



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

COMPETENCIA Y ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE EN MEXICO

T E S I S

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

ESTADO DE MEXICO.

MAYO DE 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE GENERAL

	Pag.
INTRODUCCION.....	1
C A P I T U L O P R I M E R O	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO.....	3
1.1.- La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	8
1.2.- Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del - servicio civil, de 1934.....	10
1.3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los <u>Pod</u> res de la Unión, del 5 de diciembre de 1938.....	21
1.4.- Estatuto de los <u>TR</u> abajadores al Servicio de los <u>Pod</u> res de la Unión, del 17 de abril de 1941.....	31
1.5.- La inclusión del apartado "B" en el artículo 123 - - Constitucional.....	34
1.6.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado, de 1963.....	37
C A P I T U L O S E G U N D O	
ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	44

	Pag.
2.1.- Ubicación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
2.2.- Su estructura orgánica.....	46
2.3.- Atribuciones del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	57
2.4.- Atribuciones de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	67
2.5.- Atribuciones de las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	75

C A P I T U L O T E R C E R O

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	85
3.1.- El apartado "B" del artículo 123 Constitucional.....	87
3.2.- La fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.....	89
3.3.- La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	91

	Pag.
3.4.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Federal.....	96
3.5.- Los trabajadores de confianza.....	125

C A P I T U L O C U A R T O

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	156
4.1.- Los conflictos laborales individuales.....	157
4.2.- Los conflictos laborales colectivos.....	165
4.3.- Los conflictos sindicales e intersindicales.....	168
4.4.- La conciliación.....	171
4.5.- La actividad de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado dentro del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	176
4.6.- El cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	180
4.7.- Otras funciones realizadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	183

	Pag.
CONCLUSIONES.....	186
BIBLIOGRAFIA.....	189

INTRODUCCION

El haber tenido la oportunidad de conocer la actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su actuar cotidiano, y comparándola con la que realizan las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, - se puede apreciar ciertas diferencias en la forma de substanciar los procedimientos entre éstas últimas con el propio Tribunal.

Como es sabido el Tribunal referido, es el único órgano -- competente para solventar las controversias que se suscitan entre el Estado y los trabajadores a su servicio, en cuanto a su actividad jurisdiccional y de acuerdo a lo que se establece en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, se debe de desarrollar de una forma bastante ágil y expedita, pues se establece como un procedimiento sumario, sin embargo, al conocer de cerca la forma en como se substancian en la práctica las controversias laborales ante él, y debido a una serie de circunstancias que se presentan -- dentro del desarrollo del procedimiento, las que en muchas ocasiones le son ajenas, se puede apreciar que este procedimiento está muy lejos de ser el mismo que establecen los ordenamientos legales que lo regulan, circunstancia esta que conjuntamente con la falta de unificación de criterios que existe en torno a cuales -- son los Organos y Organismos de la Administración Pública, que -- son de su competencia, así como el problema que rodea a los trabajadores llamados de confianza, crearon la inquietud de tratar de

poner de manifiesto, las carencias y confusiones que rodean tanto la competencia como la actividad jurisdiccional, tratando principalmente, como ya se mencionó anteriormente, de evidenciar desde nuestro muy particular punto de vista los principales puntos en donde cualquier estudiante de la carrera de derecho, no podría -- comprender o podría confundirse al encontrarse en la necesidad de tramitar una controversia laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya existen diferencias evidentes entre la forma, tramitación y términos que se establecen en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la que en verdad se maneja en práctica, tratando que al exