público válida para una pluralidad de países, toda vez que en cada uno concurren circunstancias históricas, culturales y socioeconómicas diversas que van dando forma a su derecho burocrático.

Al respecto, el mismo autor señala que en la Constitución de Malasia el servicio público incluye al personal de las fuerzas armadas, al del Parlamento y de la Justicia. En el caso de la Constitución de Filipinas, el servicio público incluye todo departamento, agencia o unidad administrativa y organismos

gubernamentales, inclusive a empresas de participación estatal.

En este orden de ideas, se advierte que la relación jurídica de los servidores públicos se encuentra inmersa tanto en el sector centralizado de la administración pública, como en el sector descentralizado o paraestatal y que los mecanismos de selección para ingresar al servicio público han sido diversos, atendiendo a la realización de exámenes a los aspirantes obteniendo calificaciones idóneas, tener la calidad de ciudadano, también se consideran los méritos alcanzados, es decir, las capacidades de las personas estableciendo sistemas de administración de personal, sustentado en normas jurídicas al disponerse la restricción de admitir a quienes hayan cometido un delito en contra de la Administración, vinculando valores, y realizando finalmente procedimientos administrativos, con el propósito de lograr el funcionamiento eficiente y eficaz en la función pública.

2.2. Nacimiento y fines de la Organización Internacional del Trabajo, naturaleza y contenido del Derecho Internacional del Trabajo

La preocupación por mejorar las condiciones de trabajo de quienes viven de su salario, señalando los límites de la jornada laboral, la necesidad de otorgar prestaciones de seguridad social, de respetar el derecho de libertad sindical, entre otras medidas se reflejaron en la creación de la Organización Internacional del Trabajo el 28 de junio de 1919, toda vez que finalizada la Primera Guerra Mundial fue firmado por los “tres grandes”, el Presidente Wilson, el francés Clemenceau y el inglés Lloyd George en el salón de los espejos del Palacio de Versalles, y en París, el Tratado de Versalles que además de señalar los términos del Tratado de Paz con Alemania, en su parte XIII estipuló mayores conquistas sociales para los trabajadores. José Dávalos⁶⁸ señala que existen antecedentes más remotos, cuando se crea en 1901 una

⁶⁸ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Op. Cit. p. 45.

Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores con oficina en Brasilia, celebrando en 1906 los dos primeros convenios internacionales de trabajo, su actividad fue interrumpida con el estallamiento de la Primera Guerra Mundial y quienes estaban interesados por la existencia de un organismo internacional del trabajo fueron los trabajadores de Estados Unidos, Francia e Inglaterra, por lo que la Federación Americana de Trabajo propone la creación de una Confederación Internacional de Trabajadores y es Léon Jouhaux líder sindical francés, quien sugiere que el futuro Tratado de Paz contenga dos cláusulas especiales sobre legislación de trabajo, proposición aceptada por un congreso realizado en Leeds Inglaterra en 1916 por los representantes de los sindicatos británicos, franceses, belgas e italianos, congreso que contenía en esencia lo que sería después la O.I.T.

Asimismo, Román Ibarra Flores⁶⁹ señala que se han considerado como antecedentes de esta organización a la Encíclica *Rerum Novarum*, encíclica publicada por el Papa León XIII el 15 de mayo de 1891, dedicada a la cuestión obrera, reconocía el derecho de los trabajadores a un salario justo y a constituir sus propias asociaciones, inspirada a su vez en la experiencia de Robert Owen, quien creía firmemente que la humanidad avanzaría si se mejoraba el entorno de los individuos tanto en el ámbito moral como económico; Owen señalaba que las circunstancias externas eran las que moldeaban la personalidad del individuo, de manera que si éstas eran positivas promoverían una actitud bondadosa que repercutiría favorablemente en la productividad. También se mencionan como antecedentes la Segunda Internacional y el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana.

Dentro de este marco de referencias, cabe señalar que independientemente del documento específico que motivó la creación de la

⁶⁹ IBARRA FLORES, Román. Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano, Op. Cit. p. 35.

Organización Internacional del Trabajo, es palpable el interés de difundir que el trabajo que realiza un ser humano no es una mercancía, así lo han manifestado a través del tiempo quienes reconocen que la labor de un trabajador conlleva el éxito o el fracaso de una sociedad, por lo tanto, los documentos que se han expedido aportan medidas para mejorar las condiciones de vida del ser humano, lo cual garantiza entre las naciones paz y seguridad.

Se ha considerado al derecho internacional como el orden jurídico de la comunidad de los estados, es decir, como instrumento regulador en sus relaciones externas, pero es gracias al derecho del trabajo que su naturaleza se tornó en un derecho para los hombres, exaltando el trabajo como valor supremo, en donde no hay distinción de nacionalidad, raza, credo o doctrina política, encontrando sustento para su imperatividad en el derecho natural.

Ahora bien, en su elaboración participan tanto los representantes de los gobiernos estatales como los de las clases sociales, en donde para aprobar los acuerdos de las Conferencias se requiere de la ratificación de los tratados de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución de cada país. Ciertamente, el derecho nacional y el internacional no se desligan del todo con el concepto de la soberanía, toda vez que es a través de los convenios, las recomendaciones, que auxilia al derecho nacional en la adopción de medidas trascendentales que pueden beneficiar la estructura jurídica laboral de un país.

Expuesto lo anterior, cabe citar a Mario de la Cueva, quien considera que “en lugar del término derecho internacional del trabajo le corresponde el de derecho universal del trabajo, denominación tanto más adecuada si consideramos que las Naciones Unidas no lanzaron una declaración internacional de los derechos del hombre, sino una declaración universal”.⁷⁰

⁷⁰ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, Op. Cit. p. 30.

En este orden de ideas, es dable esbozar el contenido del derecho internacional del trabajo, para José Dávalos ⁷¹ es doble el contenido, considerando sus principios fundamentales impregnados en las declaraciones universales de los derechos del trabajo, a saber:

- La Declaración de Derechos Sociales del Tratado de Versalles,
- La Carta de las Naciones Unidas,
- La Declaración de Filadelfia,
- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y,
- El Derecho Internacional Americano del Trabajo.

Cada una sostiene la importancia del trabajo, el cual no debe ser considerado nunca una mercancía, donde el derecho del trabajo coexiste con la libertad, donde se plantean estrategias para elevar el nivel de vida de los trabajadores, respetando su dignidad humana.

Es importante mencionar que México se adhirió a la O.I.T. en 1931 y ha participado activamente firmando y ratificando convenios con dicho organismo, lo que demuestra que es un país que a través de su historia ha reconocido la importancia de establecer una política laboral que fomente la protección de la clase trabajadora e indudablemente, necesita de la asesoría que brinda la O.I.T. a los Países miembros, toda vez que este organismo extiende sus horizontes para procurar un sano desarrollo en las relaciones laborales y consiguientemente, se acrecienta la productividad económica del país.

Cabe mencionar que la base constitucional en México para celebrar los tratados se encuentra en los artículos 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde de conformidad con el último artículo en mención, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de

⁷¹ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo, Op. Cit. pp. 46-47.

ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Nación. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Lo anterior indica que el derecho internacional del trabajo no debe ir en contra de lo dispuesto en nuestra Constitución y será aplicable cuando disponga mayores beneficios.

2.3. Antecedentes nacionales de los servidores públicos

El panorama en la regulación laboral del Estado y sus servidores fue profuso, emitiéndose múltiples leyes, decretos, circulares, acuerdos y estatutos durante el periodo que abarcó desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, mencionando a la Constitución de 1824, a las Bases Constitucionales de 1836, a la Constitución de 1857 y consiguientemente la Constitución de 1917, hasta la implementación del apartado B al artículo 123 constitucional, emitiendo posteriormente su respectiva Ley Reglamentaria.

Hay que advertir, que las primeras disposiciones no contemplaban la regulación de los servidores públicos con el Estado en el aspecto de su condición de empleados, ni les otorgaban estabilidad alguna en sus cargos, simplemente se enfocaron como lo manifiesta Miguel Acosta Romero⁷² en señalar las atribuciones del Presidente de la República como es nombrar y remover a los empleados de la Administración Pública, en suspender del empleo a infractores de órdenes o decretos hasta por tres meses, privándolos hasta por la mitad de su sueldo, destitución del cargo, inhabilitación, ascensos, estableciendo pequeñas acotaciones respecto a que no laboren en días festivos, en que se otorguen pensiones al cuerpo diplomático, pero no se

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano, régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado, Op. Cit. pp. 30 a 32.

implementó disposición alguna de fondo que amparara a los servidores públicos.

Lo anterior, debido a las constantes luchas de poder donde las Constituciones perseguían principalmente la estabilidad política del país, por lo que poco a poco se introdujeron beneficios para los trabajadores en general, con la creación del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo que tiene como antecedente directo el programa de Capital y Trabajo del Partido Liberal Mexicano expuesto el 1 de julio de 1906.

2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1917 surge con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población, en particular la de los campesinos y obreros con el objeto de mejorar su condición de vida, Roberto Charis Gómez⁷³ considera que es con base en las modificaciones al Plan de Guadalupe, que Venustiano Carranza convoca en la ciudad de Querétaro en septiembre de 1916 al Congreso Constituyente, participando distinguidas personalidades como fueron Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Héctor Victoria, Floylán C. Manjarréz, Alfonso Cravioto, Pastor Roauix, Victorio Góngora, José Inocente Lugo, Rafael L. de los Ríos, entre otros.

Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución elaborado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, colaborando asimismo Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini.

El proyecto expresó en su artículo 5 que “el contrato de trabajo sólo obligaría a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un

⁷³ CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales. Porrúa. México, 2000. pp. 59 a 61.

año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”. El proyecto fue modificado en la tercera discusión, llegando a la conclusión de que era necesario que se consagraran los derechos de los trabajadores, por lo que Floyán C. Manjarréz apoyado por Alfonso Cravioto pide se elabore un artículo especial, naciendo el artículo 123 denominado “Del Trabajo y de la Previsión Social”, que comprendió aspectos de jornada de trabajo, trabajo de mujeres y menores, salarios y utilidades, pago por tiempo extraordinario, habitación, protección contra accidentes y enfermedades de trabajo, condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, sindicatos, huelgas contratos individuales y colectivos y jurisdicción laboral. Por lo que los trabajos comenzaron el 1 de diciembre de 1916, culminando el 30 de enero de 1917.

En este orden de ideas, José Dávalos manifiesta que “La Constitución Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910; es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora”.⁷⁴

De lo anterior, podemos observar que gracias a la discusión del artículo 5 constitucional surgió en el artículo 123 la protección al trabajador en general, por consiguiente en el artículo 5 se consagra la libertad de trabajo y el artículo 123 complementa esa libertad, estableciendo las condiciones mínimas en que debe garantizarse la prestación del trabajo.

Sin embargo, este proyecto a pesar de contener grandes avances en cuanto a derechos de los trabajadores, con respecto a los servidores públicos no contuvo disposiciones concretas, únicamente señaló que el titular del poder Ejecutivo puede designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos

⁷⁴ DÁVALOS, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. Tercera edición. Porrúa. México, 1998. p. 25.

funcionarios de la Federación, de acuerdo con lo establecido en las fracciones II, III, IV y V del artículo 89 constitucional. Asimismo, constitucionalmente se reguló sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos en los artículos 108 al 114.

Ahora bien, el texto original del artículo 123 añadió respecto de los trabajadores del Estado, que “el descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores”.⁷⁵

De lo anterior se desprende que el servidor público era considerado trabajador y por consiguiente tiene el derecho de que se le apliquen los beneficios del artículo 123. Asimismo, la fracción XVIII reconocía el derecho de huelga, pero existía controversia entre si los derechos del artículo 123 eran aplicables o no a los trabajadores al servicio del Estado, por lo que a la fracción XVIII de dicho precepto le fue retirado las partes relativas al derecho de huelga de los trabajadores del Estado a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938, mes y año en que fue publicado el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

El artículo 123 se integró originalmente con 30 fracciones en las que se regulaba:

- Jornada máxima de trabajo (fracs. I y II).
- Días de descanso obligatorio (VI a X).
- Jornada extraordinaria (XI).
- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (XIV).
- Higiene y seguridad en las instalaciones (XV).
- Derecho de coaligarse (XVI).

⁷⁵ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Op. Cit. p. 43.

- Derecho a la huelga y paros (XVII).
- Se establece un órgano encargado de dirimir los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo “Junta de Conciliación y Arbitraje” (XX y XXI).
- La obligación del patrón a cumplir el contrato o a indemnizar al trabajador en caso de haberlo despedido sin causa justificada (XXII).
- Cajas de seguros populares (XXIX).
- Sociedades cooperativas para la construcción de casas.

Cabe destacar que la Constitución facultaba a los estados a legislar en materia de trabajo y posteriormente ésta facultad se reservó únicamente al Congreso de la Unión, de esta manera se reformó la fracción X del artículo 73 y 123 constitucionales, reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 1929.

2.5. Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934

A partir de 1930 los servidores públicos hicieron escuchar su voz en el sentido de que era indispensable crear normas legales que garantizarán su permanencia en el trabajo, posteriormente, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 en su artículo 2 da la pauta para que se expida un ordenamiento legal tendiente a regular la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores, ordenando que ésta relación laboral se regiría por las Leyes del Servicio Civil que se expida.

En este orden de ideas, durante la presidencia del General Abelardo L. Rodríguez⁷⁶ se publicó el 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil,

⁷⁶ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático, Op. Cit. pp. 72-73.

toda vez que consideraba necesario establecer beneficios de verdadera trascendencia para esta clase de trabajadores, aunque sus efectos fueron transitorios en virtud de que su vigencia comprendía hasta el 30 de noviembre del mismo año, sin embargo, es el primer ordenamiento legal que se encarga de proteger los derechos laborales de los servidores públicos. El Acuerdo⁷⁷ en mención contenía ocho capítulos, a saber:

- Del Servicio Civil; en donde dispone que el Servicio Civil comprendería a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, excluyendo a militares, a los altos empleados, a los de confianza, a los supernumerarios y a los de contrato. Tampoco consideró a los trabajadores del poder Legislativo y Judicial.
- De las Comisiones del Servicio Civil; que funcionarían en la Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias, se encargaban de colaborar con los jefes superiores de las dependencias en la clasificación de los empleados, establecer los requisitos y condiciones que deben reunir las personas para ingresar al servicio, elaborar y realizar los exámenes de admisión, asimismo, conocían de las quejas presentadas por los empleados.

La actividad jurisdiccional de estas Comisiones era limitada, en virtud de que el articulado del Acuerdo no estableció el procedimiento en que deben subsanarse estas controversias, aunque constituyen el primer antecedente directo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- Del ingreso al Servicio Civil; señalando las categorías y los casos de preferencias.

⁷⁷ Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación. 12 de abril de 1934. T. LXXXIII. Número 29. pp. 586 a 591.

- De las vacaciones, licencias y permisos.
- De las recompensas y ascensos.
- De los derechos y obligaciones del personal del Servicio Civil; entre los derechos están: percibir la retribución que asigne al cargo que desempeñen el Presupuesto anual de Egresos, o en su caso las leyes y demás disposiciones aplicables, conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares mientras no incurran en alguna de las causas de destitución, o que el puesto no sea suprimido, ascender al puesto de la categoría inmediata superior siempre que se llenen los requisitos que establece el presente Acuerdo, desempeñar solamente las funciones que conforme a la ley y demás disposiciones correspondan a su cargo, ser tratados con absoluta consideración por sus jefes, iguales y subalternos, disfrutar de las licencias y vacaciones que establece el capítulo IV, percibir indemnización cuando sean separados de sus cargos, por causas que no les sean imputables, en los casos y términos que previene este Acuerdo, disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación, así como las demás prerrogativas que establezcan las leyes.
- De las sanciones.
- De la separación del Servicio; por la supresión del cargo en el Presupuesto de Egresos, en este caso se indemniza con la cantidad de 3 meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador, por razones de salud que inhabiliten parcial o totalmente al empleado para seguir prestando sus servicios una vez agotados los periodos de licencia que concede este acuerdo. En el primer caso, podrá ser admitido en un grado inferior según su capacidad. Por renuncia en los términos de la ley, por la pérdida de la nacionalidad, por destitución en los casos que establece este Acuerdo.

La renuncia se presentaba por escrito, la que debería de resolverse en un término no mayor a 10 días, mientras tanto el servidor público debía de continuar desempeñando sus funciones hasta la aceptación de la misma.

Este acuerdo representó el antecedente del Estatuto Jurídico y reflejó el esfuerzo de equiparar los derechos laborales de los servidores públicos a la de los trabajadores que prestaban sus servicios en la iniciativa privada.

2.6. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938

La importancia del acuerdo de 1934 radicó en que empezó a reconocer al servidor público como sujeto de derechos laborales, pero debido a su breve vigencia prosiguió la inquietud de los empleados públicos que cada vez se fue acrecentando.

En este orden de ideas, Miguel Cantón Moller⁷⁸ menciona que participaron en las demandas de los demás trabajadores en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, aunque no lograron actuar verdaderamente, lograron que el 4 de septiembre de 1936 se creara la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

Consiguientemente, el entonces Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas presentó su iniciativa de Estatuto para los servidores públicos ante el Congreso de la Unión, toda vez que quería proteger sus derechos ante los cambios de poder; es decir, que independientemente de quien ganara las elecciones, los servidores públicos debían gozar de estabilidad en sus cargos, tener el derecho a ser ascendidos a un puesto mejor tomando como base su eficiencia y honorabilidad, con lo que pretende satisfacer la aspiración más

⁷⁸ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho individual del trabajo burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002. pp. 99 a 103.

esperada de los servidores públicos.

En la Cámara de Senadores, que fue la Cámara de origen, la iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Trabajo y 2ª de Gobernación, emitiendo su dictamen aprobatorio, interviniendo como senadores Gonzálo Bautista, Manuel Gudiño, Mauro Angulo, Cándido Aguilar, Antonio Romero, Pedro Torres Ortíz, entre otros, pero se produjo gran debate en la Cámara de diputados debido al reconocimiento del derecho de sindicalización y especialmente al derecho de huelga en contra del Estado. De ésta Cámara participaron José Aguilar y Maya, Emilio Araujo, Salvador Ochoa Rentería, José Santos Alonso, Fernando Amilpa, Miguel Ángel Menéndez Reyes, entre otros.

La iniciativa contuvo múltiples modificaciones, presentando los diputados otro proyecto de Estatuto y cuando fue turnado al senado desecharon las reformas formuladas por los diputados remitiéndoles de nueva cuenta el proyecto de fecha 21 de diciembre de 1937, indicándoles que se tratara el asunto con la altura necesaria por lo que no hubo opositores, siendo finalmente promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

Ahora bien, con este estatuto el Estado reconoce el carácter de trabajadores a los servidores públicos, y consiguientemente tienen derecho a ser protegidos por las garantías sociales que se establecen en el artículo 123 constitucional, por lo que se le considera el primer ordenamiento legal que regula la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores de manera específica.

El Estatuto⁷⁹ en comento señaló que era aplicable para todas las

⁷⁹ Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre de 1938. T. CXI. Número 30. pp. 2 a 11.

autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.

El artículo 2 disponía por primera vez la definición de trabajador al servicio del Estado, al señalar que “es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

El artículo 3 establecía que “La relación jurídica de trabajo se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados por sus titulares respectivos.”

El artículo 4 clasificó a los trabajadores federales en dos grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza, haciendo una enumeración de estos trabajadores.

En su artículo 5 estableció que la Ley únicamente regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, excluyendo a los trabajadores de confianza, asimismo, ordena que la policía judicial y preventiva se regirán por un estatuto especial.

El articulado de este instrumento contenía disposiciones sobre:

- Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores (9-17).
- Jornada de trabajo y días de descanso (18-28).
- Salario (29-40).
- Obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores (41).
- Causas de suspensión del nombramiento (43).
- Terminación de los efectos del nombramiento (44).

- Organización sindical (45-62).
- Condiciones generales de trabajo (63-65).
- Huelga y su procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje (66-83).
- Riesgos y enfermedades profesionales (84 y 85).
- Prescripción (86-91).
- Integración del Tribunal de Arbitraje y de las Juntas de Arbitraje (92-98).
- Competencia del Tribunal y de las Juntas (99-114) y
- Sanciones en caso de que se dieran infracciones al Estatuto y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Los trabajadores de base gozan con este ordenamiento de estabilidad en su empleo, al disponer en su numeral 16 que en ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes.

Consiguientemente, el Estatuto vislumbró en el artículo 99 la creación de dos órganos jurisdiccionales que son:

- a) Las Juntas de Arbitraje competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad.
- b) El Tribunal de Arbitraje era competente para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores; competente para realizar el registro y cancelación de los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado.

2.7. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941

Se emitió el 4 de abril de 1941 un nuevo Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 17 del mismo mes y año, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, con la finalidad, apunta Miguel Cantón Moller⁸⁰, de adicionar en el artículo 4 nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, aunque en realidad estos trabajadores no gozan de la protección de este Estatuto.

El artículo en mención estableció en su párrafo final que los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que la establezca.

Asimismo, el referido Estatuto⁸¹ prohibió a los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado adherirse a otras organizaciones y señaló que el órgano encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores sería únicamente el Tribunal de Arbitraje, es decir, suprimió la competencia de la Juntas de Arbitraje, con lo que el Tribunal adquirió una jurisdicción amplia para conocer de los conflictos individuales y colectivos que se suscitaban en todas las unidades gubernamentales.

De lo anterior, se desprende que no se contemplaron modificaciones sustanciales, manteniendo vigentes la mayoría de las disposiciones contenidas en el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

2.8. Inclusión del apartado B al artículo 123 constitucional en 1960

Los servidores públicos aún sentían desventaja respecto de los demás trabajadores a quienes se les consagraron sus derechos constitucionalmente y

⁸⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho individual del trabajo burocrático, Op. Cit. pp. 104-105.

⁸¹ Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 18 de abril de 1941. T. CXXV. Número 41. p. 17.

era evidente que el Estatuto de 1938 y su reforma de 1941 no garantizaban plenamente la protección de sus derechos, toda vez que corrientes contrarias atacaban la redacción de estos ordenamientos y los tachaban de inconstitucionales, por lo que manifestaron su interés en el sentido de que sus derechos se elevaran igualmente a nivel constitucional.

En este orden de ideas, el Presidente de la República Adolfo López Mateos propone la iniciativa de incorporar a la Constitución General de la República los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado, enviándola al senado de la República el 7 de diciembre de 1959, argumentando que “Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre: de allí que deba ser siempre legalmente tutelado”.⁸²

Asimismo, menciona que “la adición que se propone al texto constitucional, comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones

⁸² Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. Lunes 14 de diciembre de 1959. Año II. T. I. Número 36. p. 5.

baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia”.⁸³

Reconocida participación, señala Miguel Cantón Moller⁸⁴ fue la de los senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

La iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, cuyos integrantes fueron Mariano Azuela, Manuel Hinojosa Ortiz, Leopoldo Sánchez Celis, entre otros, emitiendo su dictamen aprobatorio. Posteriormente, en la Cámara de diputados destacaron José Vallejo Novelo, Rafael Espinosa Flores, Ramón Villareal Vázquez, entre otros, que modificaron la fracción IX del apartado B, señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y el dictamen fue aprobado devolviéndolo a la Cámara de senadores, quienes aceptaron las modificaciones, por lo que la iniciativa pasó a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente.

Por consiguiente, el 8 de septiembre de 1960 la Cámara de senadores hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, por lo que la cámara de diputados en su carácter de revisora, declaró reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del apartado B, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Con esta inclusión, quedan debidamente incorporados en la Constitución todos los trabajadores que dependen económicamente de la percepción de un

⁸³ Idem.

⁸⁴ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho individual del trabajo burocrático, Op. Cit. pp. 105 a 110.

salario, por lo que el apartado B del artículo 123 constitucional establece los derechos esenciales que deben regir en la relación jurídica laboral del Estado y sus trabajadores, señalando que el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

B) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Otorgando beneficios con respecto a:

- Jornada de trabajo.
- Horas extraordinarias y su forma de pago.
- Días de descanso.
- Vacaciones.
- Salario.
- Derechos escalafonarios.
- Causas de suspensión o cese.
- Derecho de asociación.
- Derecho de huelga.
- Derecho a la reinstalación o indemnización y
- Seguridad social.

La fracción XII del apartado B establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta.

Por otra parte, la fracción XIII establece que los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes y la fracción XIV, señala que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social.

Mientras se expedía su Ley Reglamentaria, continuaba en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se opusiera a la presente, así lo dispuso el segundo artículo transitorio.

2.9. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963

El Estatuto de 1941 dejó de tener vigencia el 28 de diciembre de 1963, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por éste artículo y apartado en su fracción XII, dio origen al Tribunal burocrático de referencia, encargado de resolver los conflictos surgidos entre el Estado y sus empleados.

Ahora bien, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁵ consideró que el Tribunal de Arbitraje no debía conocer y resolver los conflictos entre los trabajadores y los tres poderes de la Unión, en virtud de que la Constitución no autorizaba ésta competencia, se reiteró la necesidad de reformar el artículo 123 apartado B, estableciendo en la fracción XII el funcionamiento de un tribunal federal de conciliación y arbitraje que resolviera los conflictos individuales, colectivos o intersindicales y, por su parte, la

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático, memorias del segundo congreso nacional de derecho burocrático. Porrúa. México, 1987. p. 178.

Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargaría de resolver aquellos conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

La modificación en el nombre del tribunal, en relación con sus antecesores regulado por los estatutos de 1938 y 1941, obedece a que en el nuevo ordenamiento se introduce el procedimiento de conciliación como un presupuesto previo de procedencia de la fase contenciosa.

Cabe mencionar que la L.F.T.S.E. se integra con 165 artículos, estructurados en 10 Títulos, organizados de la siguiente manera:

- I. Disposiciones generales, capítulo único (1-11).
- II. Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, con siete capítulos (12-46 bis).
- III. Del escalafón, con tres capítulos (47-66).
- IV. De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, con cuatro capítulos (67-109).
- V. De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, con un capítulo (110-111).
- VI. De las prescripciones (112-117).
- VII. Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, con tres capítulos (118-147).
- VIII. De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, con dos capítulos (148-151).
- IX. De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, con un capítulo (152-161).
- X. De las correcciones disciplinarias y las sanciones respectivas, con un único capítulo (162-165).

Observamos que las diferencias entre el Estatuto y la L.F.T.S.E. son mínimas, señalando en su artículo 2 que la relación jurídica de trabajo se

entiende establecida entre los titulares de las Dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; donde las Directivas de la Gran Comisión de cada cámara del Poder Legislativo asumirán esa relación.

El artículo 3 establece la definición de trabajador. En el artículo 5 precisa los puestos de confianza. En el artículo 6 establece el derecho de inamovilidad para los trabajadores de base. En el artículo 8 reitera que se excluyen a los trabajadores de confianza, a los miembros del Ejército y la Armada Nacionales salvo su personal civil, el personal militarizado, los miembros del Servicio Exterior Mexicano quedan igualmente excluidos del régimen de esta Ley, así como los que prestan servicio civil por contrato o por honorarios, los que prestan servicios como personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras. En el artículo 15 dispone los requisitos que debe contener el nombramiento. En el 16 se mencionan las causales por las que un trabajador podrá ser trasladado de una población a otra y concede finalmente en los artículos 62 y 63 la facultad a los titulares de cada dependencia para cubrir libremente las plazas de última categoría disponibles una vez corridos los escalafones respectivos, con motivo de vacantes que ocurrieren y de igual libertad gozará para cubrir las vacantes temporales que no excedan de seis meses.

2.9.1. Como órgano autónomo del Poder Judicial

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precisa la competencia específica y el funcionamiento del Tribunal, su naturaleza es autónoma e independiente del Poder Judicial toda vez que no se contempla entre los diversos organismos que componen al citado poder, como se desprende del artículo 94 constitucional, el cual dispone que “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...”.

Ahora bien, si dependiera del Poder Ejecutivo, por señalar el artículo 123 de la Ley de la materia que "... Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación...", se dedicaría a revisar disposiciones administrativas, sin embargo, tiene jurisdicción de competencia específica en las relaciones laborales de trabajadores que no se encuentran dentro del Poder Ejecutivo.

En este orden de ideas, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje⁸⁶ es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encaja en la ubicación constitucional de los Tribunales contenciosos-administrativos, su función es jurisdiccional desde un punto de vista material y su naturaleza es administrativa desde un punto de vista formal.

En este contexto, la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje consiste en resolver los conflictos que se presentan entre el Estado y sus trabajadores, conciliando en algunos casos los conflictos mediante convenios, los cuales adquieren la categoría de laudo, asimismo, sus resoluciones contienen un estudio previo de las pruebas rendidas, manifestando claramente el resultado en el laudo, incluso el artículo 137 de la Ley burocrática faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para apreciar las pruebas en conciencia, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación.

Por consiguiente, puede afirmarse que definitivamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no depende del Poder Judicial, por lo tanto, se trata de un tribunal contencioso administrativo, que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de las Instituciones señaladas anteriormente con sus trabajadores, que depende formalmente de la

⁸⁶ Ibidem, pp. 179-180.

Secretaría de Gobernación, tiene independencia en su actuación, estableciendo las normas de su organización, funcionamiento, señalando el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones y es un organismo con jurisdicción autónoma, dotado de plena autonomía para impartir justicia mediante la emisión de sus fallos.

2.9.2. Estructura y funcionamiento

Ahora bien, en atención a su estructura, el artículo 118 de la L.F.T.S.E. señala que “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala. Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que la Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.”

El artículo 119 dispone que “El Presidente del Tribunal será sustituido en sus faltas temporales y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal. Las faltas temporales de los Presidentes de las Salas serán cubiertas por el Secretario General Auxiliar de la Sala o Sala Auxiliar correspondiente y las de los demás Magistrados por la persona que señale quien haya hecho la designación original”.

Asimismo, el artículo 120 señala que “El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y Sala Auxiliar, durarán en su encargo seis años. Los Magistrados representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron”.

Consiguientemente, el artículo 120 A establece que “El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Ejercer la representación del Tribunal;
- II. Dirigir la administración del mismo;
- III. Presidir las sesiones del Pleno;
- IV. Cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas;
- V. Asignar los expedientes a cada una de las Salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior;
- VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno;
- VII. Vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y de las Salas Auxiliares;
- VIII. Rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones dictadas por el Pleno;
- IX. Llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas, y
- X. Las demás que le confieran las leyes.”

El artículo 120 B ordena que “El Presidente de cada una de las Salas tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Cuidar el orden y disciplina del personal de la Sala;
- II. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;

- III. Rendir los informes de los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable;
- IV. Informar al Presidente del Tribunal las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;
- V. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- VI. Las demás que le confieran las leyes.”

En el artículo 122 se puede apreciar que “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos. El Tribunal tendrá también el número de Conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos, haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los

hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría. Los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo...”.

Finalmente, el artículo 123 precisa que “El Tribunal por conducto del Pleno, nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta Ley... el personal jurídico y administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá las facultades y atribuciones específicas que determinen esta Ley y el Reglamento Interior del Tribunal.”

2.9.3. Jurisdicción y competencia

“Etimológicamente, jurisdicción se deriva de dos palabras latinas: *jus* y *discere* (decir el derecho) y era la facultad de los magistrados de Roma para resolver las controversias que se les presentaban, así que, entendemos por jurisdicción, la facultad que tiene el Estado de aplicar la ley a un caso controvertido, para darle solución”,⁸⁷ esta actividad la realiza el Estado a través de sus tribunales investidos por la ley para aplicar la misma dentro de cierto espacio o territorio, es decir, el poder de decisión de cada órgano tiene específicamente un lugar de acción previamente determinado, mientras que la competencia constituye la facultad de resolver determinados negocios, por lo tanto, ambos términos se encuentran estrechamente vinculados.

Vertidas las aclaraciones anteriores, podemos apreciar que el artículo 1

⁸⁷ ASCENCIO ROMERO, Ángel. Manual de derecho procesal del trabajo, Op. Cit. p. 17.

de la legislación burocrática señala categóricamente la facultad que tiene el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir las inconformidades que surjan entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un sinnúmero de organismos descentralizados ampliando inconstitucionalmente su campo de acción de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 constitucional apartado B.

Asimismo, del contenido del artículo 8 de la L.F.T.S.E se desprende que quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza, y los servidores públicos mencionados con anterioridad.

En atención a su límite de competencia, se regula en el artículo 124 que “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

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

Su organización se encuentra establecida en el artículo 124 A, al señalar que “Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le corresponde:

- I. Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;

- II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;
- III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la aplicación del número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y
- V. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.”

En este contexto, de acuerdo al artículo 124 B “A cada una de las Salas corresponde:

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

Por último, el artículo 124 C establece que “A las Salas Auxiliares corresponde:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de esta Ley y sus trabajadores, cuándo éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;
- II. Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo, y

III. Las demás que le confieran las Leyes.”

Lo anterior evidencia que la conformación prevista para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe guardar una sincronización con el propósito de emitir fallos que sean coherentes, claros y precisos, que garanticen la procuración de justicia, reforzando, consiguientemente, los ideales por el cual se ha constituido.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO

En este capítulo enfocaremos nuestra atención en los preceptos jurídicos que regulan el vínculo laboral con los servidores públicos, considerando esencialmente los aplicables a nuestro objeto de estudio, respecto a la ejecución de los laudos en el ámbito burocrático y, acto seguido, realizaremos un análisis atendiendo a su eficiencia o defectos en su funcionamiento, partiendo de las disposiciones jurídicas que emergen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo las contenidas en la diversidad de ordenamientos que tienen vigencia, observando su orden jerárquico en cuanto a su aplicación; asimismo, citamos las tesis jurisprudenciales relativas a la responsabilidad de los servidores públicos y a la ejecución de los laudos.

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A través de los esfuerzos de hombres interesados en cristalizar los anhelos y esperanzas del pueblo mexicano, se logró que en el Constituyente de 1917 se forjara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en adelante C.P.E.U.M.), vigente hasta nuestros días y que es considerada como la Primera Declaración Constitucional de Derechos Sociales en la Historia Universal, la cual contiene 136 artículos, estructurados en nueve Títulos, subdivididos a su vez en capítulos y en secciones. A continuación se indica la estructura de nuestra Carta Magna, señalando entre paréntesis los artículos correspondientes.

- Título Primero

- Capítulo I De las garantías individuales (1-29).

- Capítulo II De los mexicanos (30-32).

- Capítulo III De los extranjeros (33).

Capítulo IV De los ciudadanos mexicanos (34-38).

- Título Segundo

Capítulo I De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (39-41).

Capítulo II De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional (42-48).

- Título Tercero

Capítulo I De la División de Poderes (49).

Capítulo II Del Poder Legislativo (50).

Sección I De la elección e Instalación del Congreso (51-70).

Sección II De la iniciativa y formación de las leyes (71-72).

Sección III De las facultades del Congreso (73-77).

Sección IV De la Comisión Permanente (78).

Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación (79).

Capítulo III Del Poder Ejecutivo (80-93).

Capítulo IV Del Poder Judicial (94-107).

- Título Cuarto De las Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado (108-114).

- Título Quinto De los Estados de la Federación y del Distrito Federal (115-122).

- Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social (123 A y B).

- Título Séptimo Prevenciones generales (124-134).

- Título Octavo De las reformas a la Constitución (135).

- Título Noveno De la inviolabilidad de la Constitución (136).

Transitorios.

Ahora bien, existen en nuestra C.P.E.U.M. diversos artículos relativos al trabajo, a continuación analizaremos los preceptos que tienen relación con el presente tema de investigación.

El artículo 1 dispone que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...”.

Del contenido del artículo anterior se advierte que el goce de las garantías que consagra la Constitución son extensivas a todos los individuos; sin importar su calidad nacional, migratoria, sexo, edad, estado civil, ideología política, credo religioso, etcétera; condiciones que también se encuentran establecidas en el artículo 3 de la L.F.T., el cual dispone que “... No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social...” por lo tanto, este artículo constitucional es aplicable a las relaciones laborales, toda vez que forma parte de las garantías de igualdad, constituyendo la esencia de la Declaración de los derechos del hombre.

Por otra parte, entre las garantías que otorga nuestra Constitución se encuentra la de libertad, contenida en los artículos 5 y 16, la de seguridad jurídica contenida en los artículos 8, 14 y 16, asimismo, las garantías sociales en el 123, entre otros artículos. Por lo tanto, dichas garantías no pueden restringirse ni suspenderse, salvo situaciones excepcionales contempladas en el artículo 29 de la propia Constitución, en donde se dispone que “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...”. Por consiguiente, es evidente que si no se presentan estas circunstancias, los trabajadores no deben ser privados de sus

garantías consagradas en nuestra Ley Suprema.

El artículo 5 establece “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos... sino por resolución judicial. **Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...** Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...”.

Este precepto jurídico garantiza la libertad para ejercer cualquier trabajo que sea lícito, recibir una justa retribución por la actividad laboral que se desempeña, y remarca que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, salvo que medie resolución judicial. En este orden de ideas, cuando un laudo es favorable a los intereses de los trabajadores, es justo que reciban el importe de las prestaciones económicas que se han cuantificado en el laudo, cumpliéndose debidamente la resolución dictada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que no se debe privar a nadie del producto de su trabajo, en virtud de que representa el esfuerzo de las jornadas dedicadas a su labor y, por lo tanto, constituye un derecho que debe recibir sin demora.

El artículo 8 señala que “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa... A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

De la transcripción del artículo apuntado, se infiere que el derecho de petición conlleva no solo la posibilidad de plantear ante la autoridad ciertas solicitudes, sino que también la autoridad responda de manera congruente y razonable a lo que el gobernado ha solicitado, de lo contrario, se lesionan los intereses jurídicos del ocurso, asimismo, la autoridad se encuentra obligada a dar respuesta a la petición en breve término, entendiéndose por este un lapso

de tiempo prudente para que se resuelva la petición respectiva.

Ahora bien, se transgrede este artículo cuando al realizarse la diligencia de requerimiento de pago el trabajador a través de su apoderado legal, formula por escrito a la autoridad en este caso, al titular de la dependencia gubernamental respectiva, de manera pacífica y respetuosa que dé cumplimiento al laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo acompañado por un actuario del tribunal en un sin número de veces, con el único resultado de apercibir al titular de la dependencia conforme a lo establecido por la L.F.T.S.E., afectándose la esfera jurídica del trabajador, toda vez que el citado precepto protege la garantía de seguridad jurídica obligando a cualquier servidor público a responder las peticiones que les sean formuladas. Por lo tanto, ante la omisión del titular de la dependencia al no dar pronto cumplimiento a la ejecución de un laudo, vulnera el derecho de petición del trabajador.

El artículo 14 ordena que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”.

Del contenido del artículo anterior consideramos la aplicación de la garantía de audiencia a todas las materias, incluida desde luego la laboral, en donde se ha sometido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, un tribunal previamente establecido, las diferencias existentes entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, se ha seguido un procedimiento cumpliéndose las formalidades contenidas en la L.F.T.S.E. y en la L.F.T., siendo expedidas las leyes citadas con anterioridad al hecho, concluyendo el procedimiento con el laudo, por lo tanto, en él se establece si un trabajador será

privado o no de ciertos derechos alegados, toda vez que se ha resuelto un juicio en donde existió la oportunidad de defensa para las partes contendientes.

En este contexto, la vulneración a este artículo conlleva a la interposición del juicio de amparo. Las instituciones gubernamentales recurren frecuentemente a este medio de control de la Constitución, invocando la violación a la garantía de seguridad jurídica consagrada en este artículo, cuando la Sala correspondiente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los apercibe con multas de mil pesos. En este sentido, el trabajador es quien se encuentra privado de sus derechos al no lograr la ejecución del laudo emitido a su favor, toda vez que se ha seguido ante un tribunal un procedimiento legalmente establecido para la solución del conflicto.

El artículo 16 previene que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

De este artículo se aprecia la garantía de legalidad, en cuanto a que los actos de las autoridades deben estar apegados a la ley y constar por escrito, siendo este un demento formal que constituye una condición esencial de la existencia y términos del acto, asimismo, el acto debe provenir de una autoridad competente, siendo relevante que en el documento escrito se funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo tanto, la obligación de fundar y motivar los actos se extiende a las autoridades laborales.

Consiguientemente, todo acto de autoridad que afecte a un gobernado debe realizarse de acuerdo con lo que en forma expresa determinen las leyes, las cuales deben ser abstractas e impersonales y haberse expedido de acuerdo con los procedimientos de formación establecidos por la Constitución.

Por lo tanto, las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza.

En este orden de ideas, la L.F.T.S.E. señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer efectiva la ejecución de sus laudos podrá imponer multas, siendo evidente que es necesario establecer las medidas necesarias que garanticen lo ordenado por la autoridad y que las mismas actúen conforme a lo dispuesto en la ley de la materia, evitando que los trabajadores se vean afectados respecto a esta garantía instituida para protegerlos frente a las autoridades.

De acuerdo al artículo 17 “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...”.

El artículo en comento establece el principio de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, toda vez que se han implementado a través del derecho una serie de ordenamientos jurídicos indispensables para lograr la impartición de justicia, asimismo, de este artículo se desprende la garantía de seguridad jurídica, término que constituye uno de los fines que proporciona el Estado a sus gobernados, siendo considerado un valor esencial imprescindible en la vida social, donde el ser humano necesita tener la certeza de que los demás respetarán sus derechos y además sabrá cómo comportarse respecto de los derechos de los demás, por lo que es relevante el papel que se le concede a la ley como instrumento garantizador de un trato igual de todos ante la ley.

Por otra parte, se señala la gratuidad e independencia de los tribunales estatales, así como la obligación de ellos de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial, en la que está incluida desde luego la del trabajo; al efecto, la ley fijará los plazos en que deben resolverse los juicios.

Al respecto, se requiere que en la L.F.T.S.E. se señale un término para que se lleve a cabo el cumplimiento de los laudos, así como lo dispone la L.F.T. en atención al apartado A del artículo 123 constitucional, en donde en su artículo 945 se ordena que “Los laudos deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes al en que surta efectos su notificación...”, de esta manera se harían efectivos los principios del derecho laboral.

Asimismo, la C.P.E.U.M. claramente señala que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, por lo que a la Ley burocrática se le debe incorporar medidas eficaces que permitan la plena ejecución de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 70 determina “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)...”. De este numeral deducimos que la promulgación es un acto de sanción que se hace de una ley o decreto, mientras que la publicación es un acto que se realiza posteriormente en el Diario Oficial de la Federación, en donde se dan a conocer las leyes a todos los habitantes de la República Mexicana y cuyo “efecto primordial de la publicación de las leyes, decretos, reglamentos, etc., es que a partir de la fecha de publicación, esos ordenamientos entran en vigor para toda la población y, por lo tanto, son

obligatorios”.⁸⁸

Ahora bien, la diferencia existente entre la ley y el decreto con respecto a sus alcances son: que la ley regula situaciones en forma general y en abstracto y el decreto lo hace en concreto y particularizado, el decreto se encuentra supeditado tanto a la ley como al reglamento, el decreto es un acto administrativo y la ley es un acto legislativo, el decreto ha de ajustarse en el fondo y forma a lo dispuesto por la ley. Un decreto administrativo o judicial no pueden derogar o abrogar una ley pero ésta sí puede modificar algún decreto siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

En este orden de ideas, cobra relevancia el decreto del 22 de junio de 1992, por el que se crea una nueva unidad al sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente su artículo noveno transitorio, toda vez que influye en la inmediata ejecución de los laudos, al determinar que las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones, que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1 de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se sustituye, por lo que la medida de apremio que impone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ve impugnada por los titulares de las dependencias haciendo valer este decreto, situación que se estudiará posteriormente.

El artículo 71 guarda estrecha vinculación con el artículo anterior, toda vez que sostiene que “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados y senadores se sujetarán a los trámites que designe el

⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Vol. I. Tercera edición. Porrúa. México, 1998. p. 50.

Reglamento de Debates”.

Del artículo anterior se colige la jerarquía en cuanto al derecho que tienen las diversas representaciones en que se divide el ejercicio del poder de la Nación para iniciar leyes o decretos.

El artículo 73 en su fracción X establece como facultad del Congreso Federal, expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

“Este contenido constituye el fundamento de la reglamentación de la actual Ley Federal del Trabajo. Asimismo, la parte introductoria del artículo 123 apartado B, relacionada con la fracción X del artículo 73, faculta al Congreso a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, propiciándose de esta manera, la expedición de la Legislación Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.⁸⁹

En este contexto, como la normatividad laboral se caracteriza por proteger y reivindicar los derechos de la clase trabajadora, en virtud de que el trabajador es persona, que su actividad no es mercancía, que su retribución debe permitirle satisfacer sus necesidades más elementales, que debe gozar de estabilidad en el empleo y tener diversas prestaciones, es loable que el Poder Legislativo intervenga para expedir y modificar la normatividad laboral burocrática conforme al artículo 73 fracción X de la Constitución, respecto de su Título Octavo relativo a los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, con el fin de que los trabajadores reciban lo que por derecho les pertenece, apoyándose en criterios que se ajustan a la naturaleza del Derecho del Trabajo.

En el artículo 102 se establece que “... Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden

⁸⁹ CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales, Op. Cit. pp. 54-55.

federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine...”.

Del contenido del artículo anteriormente mencionado, se desprende la labor que ejecuta el Ministerio Público Federal como institución encargada de velar por la justicia, para que ésta se lleve a cabo de manera pronta y expedita, toda vez que de acuerdo con sus funciones efectúa la averiguación previa y ejerce en su caso, la acción penal ante los tribunales.

Bajo esta perspectiva, los trabajadores pueden acudir ante el Ministerio Público, quien recibe su querrela o denuncia, la cual puede ser formulada en forma oral o por escrito, expresando los hechos que configuran el delito cometido por los servidores públicos en contra de la administración de justicia, toda vez que no se da cumplimiento al laudo que ha emitido el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, circunstancia que le perjudica, entorpeciendo la realización de la justicia de manera pronta y expedita, correspondiendo ciertamente al Ministerio Público Federal solicitar a la autoridad jurisdiccional la aplicación de medidas que resulten indispensables para que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y que las resoluciones de aquellos se cumplan debidamente.

El artículo 103 fracción I determina la facultad de los Tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite entre gobernados, “Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales...”.

De este artículo se destaca la posibilidad de interponer el Juicio de Amparo, el cual constituye un medio de control jurídico de la Constitución, que

importa la presencia de un procedimiento tendiente a anular los actos de autoridad contraventores del orden constitucional, por lo tanto, los trabajadores deberían ejercer su derecho de acción en virtud de que se han violado sus garantías individuales, siendo afectada su esfera jurídica por la omisión de los titulares de las dependencias, al retardar el cumplimiento del laudo y, asimismo, como se ha explicado, estas autoridades interponen el amparo en contra de los autos que dicta el Tribunal en los que señala la aplicación de una multa, con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de sus fallos.

El artículo 107 complementa al precepto legal precedente, al establecer en la parte conducente que “Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...
- III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:
 - a) 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 que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo;...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes:

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia...”.

El artículo en mención establece las bases constitucionales conforme a las cuales se desarrolla el juicio de amparo, en las que se incluye el laboral, precisándose ampliamente su procedimiento en la Ley de Amparo, también denominada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Ahora bien, el hecho de que el juicio de amparo se siga a instancia de parte agraviada, constituye uno de los principios fundamentales del amparo, en donde el agraviado por un acto de autoridad adquiere la calidad de quejoso una vez que entabla la demanda de amparo; asimismo, la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, implica que solamente amparará y protegerá a quien ha comparecido ante el juez federal demandando la inconstitucionalidad

del acto reclamado, sin que otros agraviados por el mismo acto de autoridad se vean favorecidos con esa sentencia.

En este orden de ideas, la dependencia gubernamental interpone a través de su delegado⁹⁰ amparo indirecto ante el juez de distrito en contra del acuerdo emitido por la Sala respectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, argumentando en los conceptos de violación, que el acto reclamado contraviene sus garantías individuales específicamente las contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, con el propósito de que el juez tenga la certeza de que el acto emitido por la autoridad es inconstitucional al establecer la aplicación de la multa para dar cumplimiento a su fallo, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos que pertenecen a la L.F.T., ó al Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la L.F.T.S.E. contiene sus propios medios de apremio para hacer efectivas sus resoluciones, aunque incluso, se inconforman ante una multa establecida en atención a lo previsto por la Ley de la materia.

Posteriormente, la dependencia, igualmente a través de su delegado lleva a cabo la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en contra de la resolución emitida por el Juzgado de Distrito, toda vez que el juez no concede a la quejosa el amparo y protección de los Poderes de la Unión, y por lo tanto, considera que se afectan los intereses jurídicos y patrimoniales de la Institución gubernamental, refutando sus razonamientos en que se omitió analizar debidamente el acto reclamado y asimismo, de que se dejaron de estudiar los conceptos de violación tal y como fueron expuestos por la quejosa, por lo que insiste en que se revoque la resolución que se recurre a efecto de que se dicte otra, en el sentido de que se conceda el amparo y

⁹⁰ La Ley de Amparo en su artículo 19 señala que "...las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar **delegados** que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones...".

protección de la Justicia Federal haciendo efectiva la multa por la cantidad de un peso, de conformidad con el decreto expedido el 22 de junio de 1992, al cual nos referiremos con mayor detalle más adelante.

En tanto, el artículo 108 precisa que “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a... los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones... Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

El artículo en comento expresa claramente a quienes se les considera servidores públicos, comprendiendo entre ellos a los que laboran en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, evidentemente, con base a este artículo, se les puede fincar responsabilidad a los servidores públicos de las dependencias gubernamentales cuando retarden el cumplimiento de un laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe señalar que la Ley que se encargaba de regular las disposiciones aplicables a los servidores públicos, era la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, la cual quedó abrogada

por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante L.F.R.S.P.), publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 1 de enero de 1983. Posteriormente, el 13 de marzo de 2002, se publica la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (L.F.R.A.S.P.) en el Diario Oficial de la Federación, la cual derogó los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la L.F.R.S.P. por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas para el ámbito federal, continuando la aplicación de sus disposiciones para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

En este contexto, corresponde tanto a la L.F.R.S.P. como a la L.F.R.A.S.P. reglamentar el Título Cuarto de la C.P.E.U.M.

Ahora bien, por disposición del artículo 3 de la L.F.R.A.S.P. entre las autoridades facultadas para aplicar esta Ley en el ámbito de su competencia, se encuentra la Secretaría de la Función Pública, la cual de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) le corresponde:

“III. ...asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de

las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría.

...

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”

De lo expuesto anteriormente, se colige que en materia federal la Secretaría de la Función Pública es una de las autoridades encargadas para aplicar la L.F.R.A.S.P., en tanto que en el Distrito Federal, entre las autoridades competentes para aplicar la L.F.R.S.P. se encuentra básicamente la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, estableciéndose en el artículo 34 sus atribuciones y en los artículos 8 y 47 de las leyes citadas respectivamente, las obligaciones de los servidores públicos y, en caso de incumplir con sus obligaciones, las cuales serán estudiadas más adelante, se les pueden atribuir sanciones administrativas y económicas presentando la queja o denuncia ante la contraloría interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Asimismo, se han transcrito aquellas disposiciones que coadyuvan como fundamento para garantizar el debido funcionamiento de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, destacándose la participación de la Secretaría de la Función Pública, en la aplicación de las sanciones de los servidores públicos.

Ahora bien, el artículo 109 previene que “El Congreso de la Unión y las

Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza...”.

De este artículo se aprecia que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, se encuentran facultados en sus campos competenciales para expedir las correspondientes leyes de responsabilidades de los servidores públicos, asimismo, se advierte la posibilidad de recurrir a la legislación penal cuando exista la comisión de un delito por parte de un servidor público y toda vez, que al respecto el Código Penal Federal contiene en su Título Décimo intitulado “delitos cometidos por servidores públicos”, capítulo dos denominado “ejercicio indebido de servicio público”, artículo 214 fracción IV, el cual dispone que comete este delito el servidor público que “Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión. Al infractor de esta fracción se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito

Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

Ahora bien, el capítulo tres denominado “abuso de autoridad”, artículo 215 fracción IV, establece que “Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley...

Al que cometa este delito en los términos previstos por esta fracción, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

Además, también es aplicable a los servidores públicos el artículo 225 perteneciente al Título Décimo primero, el cual contempla los “delitos cometidos contra la administración de justicia” estableciendo que se configura este delito por:

“VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia...

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones VII y VIII, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa... En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

En cuanto al Código Penal del Distrito Federal, podemos advertir que el artículo 206 inserto en el Título Décimo denominado “Delitos contra la dignidad de las personas”, en su capítulo único titulado “Discriminación”, señala que “Se impondrán de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud:

III. Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta. Este delito se perseguirá por querrela.”

Ahora bien, el Título Décimo octavo intitulado “Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos”, capítulo VII contiene el delito de “negación del servicio público”, señalando en su artículo 270 fracción I que “Se impondrá prisión de dos a ocho años, al servidor público que indebidamente niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles.”

Además, el artículo 291 fracción III prevé que “Se impondrá prisión de uno a cinco años y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa, al servidor público que ejecute un acto o incurra en una omisión que dañe jurídicamente a alguien o le conceda una ventaja indebida...”. Por su parte, el artículo 292 indica en las fracciones III y IV respectivamente que “Se impondrá de uno a cinco años de prisión y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa, al servidor público que retarde o entorpezca indebidamente la administración de

justicia, y aquel que bajo cualquier pretexto, se niegue injustificadamente a despachar, dentro del plazo legal, un asunto pendiente ante él.”

De lo anterior, se advierte que es dable no sólo la aplicación de una sanción administrativa, sino también una sanción penal, y por lo tanto, los procedimientos para su aplicación se desarrollan de manera autónoma.

El artículo 113 dispone que “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. La responsabilidad del Estado por lo daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Del contenido del artículo citado se desprenden el artículo 7 de la L.F.R.A.S.P., y el 47 de la L.F.R.S.P. los cuales señalan los mismos principios expresados en la C.P.E.U.M, en cuanto a que es responsabilidad de los servidores públicos desempeñar sus empleos, cargos o comisiones, de acuerdo a las obligaciones previstas, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Es preciso indicar que la tesis aislada⁹¹ denominada “Servidores Públicos. El artículo 113 constitucional no puede servir de fundamento para aplicarles una sanción, por ser una norma programática que requiere de la intervención del legislador para que regule el procedimiento para imponerla”, señala que este artículo es una norma programática, toda vez que únicamente faculta y habilita al legislador para que regule lo relacionado con las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que hubieran incurrido, que en consecuencia los postulados que vinculan al servidor público, son precisamente las leyes que se emitan en acatamiento a tales normas programáticas, como lo es la L.F.R.A.S.P. y la L.F.R.S.P. no este precepto constitucional, que únicamente otorga al legislador lineamientos y directrices generales para que éste las desarrolle en los ordenamientos reglamentarios correspondientes que, una vez emitidos, claramente faculden a la autoridad administrativa para que vigile el desempeño del servidor público, inicie el procedimiento e imponga las sanciones respectivas.

En este orden de ideas, de acuerdo al artículo 4 de la L.F.R.A.S.P. las autoridades competentes para llevar a cabo la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley y aplicar las sanciones serán los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República. A su vez, el artículo 51 de la L.F.R.S.P. dispone que “Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas

⁹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Febrero de 2003. Tesis: I.4o.A.381 A. p. 1156.

para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones, establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas”.

Bajo este contexto, el artículo 3 de la L.F.R.S.P. menciona en la fracción VIII que “Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán: los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva”. Misma redacción señala el artículo 11 de la L.F.R.A.S.P.

Ahora bien, en virtud de que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la C.P.E.U.M. publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2002, se creó posteriormente, su Ley Reglamentaria denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor a partir del 1 de enero de 2005, la cual establece en su artículo 1 que “... tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado...” entendiendo por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Cabe señalar que aunque las disposiciones contenidas en esta ley, son

aplicables para cumplimentar únicamente los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones, se puede advertir del artículo 25 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que el Estado como persona moral, se obliga por medio de los órganos que lo representan.

En éste sentido, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben cubrir los gastos derivados del incumplimiento de los laudos, con cargo a sus respectivos presupuestos, toda vez que deben incluir en sus anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de esta responsabilidad.

Por otro lado, entre las obligaciones a que debe sujetarse todo servidor público de acuerdo con el artículo 8 de la L.F.R.A.S.P. se encuentran:

“I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

...

III. Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

...

VI. 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 éste.

...

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos, resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

...

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”

En este contexto, el artículo 47 de la L.F.R.S.P. contiene en sus fracciones I, II, IV, V, XIX, XXI y XXII similares disposiciones con respecto a las obligaciones de los servidores públicos, aunque podemos advertir que ninguna de las leyes referidas, dispone como obligación el cumplir con las resoluciones judiciales emitidas por las autoridades correspondientes, sean sentencias o laudos firmes, por lo tanto, pensamos que debe incorporarse a éstas leyes una fracción redactada en los términos señalados, a efecto de que se contemple esta causal de responsabilidad y se aplique al servidor público una sanción de carácter administrativo, mediante la correspondiente queja o denuncia que presente el trabajador ante la contraloría interna de la dependencia que incumple con el laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Consiguientemente, al incumplir los servidores públicos con sus obligaciones y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 de la L.F.R.A.S.E. y el 53 de la L.F.R.S.P., las sanciones por faltas administrativas son:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión (por un período no

menor de tres días ni mayor a un año en la L.F.R.A.S.P.).

- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”

Ahora bien, la L.F.R.A.S.P. establece en el artículo 13 que “... Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrá de seis meses a un año de inhabilitación.” Señalando ambas leyes que “... Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos y para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.”

De lo anterior podemos percatarnos que la inhabilitación puede imponerse como consecuencia de una omisión, en este caso, el retardo en el cumplimiento de un laudo y efectivamente causa un daño y un perjuicio al trabajador que ha obtenido un fallo a su favor, entendiéndose, de acuerdo con los artículos 2108 y 2109 del Código Civil para el Distrito Federal, por daño y perjuicio respectivamente, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Ciertamente, estos conceptos se han previsto en el ámbito civil, respecto

al incumplimiento de las obligaciones de esta naturaleza, pero en el ámbito laboral no son aplicables supletoriamente a la L.F.T.S.E., en razón de que esta Ley no prevé la norma que regule éstas figuras jurídicas. Luego entonces, si bien el numeral 11 de la ley referida permite la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de las leyes del orden común, de los principios generales del derecho y la equidad, lo cierto es que los artículos relativos a daños y perjuicios, contenidos en el Código Civil del Distrito Federal, no son aplicables en tal sentido.

Por otra parte, la tesis aislada existente en cuanto a los conceptos referidos, señala lo siguiente:

“DAÑOS Y PERJUICIOS EN MATERIA LABORAL. Es de conocido derecho que daño es aquel deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien, y que perjuicio es el lucro cesante, toda ganancia o provecho que deja de percibirse a consecuencia de un acto ilícito. Ahora bien, en materia de trabajo los daños y perjuicios solamente se contemplan en la Ley Federal del Trabajo, al regular la procedencia del pago de los salarios vencidos (caídos), que equivalen al resarcimiento del daño sufrido por el trabajador, con motivo de la actualización de alguna de las dos únicas hipótesis que al efecto prevé, a saber: a) La prevista en el artículo 48, párrafo segundo, en relación con el numeral 50, fracción III, que establece el derecho del trabajador de recibir el pago de salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo, cuando en el juicio laboral el patrón no compruebe la causa de rescisión; y, b) La establecida por el artículo 157, en relación con el 154 y 156, de la ley laboral en consulta, relativa al derecho del trabajador de recibir el pago de salarios vencidos desde la fecha del inicio de una vacante o plaza de nueva creación hasta que se cumplimente el laudo, cuando el patrón no respete el derecho de preferencia del trabajador en el orden establecido en la Ley Federal del Trabajo o en la cláusula de admisión del contrato colectivo de trabajo, en su caso, para ocupar vacantes o plazas de nueva creación. En consecuencia, se concluye que, fuera de los dos casos citados, la regla general es que el pago de daños y perjuicios no está considerado en la Ley

Federal del Trabajo como una pretensión que deba ventilarse en la vía laboral.”⁹²

Por lo tanto, la figura jurídica de los daños y perjuicios en el derecho burocrático equivalen al resarcimiento del daño sufrido por el trabajador, cuando tiene derecho de recibir el pago de salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo, cuando en el juicio laboral el patrón no comprobó la causa legal de cese, de acuerdo con alguna de las hipótesis establecidas en el artículo 46 de la Ley de la materia. En este orden de ideas, es evidente que al trabajador al servicio del Estado se le afecta en su patrimonio y consiguientemente, en su subsistencia cuando el laudo en el cual se han señalado las prestaciones a que tiene derecho no es ejecutado de manera pronta.

Finalmente, por lo que respecta al artículo 123 de la C.P.E.U.M., establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En

⁹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Octubre de 2000. Tesis: XII.2o.7 L. p. 1285.

los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

...

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

...

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de la seguridad social.”

En el apartado B de este artículo se señalan las bases constitucionales del trabajo de los empleados al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, constituyendo una de las reformas más importantes llevada a cabo el 5 de diciembre de 1960, en donde el contenido de este nuevo apartado contempla las condiciones mínimas en que los trabajadores al servicio del Estado desempeñarán sus labores, así como las prestaciones básicas a que tienen derecho, además de mencionar las autoridades jurisdiccionales encargadas de la justicia laboral, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el Consejo de la Judicatura Federal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este orden de ideas, el artículo 123 apartado B Constitucional, sustentó la aplicación del Derecho Burocrático en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que deben adecuarse las disposiciones de su Ley Reglamentaria, con el propósito de que estos beneficios se vean reflejados

realmente en la práctica diaria.

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

La L.F.T.S.E. contiene un total de 165 artículos y fue creada para regular las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores, constituye la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, y toda vez que en el capítulo anterior quedó precisada su conformación, ahora procedemos a realizar la transcripción y el estudio de los artículos relativos con la ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este orden de ideas, el artículo 11 señala que “En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicará supletoriamente, y en su orden, 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.” De este artículo, se infiere que “las fuentes del derecho burocrático son las que se consignan, por su orden, en este artículo. Debe tenerse presente que la nueva L.F.T., fuente supletoria del trabajo burocrático, dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda aplicarse la norma más favorable al trabajador”.⁹³

Atendiendo a lo anterior, resulta necesario mencionar que la tesis aislada⁹⁴ titulada “Supletoriedad de una ley a otra. Requisitos para su procedencia”, detalla los elementos necesarios para que exista esta figura, y que son a saber:

⁹³ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima cuarta edición. Porrúa. México, 2006. p. 25.

⁹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: IV.2o.8 K. p. 480.

1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; situación que claramente se establece en el artículo 11 de la Ley de burocrática.

2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; es decir, en la L.F.T.S.E. se aprecian los medios de apremio en el Título Octavo, Capítulo I.

3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria. Al respecto, en la práctica se observa que realmente las normas reguladoras de los medios de apremio contenidos en la ley de la materia son insuficientes para dar pronto cumplimiento a los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, careciendo de la reglamentación adecuada para lograr la procuración de Justicia.

4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra. Ahora bien, el hecho de aplicarse la supletoriedad de la L.F.T. y del C.F.P.C. no contraría las bases esenciales del sistema legal establecido en la L.F.T.S.E., en virtud de que las leyes supletorias establecen la misma cantidad de mil pesos para hacer efectivas las resoluciones de las autoridades correspondientes, aunque ciertamente, las autoridades laborales deben conducirse de acuerdo a la supletoriedad expresa por la Ley de la materia, con el objeto de evitar la interposición del Juicio de Amparo.

En este orden de ideas, de acuerdo con la jurisprudencia⁹⁵ denominada “Supletoriedad de leyes. Cuando se aplica” la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para la interpretación de sus disposiciones, deducir sus principios integrándolos con los principios generales contenidos en otras leyes y subsanar sus omisiones.

De esta manera, la supletoriedad que invocan las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resulta ser una cuestión a la que recurren para dar cumplimiento a sus fallos y a su vez, dar debida coherencia al sistema jurídico burocrático.

En este contexto, si existe una laguna en la ley, se recurre a lo establecido en otros ordenamientos, toda vez que se pretende llenar el vacío que el legislador no previó al crear la ley. En el caso de la Ley burocrática, se establecieron los medios de apremio mediante los cuales se harían cumplir las determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previniendo el incumplimiento en la ejecución de los laudos, aunque a pesar de ello, advertimos que es insuficiente e irrisoria la cantidad señalada por la Ley aludida, aunado a que las dependencias intentan el juicio de amparo solicitando la aplicación de la multa de un peso, en virtud del decreto del 22 de junio de 1992.

Asimismo, hay que recordar que el Presidente de cada Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala; además, al Pleno del Tribunal le corresponde uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar que pronuncien tesis contradictorias, situación que no ocurre, en razón de

⁹⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Enero de 1997. Tesis: I.3o.A. J/19. p. 374.

que en los acuerdos dictados por las Salas para dar cumplimiento a sus laudos lo hacen fundando sus resoluciones indistintamente con base en la L.F.T., o con el Código Federal de Procedimientos Civiles, circunstancia que da lugar a que las dependencias interpongan el Juicio de Garantías, señalando que se dejó de aplicar la L.F.T.S.E., repercutiendo en el retardo en la administración de justicia.

Efectivamente, cualquiera que sea el ordenamiento en que se fundamente un acuerdo de las Salas del Tribunal para llevar a cabo la aplicación de una multa, invariablemente se interpondrá el Juicio de Amparo por parte de los delegados de las dependencias, toda vez que no aceptan un laudo condenatorio, al no respetar el mandato de una autoridad.

De acuerdo al artículo 148 “El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos”.

Cuando la Sala del Tribunal dicta sus acuerdos apercibiendo con la multa de mil pesos, las dependencias gubernamentales combaten el acuerdo alegando que no está emitido conforme a derecho, toda vez que la unidad de pesos sufre un cambio en la que \$1,000 pesos corresponde en la actualidad a \$1.00 peso y por lo tanto, que la autoridad responsable interpreta de manera errónea el artículo 148 de la Ley de la materia.

Igualmente, exponen que el precepto legal transcrito es muy claro al prever que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer una multa que tiene como máximo los mil pesos, es decir, que no es una multa fija, pues de su redacción se concluye que establece un máximo, y que por lo tanto, la autoridad responsable tiene la obligación de establecer dentro de su acuerdo de apercibimiento, en que se basó para determinar la medida de apremio en el máximo, por lo que la autoridad no establece una motivación acorde para ello.

En esta tesitura, aplicar la multa de mil pesos en nada soluciona el

problema total de dar cumplimiento a los fallos de Tribunal, en virtud de que es preciso que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje considere la gravedad de la falta, la reincidencia en la conducta, la capacidad económica de la parte infractora y todas aquellas circunstancias que tienden a individualizar una sanción, motivando de forma suficiente las causas que toma en cuenta para determinar la cantidad que impone como medida de apremio.

En el artículo 149 se establece que “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”.

Como se puede observar, le corresponde a la Tesorería General de la Federación hacer efectiva la multa e informar al Tribunal su actuación, situación que queda al margen de este artículo, toda vez que se presenta primeramente la impugnación a los acuerdos del Tribunal con respecto a la cantidad de las multas como se ha explicado, circunstancia que debe modificarse para que posteriormente se ventile el procedimiento que señala la Ley.

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

De lo anterior se desprende que aunque el Tribunal aperciba a las instituciones gubernamentales de acuerdo con la Ley de la materia para lograr la ejecución de sus laudos, toda vez que ésta es su obligación, éstos no se cumplen de manera inmediata, resultando ineficaces las medidas que tiene a su alcance, siendo combatidos todos los razonamientos que expone para fundar y motivar sus resoluciones por las razones aducidas con anterioridad.

En cuanto al artículo 151, se previene que “Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo a su favor el laudo, 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 artículo anterior”.

En atención a este último artículo, que señala la Ley de la materia para dar cumplimiento a sus fallos, se concluye que “La ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores o sea de los titulares de las dependencias, pues independientemente de la falta de disposiciones adecuadas el Tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere, aplicando las leyes supletorias, o sea la L.F.T.”.⁹⁶

Así entonces, consideramos necesario que la Ley laboral burocrática contenga disposiciones que otorguen seguridad jurídica a los trabajadores al servicio del Estado, a fin de garantizar la expeditéz en la ejecución de los laudos, lo cual se traduce en la desaparición de los obstáculos que impiden a los trabajadores recibir lo que les corresponde conforme a derecho.

En este sentido, es pertinente incorporar a la L.F.T.S.E. en su Título Octavo relativo a los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, disposiciones legales que establezcan la facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de imponer multas de 50 a 100 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, mencionando un mínimo y un máximo, a efecto de individualizar la sanción y no señalar arbitrariamente una multa fija considerando ciertos parámetros, a saber, la gravedad del incumplimiento del laudo, la reincidencia en la conducta omisa y la capacidad económica de la parte infractora.

⁹⁶ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera. Op. Cit. p. 71.

Asimismo, mediante la redacción de la aplicación de las multas en días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se pretende se lleve a cabo la cuantificación correspondiente con base en la cuota diaria del salario mínimo en el Distrito Federal; esto es, tomando en cuenta el incremento del mismo, a efecto de determinar el monto de la multa de acuerdo con la unidad monetaria vigente, es decir, con el valor que tiene la moneda al momento de imponerse la sanción.

3.3. La Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo es la Ley Reglamentaria del Apartado A del artículo 123 constitucional, el cual dispone que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes sobre el trabajo, la cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo...”. Por lo tanto, este apartado regula las relaciones laborales que se llevan a cabo entre las empresas públicas de la Federación, sean estas organismos descentralizados o sociedades anónimas con sus trabajadores.

Ahora bien, “La actual L.F.T. se promulgó en 1969 y entró en vigor a partir del 1 de mayo de 1970, contempló un total de 890 disposiciones; con base en las reformas procesales de 1980, se amplió a 1010, pero la estructura original, de dieciséis Títulos se mantuvo. La división en su parte Sustantiva y Adjetiva no varió; puesto que la primera abarca del artículo 1 al 684, en tanto que la última comprende de la disposición 685 a la 1010”.⁹⁷

En este orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo⁹⁸ vigente contiene

⁹⁷ CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales, Op. Cit. p. 74.

⁹⁸ Ibidem, pp. 76 a 78.

1010 artículos, estructurados en dieciséis Títulos, considerándose un doble Título, el Quinto y un quinto bis adicional, siendo su contenido el siguiente:

- Título Primero; considera los principios generales de la ley, entre los que resalta que ésta tiende a conseguir el equilibrio y la justicia sociales en las relaciones laborales; que el trabajo no es una mercancía; que exige respeto. Sanciona como inexistentes las condiciones que contravengan estos principios. También se incluye lo referente a los Tratados Internacionales, el concepto de empresa, de establecimiento, patrón, patrón sustituto, intermediario, trabajador y principios de interpretación (1-19).
- Título Segundo; incluye los temas de contrato individual de trabajo, de relación de trabajo, duración de dichas relaciones, suspensión, rescisión y terminación de ellas (20-55).
- Título Tercero; contiene las condiciones de trabajo como jornadas, descansos, vacaciones, salarios, aguinaldos, primas en sus diversas formas, protección especial al salario mínimo, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (56-131).
- Título Cuarto; contiene obligaciones de patrones y trabajadores, habitación, derecho de preferencia, antigüedad y ascenso e invención de los trabajadores (132-163).
- Título Quinto; considera lo referente al trabajo de las mujeres, sus derechos y obligaciones especiales (164-172).
- Título Quinto bis; incluye todo lo relacionado con los menores (173-180).
- Título Sexto; contempla en su contenido diversos trabajos especiales como el de confianza, de los buques, de las tripulaciones aeronáuticas, el ferrocarrilero, el de auto transporte, de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción Federal, del campo, agentes de Comercio, y otros semejantes, deportistas profesionales, actores, músicos, trabajo a

domicilio, domésticos, trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, industria familia, médicos y Universidades e Institutos de Educación Superior autónomos por ley (181-353 U).

- Título Séptimo; contempla las relaciones colectivas de Trabajo y las instituciones que las generan como son: coaliciones, sindicatos, federaciones, confederaciones, contrato colectivo, contrato Ley, reglamento interior de trabajo, modificación, suspensión y terminación de las condiciones colectivas de trabajo (354-439).
- Título Octavo; trata todo lo relacionado con la huelga en su parte sustantiva (440-471).
- Título Noveno; contempla todo lo concerniente a riesgos de trabajo (472-515).
- Título Décimo; considera los aspectos de la prescripción (516-522).
- Título Undécimo; incluye a las autoridades del Trabajo y resalta por su importancia a las Juntas de Conciliación y Arbitraje (523-624).
- Título Duodécimo; indica lo relacionado con el personal Jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (625-647).
- Título Décimotercero; considera a los representantes de trabajadores y de patronos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y de la Comisión Nacional para participar los Trabajadores en las utilidades de las empresas (648-684).
- Título Décimocuarto; contempla todo lo relacionado con el Derecho Procesal, temas de capacidad, personalidad, competencias, impedimentos, excusas, actuación de las Juntas, términos procesales, notificaciones, exhortos y despachos, incidentes, acumulación, continuación del proceso y caducidad, pruebas, resoluciones laborales, revisión de los actos de ejecución, providencias cautelares, procedimientos ordinarios, procedimientos especiales, procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica y procedimiento de huelga (685-938).

- Título Décimoquinto; señala los lineamientos del procedimiento de ejecución con cumplimiento de laudo, embargo, remates, también procedimiento de las tercerías y preferencia de crédito, procedimientos paraprocesales o voluntarios (939-991).
- Por último, el Título Décimosexto; incluye todas las disposiciones sobre responsabilidades y sanciones por las violaciones que se dieran ante la inobservancia de sus disposiciones (992-1010).

Ahora bien, respecto al procedimiento de ejecución de los laudos señalado en la L.F.T. y en la L.F.T.S.E., advertimos que existen notables diferencias.

Comenzaremos por conocer las autoridades encargadas de vigilar que se cumplan los laudos, en la L.F.T.S.E. quedan a cargo del Presidente de cada una de las Salas y del Presidente del propio Tribunal, quien vigila que se cumplan aquellos laudos dictados por el Pleno, en tanto que en la L.F.T., la ejecución de los laudos compete a los Presidentes de las Juntas de Conciliación Permanentes, a los de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin dictan las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

Ciertamente, intervienen como integrantes de las Juntas los representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones, mientras tanto, quienes integran el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje reciben el nombre de Magistrados, y los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen el carácter de ministros.

En cuanto al procedimiento de ejecución de los laudos por medio de exhorto, la L.F.T. se aplica supletoriamente, toda vez que la Ley burocrática no establece disposición alguna al respecto, luego entonces, la L.F.T. ordena que siempre que en ejecución de un laudo deba entregarse una suma de dinero o el

cumplimiento de un derecho al trabajador, el Presidente cuidará que se le otorgue personalmente. En caso de que la parte demandada radique fuera del lugar de residencia de la Junta, se girará exhorto al Presidente de la Junta de Conciliación Permanente, al de la Junta de Conciliación y Arbitraje o al Juez más próximo a su domicilio, para que se cumplimente la ejecución del laudo.

Conviene comentar que las costas judiciales en materia laboral burocrática no operan, así lo establece el artículo 144, al señalar que “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas”, por su parte, la L.F.T. en el artículo 944 prevé que “Los gastos que se originen en la ejecución de los laudos, serán a cargo de la parte que no cumpla.”

Por lo que toca al plazo en que se deben cumplimentar los laudos, la L.F.T. dispone en su artículo 945 que “deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes al en que surta efectos la notificación y las partes pueden convenir en las modalidades de su cumplimiento.” En este contexto, la L.F.T.S.E. no dispone de término alguno, apreciándose que el cumplimiento del mismo queda al libre albedrío de las partes, donde la parte que obtuvo a su favor un laudo, puede solicitar la ejecución en cualquier momento quedando prescrito el derecho de ejercitar esta acción en dos años, contados a partir de que sea ejecutable la resolución, asimismo, las partes que actúan en el ámbito burocrático no pueden convenir en las modalidades del cumplimiento del laudo como se observa en la L.F.T.

Ahora bien, con respecto a los medios de apremio que pueden emplear las autoridades de la L.F.T. de acuerdo al artículo 731 se señalan:

- 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; y

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.”

En virtud de los medios de apremio previstos, el Presidente de la Junta, los de las Juntas Especiales y los auxiliares, pueden hacer que concurren a las audiencias las personas cuya presencia es indispensable y asimismo, pueden asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, empleando conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio.

Evidentemente, las autoridades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dejan de observar lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley burocrática, al fundamentar sus apercibimientos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 731 de la L.F.T., al aplicar la multa de hasta siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción, situación que conlleva a interponer el amparo por parte de los delegados de las dependencias gubernamentales, manifestando que se vulneran las garantías de legalidad y seguridad jurídica de su representada contenidas en la Constitución Federal, toda vez que la Ley burocrática sí regula la imposición de multas para hacer cumplir sus resoluciones, y que por lo tanto, es improcedente la supletoriedad de la L.F.T., en razón de que la misma no es reguladora de la relación laboral de las partes.

Así las cosas, la L.F.T. contempla vías de apremio más eficaces que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual no se prevén los medios de apremio adecuados para hacer respetar sus resoluciones, circunstancia que se refleja en la aplicación de constantes multas a los titulares para tal efecto.

Consiguientemente, la L.F.T. añade en su artículo 732 que “Las correcciones disciplinarias y los medios de apremio se impondrán de plano, sin substanciación alguna, y deberán estar fundadas y motivadas. Podrán ser impugnadas en los términos de esta Ley.”

Cabe mencionar que el artículo 946 de la L.F.T. señala que “La ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta la cuantificada en el mismo”.

De esta disposición, aplicada al ámbito burocrático, se observan dos supuestos cuando un laudo es condenatorio para el titular de una dependencia, en donde se le obliga a desarrollar una conducta tendiente a cumplimentar un derecho, como sería llevar a cabo la reinstalación de un trabajador o a realizar el pago de cierta cantidad líquida, la cual deberá estar cuantificada en el propio laudo para evitar el incidente de liquidación, por lo tanto, en el propio laudo deben establecerse las bases con arreglo a las cuales deberá cumplimentarse.

De lo anterior, se desprende que “el incidente de liquidación del juicio laboral no es una nueva oportunidad de ampliar la controversia o introducir nuevos elementos en ella, pues su finalidad es cuantificar la condena formulada en el laudo que se trata de liquidar, por lo que la actividad de la Junta respectiva, -en este caso de la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje- debe concretarse a verificar si la liquidación propuesta por el interesado es correcta o no, en la inteligencia de que la circunstancia de que el demandado no objete la multicitada liquidación no implica que la acepte, porque ninguna disposición legal lo ordena así.”⁹⁹

Luego entonces, el titular de la dependencia se encuentra obligado a efectuar el pago de la cantidad establecida en el laudo, monto que se incrementa considerando que si se condena al pago de los salarios caídos o vencidos desde la fecha de despido hasta que se cumplimente el laudo con

⁹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. No. 83, noviembre de 1994. p. 49.

base en un salario diario determinado, el importe de los mismos deberá computarse en el momento en que se le de cumplimiento.

Por otra parte, la L.F.T. previene que una vez transcurrido el término de las setenta y dos horas siguientes al en que surta efectos la notificación del laudo para que éste se cumplimente, el Presidente, a petición de la parte que obtuvo a su favor el fallo, dictará auto de requerimiento y embargo, señalando en el artículo 951 que "En la diligencia de requerimiento de pago y embargo se observarán las normas siguientes:

- I. Se practicará en el lugar donde se presta o prestaron los servicios, en el nuevo domicilio del deudor o en la habitación, oficina, establecimiento o lugar señalado por el Actuario en el acta de notificación de conformidad con el artículo 740 de esta Ley;
- II. Si no se encuentra el deudor, la diligencia se practicará con cualquier persona que esté presente;
- III. El Actuario requerirá de pago a la persona con quien entienda la diligencia y si no se efectúa el mismo procederá al embargo;
- IV. El Actuario podrá, en caso necesario, sin autorización previa, solicitar el auxilio de la fuerza pública y romper las cerraduras del local en que se deba practicar la diligencia;
- V. Si ninguna persona está presente, el Actuario practicará el embargo y fijará copia autorizada de la diligencia en la puerta de entrada del local en que se hubiere practicado; y
- VI. El Actuario, bajo su responsabilidad, embargará únicamente los bienes necesarios para garantizar el monto de la condena, de sus intereses y de los gastos de ejecución."

Asimismo, se indica en el artículo 952, los bienes que quedan exceptuados de embargo, como son:

- I. Los bienes que constituyen el patrimonio de familia;
- II. Los que pertenezcan a la casa-habitación, siempre que sean de uso indispensable;
- III. La maquinaria, los instrumentos, útiles y animales de una empresa o establecimiento, en cuanto sean necesarios para el desarrollo de sus actividades
- IV. Las mieses antes de ser cosechadas, pero no los derechos sobre las siembras;
- V. Las armas y caballos de los militares en servicio activo, indispensables para éste de conformidad con las leyes;
- VI. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;
- VII. Los derechos de uso y de habitación; y
- VIII. Las servidumbres, a no ser que se embargue el fundo, a cuyo favor estén constituidas.”

En la L.F.T. también se ha regulado que las diligencias de embargo no pueden suspenderse y que el actuario se encuentra facultado para resolver las cuestiones que se susciten, puede tomar en consideración lo que expongan las partes, para determinar los bienes que deban ser objeto de embargo, prefiriendo los que sean de más fácil realización y en caso de que el embargo deba recaer en bienes que se encuentren fuera del lugar en que se practique la diligencia, el actuario se trasladará al local donde manifieste la parte que obtuvo a su favor el laudo que se encuentran y previa identificación de los bienes, practicará el embargo.

Incluso, se ha especificado el procedimiento a realizar cuando los bienes embargados fuesen dinero o créditos realizables en el acto, donde el actuario trabará embargo y los pondrá a disposición del Presidente de la Junta, quien deberá resolver de inmediato sobre el pago del actor. Ahora bien, si los bienes embargados son muebles, se pondrán en depósito de la persona, que bajo su responsabilidad designe la parte que obtuvo a su favor el fallo. El depositario

debe informar al Presidente Ejecutor del lugar en que quedarán los bienes embargados bajo su custodia. La parte que obtuvo a su favor el laudo podrá solicitar el cambio de depositario.

En el supuesto de que los bienes embargados son créditos, frutos o productos, se notificará al deudor o inquilino, que el importe del pago lo haga al Presidente Ejecutor, apercibido de doble pago en caso de desobediencia.

En este contexto, si los bienes embargados fueren inmuebles, se ordenará dentro de las veinticuatro horas siguientes, la inscripción dentro del Registro Público de la Propiedad.

A más de lo anterior, el actor puede pedir la ampliación del embargo:

I. Cuando no basten los bienes embargados para cubrir las cantidades por las que se despachó ejecución, después de rendido el avalúo de los mismos; y

II. Cuando se promueva una tercería.

El Presidente Ejecutor podrá decretar la ampliación si a su juicio concurren las circunstancias a que se refieren las fracciones anteriores, sin ponerlo en conocimiento del demandado.”

De lo anterior, se advierte que la L.F.T. se encuentra debidamente integrada por las disposiciones necesarias que permiten se lleve a cabo el cumplimiento de las resoluciones de las Juntas, igualmente la L.F.T.S.E. en su parte relativa al procedimiento de ejecución de los laudos, debe componerse con la normatividad que hagan respetar los fallos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de lo contrario no tendría sentido que una vez dirimido el conflicto, no se haga efectiva la aplicación de la justicia, considerando que la ejecución del laudo es el último periodo procedimental que asegura el correcto funcionamiento del orden jurídico existente.

En este orden de ideas, es necesario que en la Ley de la materia se precise un término de cinco días hábiles para que la parte condenada cumpla el laudo firme del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, apercibiéndola de que, de no hacerlo, se le impondrá multa consistente en 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, una vez transcurrido el término de referencia, sin que haya dado cumplimiento al laudo, se le hará efectivo el apercibimiento de mérito, procediendo a realizarse un segundo requerimiento, apercibiéndola que, en caso de persistir en su conducta renuente, se le hará efectiva la multa consistente en 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Bajo esta perspectiva, se responde a la exigencia establecida en el artículo 17 constitucional el cual previene que la impartición de justicia debe darse en los plazos y términos que fijen las leyes, otorgando al legislador la facultad de establecerlos de manera razonable.

3.4. El Código Federal de Procedimientos Civiles

El Código Federal de Procedimientos Civiles (en adelante C.F.P.C.) es un ordenamiento legal que también se encuentra incluido como instrumento supletorio de la Ley burocrática, de acuerdo con lo establecido por su artículo 11. Conforme a su estructura, consta de cuatro Libros; el Primero está integrado por siete Títulos, el Libro Segundo está conformado por cinco Títulos, el Libro Tercero contiene dos Títulos y por último el Libro Cuarto con un único Título; integrándose este código con un total de 577 artículos.

Ahora bien, adquiere importancia para nuestro tema de investigación, el Libro Primero, toda vez que en su Título Segundo intitulado autoridad judicial, específicamente en el Capítulo III relativo a las facultades y obligaciones de los funcionarios judiciales, Sección Primera “De los juzgadores”, ordena en su artículo 59 que “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 también es empleado como fundamento por las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dar cumplimiento a sus fallos, estableciendo en sus acuerdos que la multa que debe imponerse cuando se incurra en desacato a un mandato judicial debe ser la señalada como máxima, es decir, mil pesos, acorde con lo previsto por el artículo 59 Fracción I del C.F.P.C.

Consiguientemente, las dependencias gubernamentales nuevamente expresan que la autoridad responsable no se ajusta al cause procedimental contemplado en la L.F.T.S.E., estableciendo ilegalmente la aplicación del artículo 59 fracción I del C.F.P.C., argumentando que se está actuando en materia laboral burocrática y no en materia civil o administrativa, apuntando, asimismo, que el incumplimiento aún no se ha verificado y que la autoridad responsable se excede en su proceder, llevando a cabo una atribución que no le ha sido conferida por la Ley de la materia.

De lo anterior, se advierte que es lógico que al imponer una multa debe fijarse de acuerdo con el valor que tiene la moneda al momento de aplicar la sanción, debido a que el valor adquisitivo de aquella va modificándose y, en efecto, si hay incumplimiento por parte de los titulares de la dependencias, en virtud de que se llevan a cabo múltiples requerimientos de pago de conformidad con el artículo 151 de la Ley de la materia, por lo tanto, la autoridad no se excede en su proceder.

Por lo expuesto, puede distinguirse que el C.F.P.C. es escueto en cuanto a la regulación de las medidas de apremio a fin de que los jueces puedan imponer sus determinaciones con el apoyo de cualquiera de las medidas establecidas que consideren resulte eficaz.

Así que es necesario que un acuerdo se encuentre debidamente fundado y motivado sin contravenir lo dispuesto por el artículo 11 de la L.F.T.S.E., remarcando nuevamente que es insuficiente la aplicación de una multa de un peso, toda vez que se vulneran las garantías individuales de los trabajadores.

Ahora bien, a fin de que se limiten los requerimientos de pago por parte del trabajador, consideramos importante que la Sala respectiva solicite al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que requiera al superior jerárquico del Titular responsable, a efecto de que obligue al servidor público omiso a que cumpla el laudo en un plazo no mayor de cinco días, o en su defecto, proceda a su destitución, autorizando el cumplimiento del laudo con cargo al Erario Federal o del Distrito Federal, toda vez que la autoridad ejecutora debe cerciorarse que el trabajador reciba la suma de dinero a que resultó condenada la dependencia gubernamental, a efecto de evitar que el derecho declarado en el laudo que puso fin a la controversia laboral, quede en un simple enunciado.

3.5. Tesis Jurisprudenciales aplicables al Juicio Laboral Burocrático

La jurisprudencia en materia laboral constituye parte importante del Derecho del Trabajo, en razón de ser la interpretación oficial de las leyes laborales, hecha por el Poder Judicial Federal, en donde se aclara la voluntad del legislador, es decir, lo que quiso decir en la ley cuando ésta es oscura o, en su caso, confirma lo que en ella ha dispuesto.

Al respecto, “los artículos 192 al 197 de la Ley de Amparo establecen la

forma en que se constituye, la obligatoriedad de ésta y la forma en que debe citarse. En el primer caso, ésta se configura con cinco sentencias resueltas en un mismo sentido no interrumpidas. En el caso de contradicciones de tesis, se constituye con las resoluciones que diluciden éstas. La obligatoriedad de la misma está establecida en los artículos 192 y 193 de la ley mencionada”.¹⁰⁰

Por otra parte, como hemos visto en los artículos 8 y 47 de la L.F.R.A.S.P. y de la L.F.R.S.P. respectivamente, se prevén las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos para garantizar el servicio que desarrollan bajo los principios que la Ley establece, los cuales se encuentran impregnados de alto valor moral como lo afirma la jurisprudencia, y en dado caso, de que entre sus obligaciones no se precise que se encuentran compelidos a dar cumplimiento inmediato a las resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales no los exime ésta situación de responsabilidad.

Ahora bien, se han emitido diversas tesis aplicables a nuestro tema de investigación, destacamos las que refuerzan las consideraciones expuestas con antelación con la siguiente tesis aislada, que a la letra dice:

“SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades

¹⁰⁰ IBARRA FLORES, Román. Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano, Op. Cit. p. 81.

Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.”¹⁰¹

Luego entonces, el establecer en el artículo 13 de la L.F.R.A.S.P. y en el 53 de la L.F.R.S.P. la imposición de una sanción administrativa, tiene como propósito el respeto y cumplimiento de sus disposiciones, salvaguardando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, en este contexto, efectivamente los artículos 14 y 54 respectivamente de las leyes citadas señalan que para imponerlas se toma en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que incurren y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella. Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis jurisprudencial:

¹⁰¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Febrero de 2004. Tesis: I.7o.A.272 A. p.1144.

“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.”¹⁰²

En este sentido, se debe aplicar a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal o local una sanción administrativa, en virtud de ser los representantes de las dependencias de gobierno, por tanto, la autoridad

¹⁰² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Abril de 2003. Tesis: I.4º. A. J/22. p. 1030.

ejecutora debe considerar que el retraso en el cumplimiento de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es una circunstancia realmente grave, toda vez que la sociedad se encuentra interesada en que el Estado asegure la eficacia del sistema jurídico. Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada que a continuación se cita.

“SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS. El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.”¹⁰³

En este orden de ideas, los servidores públicos también pueden hacerse acreedores a la responsabilidad penal derivada de las disposiciones contenidas en el Código Penal Federal o el Código Penal para el Distrito Federal, en donde figuran el delito de abuso de autoridad, los delitos cometidos en contra de la administración de Justicia, negación del servicio público y la denegación o retardo de la justicia y prevaricación. Estas aseveraciones tienen sustento en lo dispuesto por la siguiente tesis aislada:

“SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS

¹⁰³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: I.7o.A.70 A. p.800.

LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.)”.¹⁰⁴

En atención a que los titulares de las Dependencias de la Administración Pública no suelen dar cumplimiento a los laudos dictados a favor de los trabajadores burocráticos, también se harían acreedores a sanciones económicas, toda vez que de acuerdo al artículo 15 de la L.F.R.A.S.P. se contempla que la misma procede por el incumplimiento de las obligaciones apuntadas en el artículo 8, en donde constituye un obligación cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, o bien, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, asimismo, el artículo 55 de la

¹⁰⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: IV.1o.A.T.16 A. p. 799.

L.F.R.S.P. señala la aplicación de la sanción económica por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 47.

En este orden de ideas, de acuerdo con los artículos 15 y 55 respectivamente de la leyes aludidas, es aplicable la sanción económica cuando se producen beneficios o lucro, o se causan daños o perjuicios, los cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, señalándose en la L.F.R.S.P. dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Ahora bien, se ha establecido jurisprudencia con respecto a la aplicación de la multa contenida en el artículo 59 fracción I del C.F.P.C., con el fin de aclarar que al incurrir en desacato a un mandato judicial, la misma debe fijarse de acuerdo con el valor que tenga la moneda al momento de imponerse la sanción, debido a que el valor adquisitivo de aquélla va modificándose y por lo tanto, la multa debe imponerse con base en la unidad monetaria vigente correspondiendo a la cantidad de mil pesos, por lo que no debe considerarse como sanción la cantidad de 1.00 peso. Al efecto, se transcribe la jurisprudencia referida.

“MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Lo dispuesto en el Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y dos, y que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y tres, sólo debe entenderse aplicable para los casos en que con anterioridad a su entrada en vigor se hubieran contraído obligaciones monetarias, ya sea por convenio o por disposiciones legales o reglamentarias, puesto que no sería admisible que dichas obligaciones se pagaran con base en la nueva unidad monetaria. Acorde con lo antes expuesto, la multa a que alude el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe fijarse de acuerdo al valor que tenga la moneda al momento de imponerse la sanción,

debido a que el valor adquisitivo de aquélla va modificándose y porque esa medida de apremio no está referida a ordenamiento monetario alguno vigente en una época determinada, sino que la multa debe imponerse con base en la unidad monetaria vigente cuando se incurra en desacato al mandamiento judicial y, por ende, la señalada como máxima en ese precepto equivale a un mil nuevos pesos.”¹⁰⁵

En este orden de ideas, también debe entenderse en el derecho burocrático que la medida de apremio establecida en el artículo 148, corresponde a la cantidad de mil pesos y no a un peso como pretenden las instituciones de gobierno que se les aplique. Aún así, podemos apreciar que el C.F.P.C. no ha actualizado su sanción económica, pero contempla el auxilio de la fuerza pública y si estos recursos resultan insuficientes como medidas de apremio, enfatiza que se procede en contra del rebelde por el delito de desobediencia al mandato legítimo de autoridad, instrumentos que no vislumbra la L.F.T.S.E. careciendo de medidas eficaces que permitan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ejecutar sus resoluciones.

Ergo, bajo esa pretensión cabe recalcarse lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, mediante la tesis aislada que esclarece lo siguiente:

“ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante

¹⁰⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Agosto de 2002. Tesis: 2a./J. 85/2002. p. 269.

ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.”¹⁰⁶

En la inteligencia de que la tesis aislada sustentada por la Suprema Corte de Justicia, ha establecido los parámetros para detallar lo que se entiende por justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, las autoridades se encuentran constreñidas a obrar en los términos referidos, de lo contrario, se manifiesta un franco desacato a sus obligaciones generando como consecuencia, un retraso injustificado en la ejecución de los laudos ocasionando un grave perjuicio en la administración de justicia, y un

¹⁰⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Mayo de 2002. Tesis: 2a. L/2002. p. 299.

menoscabo de la garantía que salvaguarda el artículo 17 de la Constitución General de la República.

De lo expuesto, pensamos que es conveniente incorporar a las respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos en los artículos relativos a sus obligaciones, una fracción que disponga como obligación el cumplir con los laudos firmes emitidos por la autoridad correspondiente, en razón de que en el ámbito sancionador administrativo las sanciones de esta naturaleza previstas en las leyes correspondientes, se rigen por el principio constitucional de exacta aplicación de la ley, que constituye un derecho fundamental garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal.

Lo anterior, también encuentra sustento al considerar que las actividades desarrolladas por los servidores públicos en sus empleos, cargos o comisiones se deben apegar a los principios que rigen el servicio público, a saber, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Por tanto, es de interés para el Estado garantizar que los servidores públicos observen el contexto general de las disposiciones legales contenidas en la Constitución, a efecto de respetar la supremacía constitucional y dar debida coherencia a los ordenamientos jurídicos secundarios.

Consiguientemente, es necesario que en el ámbito penal federal y del Distrito Federal se incluya una fracción en el delito de ejercicio indebido del servicio público, a efecto de que se configure dicho delito cuando el servidor público debidamente apercibido, deje de cumplir un laudo firme dictado por autoridad competente. En consecuencia, en materia penal también rige el principio constitucional relativo a la exacta aplicación de la ley, es decir, *nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege*.

CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Una vez expuesto en el capítulo anterior, el análisis de las normas jurídicas relativas con nuestro tema de estudio, en éste capítulo exponemos los problemas que impiden la eficacia en el cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estudiando un decreto de suma importancia en la ejecución de los mismos señalando, asimismo, las consecuencias que se originan ante esta situación y los intentos para obtener el cumplimiento del fallo; finalizando con la presentación de nuestras propuestas buscando soluciones que subsanen los vacíos legales del ordenamiento jurídico burocrático, que permitan el reestablecimiento efectivo de los derechos de los trabajadores que laboran para el Estado.

4.1. Medios de apremio en relación con el cumplimiento de los laudos

El procedimiento de ejecución en nuestro derecho laboral burocrático tiene por objeto en teoría, hacer efectivo el laudo, aunque como hemos observado, podemos advertir que se encuentra escasamente regulado en los artículos 148, 149, 150 y 151 contenidos en el Título Octavo, Capítulo I y II.

Así pues, comenzaremos nuevamente con el análisis del artículo 151, en virtud de que dispone el orden en que se lleva a cabo el procedimiento de ejecución al señalar que “Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado a la parte que obtuvo a su favor el fallo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla con la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo I.”

Del precepto legal citado, se desprende que es requisito indispensable,

que el procedimiento de ejecución de un laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, inicie a instancia de parte interesada solicitándolo expresamente, lo cual debe hacer como hemos mencionado dentro del término de dos años, contados a partir de la fecha en que sea ejecutable la resolución, so pena de que una vez transcurrido dicho lapso de tiempo, su derecho se declare prescrito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 fracción III de la Ley de la materia.

Asimismo, del artículo 151 se advierte que, en el mismo acto en que se requiere a la parte vencida en juicio para que cumpla con la resolución, se le apercibe que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto por los artículos 148 y 149, esto es, que el Tribunal podrá imponer multas de hasta mil pesos, para hacer cumplir sus determinaciones, siendo ésta la medida de apremio prevista por la Ley de la materia de carácter pecuniaria.

Por su parte, el artículo 150 reserva al Tribunal la facultad de dictar todas las medidas que sean necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, sin decir más acerca de cuáles son aquellas medidas a las que puede recurrir, para cumplir con su obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos. Bajo ésta perspectiva, es dable incorporar a la L.F.T.S.E. medidas de apremio que permitan el cabal cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De lo expuesto, es preciso mencionar que los medios de apremio son “el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones.”¹⁰⁷ En consecuencia, todo laudo que se dicte en virtud de las actuaciones procesales, debe ser cumplido para que el órgano jurisdiccional cese su función como autoridad laboral, usando los medios coactivos que la ley le permite, a tal efecto, se requiere que

¹⁰⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano. T. I-O. Decimaquinta edición. Porrúa. México, 2001. p. 2095.

la Ley de la materia, contenga medios de apremio eficaces para que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pueda hacer cumplir realmente sus determinaciones.

En este sentido, se requiere ineludiblemente reformar la medida de apremio establecida en el artículo 148, actualizando la cantidad señalada, la cual es insuficiente, ineficaz y consiguientemente, inadecuada para la efectividad de la justicia, por lo tanto proponemos que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones pueda imponer multas de 50 a 100 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, sustentando dichos razonamientos en el apartado correspondiente a la propuesta de reforma a la L.F.T.S.E. Posteriormente, la Tesorería General de la Federación hará efectiva la multa e informará al Tribunal haberla hecho efectiva, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

Por otra parte, advertimos que la Ley burocrática carece de artículo que exprese un término para que la parte vencida cumpla con el laudo, llevándose a cabo varios requerimientos de pago, por lo tanto, se debe expedir la norma jurídica que limite precisamente, el número de requerimientos a efectuarse a las dependencias e instituciones de gobierno. En este contexto proponemos que a la parte condenada se le concedan cinco días hábiles a efecto de que cumpla el laudo firme y una vez transcurrido el término de referencia sin que cumpla el fallo, se efectúe un segundo requerimiento de pago, apercibiéndola que, en caso de persistir en su conducta se hará efectiva la multa de 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de lo contrario, se continuará restando autoridad y firmeza a las determinaciones decretadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los negocios de su competencia en lo que atañe a su cumplimiento.

4.2. El Decreto por el que se crea una nueva Unidad al Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de junio de 1992

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1992, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el decreto por el que se crea una nueva unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos.

El Decreto¹⁰⁸ en mención señala lo siguiente:

Artículo 1. Se crea una nueva unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos equivalente a mil pesos actuales. La nueva unidad conservará el nombre de “peso” y se dividirá en cien “centavos”.

Artículo 2. Las obligaciones en moneda nacional deberán contraerse en la nueva unidad monetaria, en sus múltiplos y, en su caso, submúltiplos.

Artículo 3. Las obligaciones de pago en moneda nacional se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de los signos monetarios que representen a la nueva unidad. Esta prevención es aplicable al pago en moneda nacional de obligaciones contraídas en moneda extranjera.

Asimismo, los artículos transitorios prevén diversos casos para la aplicación del Decreto, ordenando lo siguiente:

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 1993, con excepción del décimo transitorio, el cual entrará en vigor el día siguiente al de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰⁸ Decreto por el que se crea una nueva Unidad al Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Lunes 22 de junio de 1992. T. CDLXV. Número 16. pp. 2-3.

Cabe destacar que el artículo Noveno transitorio menciona que “las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones, que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1 de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se sustituye. Al computar, expresar o pagar dichas cantidades en la nueva unidad monetaria, se aplicará la equivalencia establecida en el artículo 1”.

Ahora bien, ésta situación propicia que cuando las dependencias gubernamentales son requeridas de acuerdo al artículo 151 de la ley de la materia, el actuario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acompañado por el apoderado que representa al trabajador que ha obtenido a su favor un fallo del citado tribunal, se constituyen en el domicilio de la parte vencida en juicio, con el propósito de lograr la ejecución del laudo, llevándose a cabo el requerimiento de pago por la cantidad establecida en cumplimiento a las condenas del laudo que se han dictado en el juicio laboral, por lo que el actuario efectúa el apercibimiento que, de no hacerlo, se estará a lo dispuesto por el artículo 148 de la L.F.T.S.E., consistente en imponer una multa de \$1,000 pesos.

Consiguientemente, las instituciones gubernamentales solicitan se deje sin efectos el apercibimiento decretado en la diligencia, por lo que el apoderado del trabajador nuevamente solicita en repetidas ocasiones que se haga efectivo el cumplimiento del pago señalado en el laudo, haciendo asimismo hincapié en que se le aplique a la dependencia el apercibimiento decretado multándola por la cantidad de \$1,000 pesos, como efectivamente lo dispone el artículo citado con anterioridad.

En este contexto, cuando a las dependencias del gobierno se les condena pagar la multa de \$1,000 pesos, reclaman en vía de amparo indirecto que la moneda nacional sufrió un cambio de denominación, la cual corresponde actualmente a un peso, aseverando que las expresiones en moneda nacional

contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones, que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1 de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se sustituye.

En esa tesitura, argumentan que la autoridad responsable de manera errónea interpreta el artículo 148 de la ley de la materia, el cual señala que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos, señalando que el precepto legal transcrito es claro, (sin conceder que sea la cantidad correcta la multa que tiene como máximo los mil pesos) es decir, que no es una multa fija, pues de su redacción se concluye que establece un máximo, por lo que la autoridad responsable tiene la obligación de establecer dentro de su acuerdo de apercibimiento, en que se basó para determinar la medida de apremio en el máximo.

Además señalan que cuando un precepto legal establece dentro de su redacción la capacidad de la autoridad para determinar una cantidad a imponer como medida de apremio, ésta debe fijar la multa, tomando en cuenta entre otros factores, la gravedad de la falta, la reincidencia en la conducta motivadora y la capacidad económica de la parte infractora y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar la sanción, esto es, motivar de manera bastante y suficiente las causas que se toman en cuenta para determinar la cantidad que se impone a las partes como medida de apremio.

Lo aludido nos lleva a considerar que en efecto, es insuficiente la aplicación de \$1,000 pesos como multa, toda vez que es ineficaz y denigrante para la efectividad y eficacia de la Justicia, situación que afecta continuamente los derechos laborales consagrados a favor de los trabajadores burocráticos, por lo que las condiciones en que se imparte justicia en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no son las adecuadas, por ello, consideramos necesario que las multas sean de 50 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en razón de que al imponerse la multa se efectuará su

cuantificación tomando como base la cuota diaria del salario mínimo en el Distrito Federal atendiendo a la unidad monetaria vigente.

4.3. Amparo en materia laboral burocrática

La substanciación del juicio de amparo se ejercita “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 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”¹⁰⁹. Lo anterior, tiene sustento en el artículo 103 constitucional en sus fracciones I, II y III, así como en la Ley de Amparo (L.A.) en el artículo 1.

De lo anterior, podemos advertir que el juicio de amparo constituye un medio de defensa no sólo de la constitucionalidad, sino también de la legalidad, impugnando cualquier acto de autoridad que conculque el orden legal secundario.

En este orden de ideas, como hemos visto en el capítulo III, las dependencias gubernamentales, al interponer el juicio de garantías, argumentan que el acuerdo dictado por la Sala de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no está emitido conforme a derecho, en virtud de que viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, violentando asimismo, el orden legal secundario, es decir, lo dispuesto por la L.F.T.S.E., al contener esta Ley los medios de apremio que puede imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 91.

Ahora bien, es preciso mencionar que el juicio de amparo admite una subdivisión, atendiendo al acto de autoridad que se impugna y que es el juicio de amparo indirecto y el directo. “El amparo indirecto se promueve ante los jueces de Distrito y sólo en una segunda instancia puede llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.) o de los Tribunales Colegiados de Circuito (T.C.C.); mientras que el amparo directo se promueve ante los T.C.C., por conducto de la autoridad responsable y sólo podrán recurrirse sus resoluciones ante la S.C.J.N. cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la C.P.E.U.M.”¹¹⁰

Así pues, el juicio de amparo directo tiene su fundamento constitucional en el artículo 107 fracciones III a) y V d), los cuales han sido transcritos en el capítulo anterior y en la L.A. su regulación se encuentra en el artículo 158, mientras tanto, el juicio de amparo indirecto tiene su sustento jurídico en el artículo 107 fracción VII de la Constitución y en el artículo 114 fracción III de la L.A., atendiendo al tema que nos ocupa.

Bajo ésta perspectiva, cabe señalar que el artículo 146 de la Ley burocrática dispone que “Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes y una vez pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes.” Consecuentemente, los laudos que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el proceso laboral burocrático no admiten ningún recurso ordinario como pudiera ser la apelación, pero sí procede en contra de ellos el juicio constitucional de amparo.

En este sentido, enfocándonos en el amparo contra los actos de tribunales de trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido,

¹¹⁰ Idem.

procede el amparo indirecto. Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis aislada:

“EJECUCIÓN DE LAUDO, ACTOS DE. EN MATERIA LABORAL ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA. El procedimiento de ejecución en materia laboral tiene por objeto dar cumplimiento al laudo que lo origina y, proporcionar al trabajador los medios suficientes que garanticen su subsistencia, lo que constituye una excepción respecto de los procedimientos de ejecución de las autoridades jurisdiccionales, cuya finalidad es la de obtener una última resolución de carácter definitivo tendiente a obtener su cumplimiento, por ende, en materia laboral, el artículo 114, fracción III de la Ley de Amparo debe entenderse en el sentido de que en contra de la resolución encaminada a cumplir un laudo resulta procedente el amparo indirecto porque las autoridades de trabajo tienen la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, como lo disponen los artículos 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 940 de la Ley Federal del Trabajo”.¹¹¹

Por lo tanto, la jurisprudencia transcrita supera lo establecido por el artículo 114, fracción III, párrafo segundo de la Ley de Amparo el cual determina que cuando “se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieran dejado sin defensa al quejoso.” Siendo importante aclarar que la última resolución que concluye el procedimiento de ejecución, es aquella en la que se aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado, o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento.

De lo anterior se desprende que es inexacto que los actos dictados en

¹¹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Febrero de 1999. Tesis: I.6o.T.54 L. p. 499.

ejecución del laudo sean fuera de procedimiento, ya que deben calificarse como actos dictados después de concluido el juicio.

Consiguientemente, el término para interponer la demanda de amparo indirecto es de quince días, término que se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos, ello, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 de la L.A.

Posteriormente, con base en el artículo 83 fracción IV las dependencias gubernamentales por conducto del Juez de Distrito acuden al recurso de revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Laboral en contra de la resolución dictada por el Juez de Distrito, denominándosele a ésta autoridad judicial en el recurso de revisión a-quo, teniendo para ello, un término de diez días contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, así lo establecen los artículos 24, fracción III, y 86 de la L.A.

En este orden de ideas, cuando finalmente el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Laboral resuelve el recurso de revisión y confirma la resolución recurrida, es decir, señala que efectivamente la multa aplicable a la Dependencia o Institución gubernamental es de \$1,000 pesos, y que fueron infundados los agravios que esgrimió el recurrente en el sentido de que la multa es de 1.00 peso, es hasta entonces, que las Dependencias e Instituciones gubernamentales pagan la multa que determinó la Sala respectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A pesar de ello, consideramos insuficiente que realicen el pago de la multa, lo conveniente es pagar el monto total a que fueron condenados en el laudo pagando, asimismo, los salarios vencidos generados por la demora en la

obligación a la cual se encuentran constreñidos, desde que se les solicita el cumplimiento del laudo por medio del procedimiento de ejecución. Ante esta situación, proponemos que el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje una vez que se han realizado las diligencias de requerimiento de pago aplicando las medidas de apremio referidas con anterioridad, sin que el Titular de la dependencia cumpla con el laudo, de vista al Ministerio Público y al Titular del Órgano Interno de Control respectivo, a efecto de que se investiguen, tramiten y sustancien las responsabilidades penal y administrativas correspondientes.

4.4. Consecuencias del incumplimiento de los laudos

Ante las limitaciones para llevar a cabo la ejecución de los laudos mediante los artículos contenidos en la Ley burocrática, Rigel Bolaños Linares¹¹² explica que posteriormente hay que acudir al auxilio de los siguientes medios extralegales:

- Denuncia ante la Contraloría.
- Queja ante la Presidencia de la República.
- Denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación.
- Queja ante el Ombudsman.
- Difusión del incumplimiento del laudo en los medios masivos de comunicación.

La denuncia ante la contraloría consiste en presentar un escrito ante el órgano de control interno de la dependencia o institución que no cumple con el laudo, exhibiendo, copia del mismo ante la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, atendiendo al ámbito local ante la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹¹² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho laboral burocrático, Op. Cit. pp. 99 a 108.

Lo anterior tiene sustento jurídico en el artículo 10 de la L.F.R.A.S.P., que a la letra dice: “En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público. La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.” Así lo disponen también los artículos 49 y 52 de la L.F.R.S.P.

Por lo tanto, a fin de que las denuncias contengan los documentos que permitan comprobar la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario presentar, la copia certificada del laudo que condena al Titular de las dependencias e instituciones y los múltiples requerimientos de pago por el Tribunal, incluyendo una narración sucinta de la postura del servidor público que se niega a realizar el pago.

Ahora bien, cabe remarcar que el artículo 43 de la Ley burocrática establece que “Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1 de esta ley:

...

III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los 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.

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en

una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo...”.

Atento a lo observado, es conveniente puntualizar que los artículos 13 y 14 de la L.F.R.A.S.P., así como los artículos 53 y 54 de la L.F.R.S.P. tienen estrecha vinculación, toda vez que los preceptos 13 y 53 de las leyes respectivas, contemplan cuáles son las sanciones aplicables a los servidores públicos por cometer faltas administrativas, mismas que han sido mencionadas en el capítulo anterior, mientras que los artículos 14 y 54 disponen que “Para la imposición de las sanciones administrativas, se toman en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño y perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Para los efectos de la L.F.R.A.S.P. se considera reincidente, al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8, incurre nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

En este orden de ideas, aunado a que la L.F.T.S.E. no contiene las disposiciones legales que permitan el pronto cumplimiento de los laudos, existe una ineficiente organización administrativa en la burocracia para hacerlos

efectivos y toda vez, que en los acuerdos de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se hace efectivo el apercibimiento en contra de los Titulares de las Dependencias e Instituciones, les corresponde a ellos enfrentar las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus responsabilidades procediendo, por lo tanto en su contra, las sanciones administrativas a que hemos hecho referencia.

Es importante mencionar, que la L.F.R.A.S.P. en su Título Cuarto denominado “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público” contemplaba la emisión de un Código de Ética a cargo de la Secretaría de la Función Pública, aunque desafortunadamente se excluyó al ámbito federal la aplicación de este Título, por disposición de su artículo segundo transitorio, por lo tanto, es únicamente aplicable al ámbito local.

Así las cosas, en este Código de Ética se establecen reglas con el propósito de que en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad, orientando su desempeño en las situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. Título que únicamente queda como constancia en el papel del intento por asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones contenidos en su Ley.

Por otro lado, el hecho de presentar la queja ante la Presidencia de la República en el Palacio Nacional, conlleva a que la misma se remita ante la Secretaría de la Función Pública, desahogándose como una denuncia ante la Contraloría.

En cuanto a la presentación de la denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación, es necesario señalar primeramente, que esta Entidad de Fiscalización tiene su base constitucional en el artículo 79, del cual se

desprende la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que tiene por objeto, regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Ahora bien, para una mejor comprensión, cabe precisar que la Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Consiguientemente, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben de elaborar sus informes de avance de Gestión Financiera, mediante los cuales, se pretende lleven a cabo un control interno de sus ingresos y egresos, del manejo, custodia y aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados. Dichos informes se rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, para que realice la auditoría posteriormente la fiscalización superior, siendo éste un procedimiento externo, independiente y autónomo al que han realizado las dependencias, con el propósito de verificar que su gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados.

Una vez consolidados los informes, la Auditoría Superior de la Federación, deberá entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe, se incluyen los

dictámenes de su revisión, el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, asimismo, contendrá la comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia, dará cuenta e informará a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

En este orden de ideas, cabe la posibilidad si se le proporciona a la Auditoría Superior de la Federación la debida información, de señalar en los pliegos de observaciones, los costos que se generan por el concepto de salarios caídos o vencidos al incumplir los laudos las Dependencias e Instituciones de la Administración Pública, advirtiéndose que de acuerdo con el artículo 38 a) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se ocasiona un daño al Estado en la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de los entes públicos federales, cuando existe un monto que resulta superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Por lo tanto, debe llevarse a cabo la revisión de esta situación excepcional y, para ello, se requiere la presentación de una denuncia para que la Auditoría Superior de la Federación, les requiera a las entidades fiscalizadas la revisión del Informe de Resultado de sus actuaciones y de no presentarlo, proceda a fincar las responsabilidad que corresponda e imponga a los servidores públicos responsables, una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades

competentes, lo cual no excluye la imposición de sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables, e incluso, la Auditoría Superior de la Federación puede coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

Por lo que hace a la presentación de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, hay que recordar que de acuerdo al artículo 102 B de la C.P.E.U.M., este organismo funge como protector de los derechos humanos amparando a su vez, el orden jurídico mexicano, en virtud de que al ser los derechos humanos inherentes a la naturaleza de la persona física, éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Por lo tanto, a esta Institución le compete conocer las 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.

En este sentido, proteger los derechos humanos contribuye al desarrollo integral de la persona, estableciendo límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.

Ahora bien, ante el incumplimiento de un laudo por la autoridad administrativa, se trastoca el derecho de la seguridad jurídica, derecho que se encuentra catalogado entre la clasificación de los derechos humanos de la Primera Generación y aunque constitucionalmente esta Comisión no es competente tratándose de asuntos laborales y jurisdiccionales, sí le corresponde investigar las omisiones de naturaleza administrativa en el incumplimiento de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como último recurso para presionar a los servidores públicos encargados

del cumplimiento de los laudos, se encuentra el difundir esta falta tan grave ante los diversos medios de comunicación, con la esperanza de que se les aplique realmente una sanción que los obligue a respetar los laudos, remediando esta situación que no solamente afecta a los trabajadores, sino a sus familias y a la sociedad misma, de lo contrario, continuará imperando la lentitud en la administración de justicia, provocando el desapego de las normas jurídicas contenidas en nuestro marco normativo.

4.5. Ineficacia de la ejecución de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Pensamos que la ineficacia en la ejecución de los laudos en esta materia es consecuencia de que no se procede con la fuerza jurídica o coacción necesaria, al respecto, Alberto Trueba Urbina considera que “es conveniente que los titulares sean respetuosos de las resoluciones del órgano jurisdiccional encargado de dirimir sus conflictos con los trabajadores y que a los trabajadores se les concediera promover juicio constitucional de amparo en contra de los actos del titular, pues al dejar de ser sujeto de relación laboral, impone su poder y fuerza de autoridad, lo cual les permite no acatar el laudo y por ende, violar la ley”.¹¹³

Así las cosas, aunado a que los titulares de las dependencias utilizan su poder como autoridad para no acatar los laudos, por otro lado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje actúa con notable tibieza frente a éstos y a guisa de ejemplo, Trueba comenta respecto al artículo 151 de la Ley burocrática, que el Tribunal indicó la forma de eludir el cumplimiento de un laudo cuando dictó un acuerdo con fecha 30 de octubre de 1963 que decía “Vista la razón del actuario de fecha 15 del mes en curso. Dígase al C. Secretario de Salubridad y Asistencia que tratándose de una sentencia

¹¹³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho procesal del trabajo, teoría integral, Op. Cit. p. 576.

ejecutoriada debe reinstalar al C. Ignacio Ramírez Padilla en la plaza precisamente donde fue cesado y con la misma adscripción, puesto que así se resolvió en la sentencia y que HECHO LO CUAL PODRÁ EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CAMBIARLO DE ADSCRIPCIÓN O NO...”

Como puede observarse, la legislación laboral burocrática cercena la protección de los derechos de los trabajadores al no contemplar medidas eficaces que aseguren el cumplimiento en la ejecución de los laudos. Al respecto, Roberto Charis Gómez afirma que “la normatividad laboral burocrática, no obstante su favorable evolución, aún carece de la profundidad que exigen los principios del Derecho del Trabajo, sus fines y objetivos son limitados, en virtud de orientarse preponderantemente a la función del empleador. Ciertamente el Estado cumple una función pública, pero ello no justifica bajo ningún argumento, que el trabajador a su servicio se le niegue o limite derechos fundamentales.”¹¹⁴

Luego entonces, en la práctica diaria se incumplen los principios de concentración y particularmente el de celeridad al momento de solicitar la ejecución del laudo, recordando que a este último principio se le confiere procurar que la impartición de justicia sea pronta y expedita, desde la declaración del derecho que corresponde a cada parte, hasta la ejecución del fallo, por lo que si en la Ley de la materia se establecen disposiciones tendientes a obtener abreviación procesal en el procedimiento mediante disposiciones que coadyuvan a la aceleración del proceso, también es factible que las anomalías procesales relativas a la ejecución de los laudos, sean reformadas mediante disposiciones que aseguren realmente el respeto a las determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aunado a ello, se hagan tangibles los principios mencionados, insistiendo que al pronunciarse el laudo se deben prever las condiciones para implementar su

¹¹⁴ CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales, Op. Cit. pp. 171-172.

debida ejecución.

4.6. Propuesta de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las respectivas leyes de responsabilidad de los servidores públicos

En vista de que es necesario exigir el estricto cumplimiento de los preceptos jurídicos formulados en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, se requiere hacer efectivos los laudos firmes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, máxime cuando el fallo es favorable a sus intereses, ello, mediante medidas de apremio que faculten al Tribunal para hacer uso de la coacción con que cuenta toda autoridad como órgano jurisdiccional en aras de hacer respetar y cumplir sus determinaciones.

Bajo esta perspectiva, consideramos que es apremiante reformar la L.F.T.S.E. en cuanto a los medios de apremio contenidos en su Título Octavo, sustentando nuestras propuestas con base en las jurisprudencias señaladas en el capítulo anterior y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17, párrafo segundo de la C.P.E.U.M., toda vez que de este numeral se advierte que el acceso efectivo a la justicia es un derecho fundamental a favor de los gobernados y que si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación burocrática puede señalarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr mecanismos expeditos, eficaces y confiables, considerando, desde luego, los diversos derechos consagrados en la propia C.P.E.U.M., a los que hemos hecho referencia con anterioridad y, en virtud de que es pertinente incluso reestructurar el orden de los artículos relativos a los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, sugerimos que el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sea reformado, que el artículo 151 de la citada ley sea derogado, así como incorporar a dicho ordenamiento legal los artículos 148 bis y 148 ter.

Igualmente, es necesario adicionar la fracción XXV a la L.F.R.A.S.P. y a la L.F.R.S.P., en sus artículos 8 y 47 respectivamente, así como incluir la fracción VI, tanto al artículo 259 del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, como al artículo 214 del Código Penal Federal, bajo los términos que a continuación se indican.

En primer lugar, proponemos que el artículo 148 de la Ley de la materia disponga lo siguiente.

Artículo 148. “El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, ~~podrá~~ **puede** imponer multas ~~hasta de mil pesos~~ **de 50 a 100 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 148 bis y 148 ter.**”

La propuesta anterior, encuentra sustento en el razonamiento de que la multa vigente establecida en la L.F.T.S.E. es insuficiente para obtener el cumplimiento de los laudos por parte de las Dependencias e Instituciones de la Administración Pública. Por lo tanto, pensamos que es necesario incrementar dicha multa, a efecto de compeler a la dependencia o institución condenada para que respete las determinaciones del Tribunal. Paralelamente a ello, también consideramos que es necesario establecer que la desobediencia o resistencia al cumplimiento de un laudo firme, se actualizaría en el momento en que se agote el empleo de las medidas de apremio respectivas, con todas sus consecuencias en el ámbito penal y administrativo.

Ahora bien, aumentar la multa por la cantidad de “50 a 100 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal”, se establece debido al incumplimiento del primer apercibimiento y, consecuentemente la retardación prolongada de la ejecución del laudo, por lo que al señalar ésta cantidad como medida de apremio, no contraviene lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, lo anterior, encuentra apoyo en las siguientes tesis jurisprudenciales, que a la

letra disponen:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta **la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia**, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”¹¹⁵

“MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO. Basta que el precepto legal en que se establezca una multa señale un mínimo y un máximo de la sanción, para que dentro de esos parámetros el aplicador la gradúe atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, sin que sea necesario que en el texto mismo de la ley se aluda a tales lineamientos, pues precisamente al concederse ese margen de acción, el legislador está permitiendo el uso del arbitrio individualizador, que para no ser arbitrario debe regirse por factores que permitan graduar el monto de la multa, y que serán los que rodean tanto al

¹¹⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95. p. 5

infractor como al hecho sancionable.”¹¹⁶

De las jurisprudencias transcritas, se deduce que puede establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponer una sanción tenga posibilidad de determinar su monto o cuantía, siempre y cuando la multa sea graduada, atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor. En este sentido, se toma en cuenta la gravedad de incurrir en el incumplimiento de un laudo firme, en el cual se determina a quien corresponde la procuración de justicia, misma que debe ser pronta y expedita, evitando de esta manera, el incumplimiento de los fallos.

Por consiguiente, el Tribunal puede aumentar el monto de la multa atendiendo a la demora en el cumplimiento de sus resoluciones.

En este orden de ideas, es conveniente establecer que la multa se determine a razón de días de salario, luego entonces, para calcular el importe de la medida de apremio, se tendrá como base el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Consecuentemente, la medida de apremio se aplicará de acuerdo con el incremento del salario mínimo y por lo tanto, se fijará atendiendo al valor que tiene la moneda al momento de imponerse la sanción.

Asimismo, advertimos que es necesario proponer que se incorporen los artículos 148 bis y 148 ter, a efecto de establecer los parámetros para que se apliquen las multas referidas, a saber:

“Artículo 148 bis. Cuando se pida **solicite** la ejecución de un laudo **firme**, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario

¹¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Agosto de 2002. Tesis: VI.3o.A. J/20. p. 1172.

para que, asociado **acompañado** de la parte que obtuvo **el laudo a su favor**, se constituya en el domicilio de la demandada **parte condenada** y la requiera para que eumpla la resolución **en cinco días hábiles le dé cumplimiento**, apercibiéndola de que, de no hacerlo, ~~se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior~~ **se le impondrá multa consistente en 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.**

Transcurrido el término de referencia, sin que se haya dado cumplimiento al laudo, se le hará efectivo el apercibimiento de mérito, procediendo a realizarse un segundo requerimiento al servidor público omiso, apercibiéndolo que, en caso de persistir en su conducta renuente, se hará efectiva la multa consistente en 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”

En este orden de ideas, proponemos que el texto del artículo 148 ter sea el siguiente:

“Artículo 148 ter. Si a pesar de haberse hecho efectivos los apercibimientos a que se refiere el artículo 148 bis, la autoridad persistiere en su actitud renuente, la Sala respectiva podrá solicitar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que requiera al superior jerárquico del Titular responsable, a efecto de que obligue al servidor público omiso a que cumpla con el laudo firme en un plazo no mayor de cinco días o, en su defecto, proceda a su destitución, autorizando el cumplimiento del laudo con cargo al Erario respectivo, sea el Federal o el del Distrito Federal, pudiendo asimismo, repetir en contra del servidor público omiso.”

El criterio anterior tiene apoyo en lo dispuesto por los artículos 120 A fracción VII y 120 B fracción II de la Ley de la materia, toda vez que es obligación del Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje vigilar

el correcto funcionamiento de las Salas y, por su parte el Presidente de cada una de las Salas tiene la obligación de vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala, por lo tanto, ante el incumplimiento renuente por parte de los titulares de sus determinaciones, deben estar en la posibilidad de exigir que los fallos que han emitido sean cumplidos.

Asimismo, esta propuesta encuentra sustento en los artículos 89 fracción II de la Constitución Federal y el 67 fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en razón de que señalan las facultades de los titulares del Poder Ejecutivo a nivel federal y local, entre las que se encuentra respectivamente el nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho y a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Consiguientemente, existe la posibilidad de que intervenga el superior jerárquico del Titular responsable, a efecto de lograr el cumplimiento de los laudos.

Cabe recordar que todo apercibimiento es “la advertencia que se hace a una persona para que haga o deje de hacer determinada conducta, señalándole las consecuencias para el caso de incumplimiento”¹¹⁷, de esta forma, se constriñe a quien se dirige para que dé cumplimiento a una determinación de autoridad, de manera que si ésta es desobedecida, la medida de apremio que se establece en el acuerdo habrá de hacerse efectiva. Por lo tanto, los Titulares de las dependencias de gobierno están obligados a cumplir con lo establecido en el laudo, so pena de ser aplicada la sanción, que viene a ser, por consiguiente, un acto condicionado al desacato de la determinación en cuestión.

¹¹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, et al. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 4. T. 5. Derecho Burocrático. Harla. México, 1999. p. 126.

En suma, la autoridad ejecutora debe encontrarse en la posibilidad de incrementar las multas, en virtud de que se requiere agilizar los trámites administrativos que se llevan a cabo, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus determinaciones, toda vez que el incumplimiento de los laudos contraviene el principio de expeditéz de impartición de justicia, consagrado en el artículo 17 constitucional, y vulnera la eficacia del derecho.

En cuanto al artículo 149, pensamos que su texto es adecuado, al ordenar que “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.” Por lo tanto, no sugerimos reforma alguna a este artículo.

Por lo que respecta al artículo 150, proponemos que su texto sea reformado en los siguientes términos.

Artículo 150. “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes **conforme a las disposiciones contenidas en este capítulo, dejando a salvo el derecho del trabajador para que, en su caso, los ejercite en vía legal diversa.**

Con independencia de ello, y una vez aplicadas las medidas de apremio y formulados los requerimientos previstos en los artículos precedentes, sin que el Titular de la dependencia cumpla con el laudo, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá dar vista al Ministerio Público y al Titular del Órgano Interno de Control respectivo, a efecto de que, en el ámbito de sus respectivas competencias, investiguen, tramiten y sustancien las responsabilidades penal y

administrativa correspondientes.”

Por cuanto hace al artículo 151, consideramos que es apropiado que parte de su texto sea incorporado al artículo 148 bis, con las reformas antes referidas, por lo tanto, sugerimos que este artículo sea derogado.

~~“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 un fallo a su favor, 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.”~~

Bajo esta perspectiva, advertimos que el titular de la dependencia e institución de la Administración Pública que incumple con el laudo, incurre en desobediencia a un mandato judicial, en virtud de que este delito se consuma cuando una vez que se han llevado al efecto todas las medidas de apremio fijadas por la ley, no se respeta el mandato de la autoridad, argumento que encuentra sustento en la siguiente tesis aislada:

“DESOBEDIENCIA A UN MANDATO LEGÍTIMO DE LA AUTORIDAD, DELITO DE.- El artículo 183 del Código Penal Federal establece que: Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio. De esto se sigue, que si la ley que rige el procedimiento de donde proviene el mandato que se reputa desacatado, prevé medidas de apremio para constreñir al rebelde a la observancia de tal determinación, es requisito legal que para proceder penalmente en su contra, previamente se hayan agotado esos medios de apremio; por lo que, atento a ello, debe convenirse que los elementos intrínsecos del delito de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad, a que se contrae el numeral 178 del ordenamiento invocado, son: a) La existencia de un mandato

de autoridad; b) Que dicho mandato sea legítimo; c) Que el mismo sea desobedecido sin causa legal; y d) Que previamente se hayan agotado en contra del rebelde, los medios de apremio contemplados en la ley que rige el procedimiento de donde emana la resolución desobedecida. Por tanto, si en la causa penal instruida al quejoso, hay prueba de que pese a agotarse en su contra los medios de apremio legales, continuó en su conducta rebelde de no acatar el mandamiento de la autoridad, es inconcuso que quedó configurada la hipótesis criminal que se le atribuye en el citado artículo 178.”¹¹⁸

Asimismo, cabe precisar que el delito de desobediencia a un mandato de autoridad se encuentra regulado en el Código Penal Federal en el Título Sexto denominado “Delitos Contra la Autoridad”, Capítulo I, donde el artículo 178 dispone “Al que, sin causa legítima,... desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.” Agregando en el artículo 183 que “Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio.”

Por su parte, el nuevo Código Penal para el Distrito Federal prevé este delito en su Título Décimo noveno, titulado ‘Delitos contra el servicio público cometidos por particulares’, capítulo II, denominado “Desobediencia y resistencia de particulares” señalando en su artículo 283 que la desobediencia o resistencia sea a un mandato judicial o al cumplimiento a una sentencia se castiga con la pena de uno a cinco años de prisión, regulando en su artículo 284, la misma redacción contenida en el artículo 183 del Código Penal Federal

¹¹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, lus 2005. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: Tomo II, Penal, P.R. TCC. Tesis: 4312. p. 2117. Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, octubre de 1996, p. 524, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis XI.2o.18 P.

a que hemos hecho referencia.

En este contexto, por lo que se refiere a la vía administrativa, y en congruencia con la propuesta de reforma, es necesario adicionar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 8 y 47 respectivamente, una fracción que señale como causal de responsabilidad de los servidores públicos el incumplimiento de los laudos firmes y, por ende, sea dable aplicar una sanción de carácter administrativa.

Por lo tanto, proponemos que guardando el orden establecido de las fracciones contenidas en los artículos 8 y 47 de la L.F.R.A.S.P., así como de la L.F.R.S.P. se incorpore la fracción XXV, cuyo texto deberá disponer como obligación de todo servidor publico lo siguiente:

“XXV. Cumplir las sentencias y laudos firmes emitidos por las autoridades correspondientes.”

De esta manera, y una vez reformados estos artículos, es procedente aplicar la correspondiente sanción administrativa, salvaguardando los principios contenidos en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, a saber, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, es necesario reformar y adicionar éstos artículos, en virtud de que la L.F.R.A.S.P. y en la L.F.R.S.P., así como el Código Penal Federal y en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal contienen las sanciones que derivan de las faltas administrativas y en el tema en estudio de los delitos cometidos por los servidores públicos, por lo tanto, corresponderá al C. Agente del Ministerio Público investigar e integrar la conducta delictiva aplicable al servidor público.

Así entonces, finalmente consideramos que es conveniente incorporar como consecuencia ineludible de nuestras propuestas de reforma, una fracción en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en el Título Décimo Octavo, relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, específicamente en el artículo 259, Capítulo II, denominado “Ejercicio ilegal y abandono del servicio público” que disponga lo siguiente:

Artículo 259. Comete el delito de ejercicio ilegal de servicio público, el servidor público que:

“VI. Debidamente apercibido, deje de cumplir una sentencia o laudo firme dictados por autoridad competente”.

De igual forma, se debe reformar el Código Penal Federal, en el Título Décimo denominado Delitos cometidos por servidores públicos, concretamente en el Capítulo II relativo al “Ejercicio indebido de servicio público”, en su artículo 214, a efecto de adicionar una fracción con la misma redacción.

Consiguientemente, una vez aprobadas las reformas a los artículos de los referidos ordenamientos, será posible con independencia de denunciar la responsabilidad respectiva atribuible a un Titular, exigir y proveer al cumplimiento de los fallos que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este orden de ideas, las referidas reformas pretenden que las Dependencias actúen respetando el marco jurídico que las regula, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que se cumplan a la brevedad posible los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pensamos que estas propuestas beneficiarían a los trabajadores al servicio del Estado, para que reciban el producto de su trabajo sin mayor dificultad, evitando, consiguientemente, que las Dependencias

gubernamentales se vean afectadas en cuanto al Presupuesto de Egresos que se les ha asignado, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, al generarse grandes cantidades de dinero por el concepto de salarios caídos, mismos que deben pagarse con base en la partida 1316, denominada “Liquidaciones por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos”, lo cual implica un detrimento al Erario Federal y al del Distrito Federal.

Así pues, con base en lo expuesto en la presente tesis, consideramos que mediante las reformas propuestas, se haría efectivo el cumplimiento de los laudos firmes favorables a los trabajadores al servicio del Estado, lo cual conlleva a la administración de justicia pronta y expedita en el ámbito del derecho burocrático.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En el derecho laboral burocrático, el laudo es la resolución que pronuncian los magistrados de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el período final del procedimiento laboral burocrático, mediante el cual se resuelve la controversia planteada respecto de los asuntos sometidos a su competencia.

SEGUNDA. La ejecución del laudo firme es el procedimiento que se inicia a instancia de parte; esto es, que quien obtuvo a su favor un fallo debe solicitar al Magistrado Presidente de la Sala respectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ordene proveer el auto de ejecución y comisionar a un actuario, con el propósito de requerir a la parte condenada el cumplimiento del mismo. Por lo tanto, su ejecución es la última fase procedimental que debe involucrar una serie de actos tendientes a procurar la eficaz y expedita administración de justicia.

TERCERA. Desafortunadamente, en razón de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula de manera expresa las medidas de apremio necesarias a efecto de garantizar que efectivamente se cumplan los laudos a que son condenados los Titulares de las Dependencias Burocráticas, se suele evadir el cumplimiento expedito de los mismos, toda vez que el Titular de la Dependencia sabe que la cantidad prevista como multa en la Ley de la materia es de mil pesos. Sin embargo, dichos Titulares pretenden que se les aplique como multa la irrisoria cantidad de 1.00 peso, en virtud del Decreto por el que se crea una nueva unidad al Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de junio de 1992. Por lo tanto, es evidente que la referida ley no prevé las medidas adecuadas para evitar que indefinidamente continúe el incumplimiento de los laudos firmes, lo cual contraviene el principio de expeditéz en la impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional, transgrediendo asimismo, la garantía de seguridad jurídica

contenida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

CUARTA. Como consecuencia del retraso en el cumplimiento de los laudos, se transgreden no solo los derechos consagrados a favor de los trabajadores al servicio del Estado, sino que también se generan grandes cantidades de dinero por el concepto de salarios caídos, afectándose a gran escala los recursos otorgados a las dependencias de la Administración Pública Federal y local, ocasionando un detrimento al Erario Federal y del Distrito Federal. De una u otra forma, es indudable que se vulnera el Estado de Derecho, por lo que consideramos conveniente que se incorporen a la Ley de la materia medidas de apremio eficaces y disposiciones jurídicas que permitan hacer cumplir los laudos de forma eficaz, a fin de que la impartición de justicia sea pronta y expedita.

QUINTA. Dada la importancia que reviste el hecho de que el trabajador al servicio del Estado, haya obtenido a su favor un laudo firme, consideramos necesario que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado disponga en su Título Octavo, relativo a los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, los preceptos legales que establezcan una serie de medidas enfocadas a otorgar a los Titulares de las Dependencias Burocráticas un término de cinco días hábiles, a efecto de que una vez que el laudo sea firme le den cumplimiento de forma inmediata. En este orden de ideas, también consideramos necesario incorporar a la citada ley disposiciones jurídicas que regulen la aplicación de multas más elevadas, aunadas a la aplicación de sanciones administrativas e incluso sanciones penales en contra de los Titulares que no acaten los laudos del Tribunal, recurriendo desde luego, a las leyes correspondientes, según el ámbito de competencia federal o local.

SEXTA. Toda vez que las normas jurídicas se encuentran revestidas de coercibilidad, proponemos que las deficiencias referidas de la Ley burocrática sean subsanadas mediante la modificación del artículo 148, en el sentido de

que la multa que pueda imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sea de 50 a 100 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, en razón de que para calcular el importe de la multa, se tomará como base la cuota diaria del salario mínimo en el Distrito Federal, considerando el incremento del mismo y, por lo tanto, al imponerse la sanción se atenderá al valor que tiene la moneda; esto es, se determinará de acuerdo con la unidad monetaria vigente .

SÉPTIMA. En congruencia con el artículo anterior, proponemos se incorpore el artículo 148 bis, señalando que al llevarse a cabo el requerimiento de pago, se conceda a la parte condenada un término de cinco días hábiles, a efecto de dar cumplimiento al laudo, apercibiéndola que, de no hacerlo, se le impondrá una multa de 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, en caso de no cumplir, transcurrido el término referido, se lleve a cabo una segunda diligencia de requerimiento de pago, apercibiéndola que, en caso de persistir en su conducta renuente se hará efectiva la multa de 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Esta propuesta encuentra sustento en la necesidad de conceder a la parte condenada, un término para efectuar los trámites que sean necesarios a efecto de acreditar en la siguiente diligencia de requerimiento de pago, que ha cumplido con el laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, que de lo contrario, se le pueda aplicar la multa por la cual fue apercibida; de manera que la multa se incremente gradualmente. Lo anterior consideramos es procedente como ha quedado establecido en el cuarto capítulo, específicamente en el apartado de la propuesta de reforma, atendiendo a los parámetros de gravedad de la infracción (el incumplimiento del laudo), la capacidad económica del infractor (del titular de la dependencia), la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la gravedad del hecho por retardar el cumplimiento del laudo al efectuarse el siguiente requerimiento de pago.

OCTAVA. Como consecuencia de la actitud renuente del Titular de la Dependencia condenada en el laudo, proponemos se incorpore asimismo, el artículo 148 ter, en el sentido de que la Sala emisora del laudo respectivo solicite al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que requiera al superior del Titular responsable, a efecto de obligarlo a que cumpla con el laudo firme en un plazo no mayor de cinco días o, en su defecto, proceda a su destitución, autorizando el cumplimiento del laudo con cargo al Erario respectivo, sea el Federal o del Distrito Federal, pudiendo asimismo, repetir en contra del servidor público omiso.

Dicha propuesta es procedente, en razón de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene el deber de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, así lo dispone el artículo 150 de la Ley de la materia asimismo, el Presidente del Tribunal como los Presidentes de las Salas deben propender al correcto funcionamiento de las mismas, de acuerdo con los artículos 120-A fracción VII y 120-B fracción II, por lo tanto, consideramos que deben velar por el cumplimiento de los laudos solicitando la intervención del superior jerárquico del Titular responsable. Lo anterior con base en los artículos 89 fracción II de la Constitución Federal y el 67 fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los cuales señalan respectivamente las facultades de los titulares del Poder Ejecutivo a nivel federal y local de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho o a los Titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, por tanto es dable la destitución del Titular responsable, a efecto de obtener el cumplimiento y eficacia del laudo.

NOVENA. A fin de que se lleve a cabo la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa al servidor público omiso, proponemos se reforme el artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que se deje a salvo el ejercicio de este derecho al trabajador y que con independencia de ello, una vez aplicadas las medidas de

apremio y formulados los requerimientos previstos en los artículos precedentes, sin que el Titular de la Dependencia cumpla con el laudo, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pueda dar vista al Ministerio Público y al Titular del Órgano Interno de Control respectivo, a efecto de que investiguen, tramiten y sustancien las responsabilidades penal y administrativas correspondientes conforme a sus respectivos marcos legales.

DÉCIMA. A efecto de que los servidores públicos se hagan responsables de sus omisiones al abstenerse de cumplir los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o al incurrir en prácticas dilatorias respecto de la eficaz ejecución de los mismos, consideramos pertinente extender nuestras propuestas a las respectivas Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos, incluyendo en los artículos relativos a sus obligaciones, una disposición que señale de manera específica, que constituye una obligación el cumplir los laudos firmes emitidos por la autoridad correspondiente.

La propuesta transcrita, consideramos que es adecuada, en virtud de que no se respeta la determinación de la autoridad, esto es, los laudos firmes de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que debe tipificarse dicha conducta como una obligación del servidor público, toda vez que la expedita impartición de justicia es un principio consagrado en nuestra Ley Fundamental.

DÉCIMA PRIMERA. Ante el incumplimiento de los laudos firmes, y una vez agotados los medios de apremio, el Titular responsable incurre en el ámbito penal en el delito de desobediencia a un mandato de autoridad y, de acuerdo con la sanción que regula, consideramos necesario establecer que incluso el funcionario público puede cometer el delito de ejercicio ilegal del servicio público, incorporando en los Códigos respectivos, que se tipifica dicho delito cuando el servidor público que debidamente apercibido deje de cumplir una sentencia o laudo firme dictados por autoridad competente.

Pensamos que dicha propuesta es procedente, en virtud de que no se respeta la determinación de la autoridad, esto es, los laudos firmes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que debe tipificarse dicha conducta como delito, toda vez que se transgrede la expedita impartición de justicia, principio consagrado en nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho Administrativo Especial. Vol. I. Tercera edición. Porrúa. México, 1998.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Tercera edición. Porrúa. México, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático, memorias del segundo congreso nacional de derecho burocrático. Porrúa. México, 1987.

ASCENCIO ROMERO, Ángel. Manual de derecho procesal del trabajo. Trillas. México, 2000.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Principios básicos de derecho del trabajo. Cuarta edición. Pac. México, 2001.

BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo. Oxford University Press. México, 2000.

BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho procesal del trabajo. Segunda edición, primera reimpresión. Trillas. México, 1991.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, lecciones para el patrón-Estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio y, sus prestadores de servicios personales y profesionales. Porrúa. México, 2003.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático. Segunda edición. PAC. México, 1991.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho individual del trabajo burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002.

CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales. Porrúa. México, 2000.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México, 1994.

DÁVALOS, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. Tercera edición. Porrúa. México, 1998.

DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, historia, principios fundamentales, derecho Individual y trabajos especiales. T. I. Decimoctava Edición. Porrúa. México, 2001.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México, 2003.

IBARRA FLORES, Román. Valores jurídicos y eficacia en el derecho laboral mexicano. Porrúa. México, 2002.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. Las nuevas relaciones de trabajo. Porrúa. México, 1999.

LARROYO, Francisco. Platón, Diálogos. Critón o del deber. vigésimotercera edición. Porrúa. México, 1993.

MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco. La prueba en el procedimiento laboral, comentarios y jurisprudencia. Octava edición. Porrúa. México, 1991.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático. Porrúa. México, 1999.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, et al. Curso de derecho del trabajo y de la

seguridad social. Cuarta edición. Astrea. Argentina, 2000.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho procesal del trabajo. Sexta edición, primera reimpresión. Trillas. México, 2002.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho procesal del trabajo, teoría integral. Sexta edición. Porrúa. México, 1982.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ÁLVAREZ SACRISTÁN, Isidoro. Diccionario Jurídico–Laboral. Segunda edición. Civitas. España, 1992.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Heliasta. Argentina, 2001.

COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Sexta edición. Ediciones Depalma. Argentina, 1997.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo primera edición. Porrúa. México, 1995.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Vigésimo primera edición. Espasa Calpe. España, 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XXIV. Bibliográfica Argentina. Argentina, 1967.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I-O. Decimaquinta edición. Porrúa. México, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, et al. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 4. T. 5. Harla. México, 1999.

MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio. Diccionario Jurídico, Economía, Sociología,

Política, Ecología. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Argentina, 1998.

RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Diccionario Jurídico. Décima edición. Claridad. Argentina, 1998.

RUBINSTEIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social con legislación, fallos plenarios y citas de doctrina. Depalma. Argentina, 1983.

VALLETTA, María Laura. Diccionario Jurídico. Segunda edición. Valletta Ediciones. Argentina, 2001.

OBRA HEMEROGRÁFICA

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. Lunes 14 de diciembre de 1959. Año II. T. I. Número 36.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima primera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima primera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima cuarta edición. Porrúa. México, 2006.

Ley Federal del Trabajo. Décima tercera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Décima sexta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sista. México, 2006.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Décima sexta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Décima sexta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Décima sexta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Cuarta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Décima primera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Código Penal Federal. Décima quinta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Décima quinta edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2006.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre de 1938. T. CXI. Número 30.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 18 de abril de 1941. T. CXXV. Número 41.

Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Lunes 22 de junio de 1992. T. CDLXV. Número 16.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Viernes 14 de junio de 2002. T. DLXXXV. Número 10.

JURISPRUDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005, Disco 1, Novena Época, Junio 1917-Junio 2005. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ius 2005, Disco 2, Novena Época, Junio 1917-Junio 2005. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. México, 2005.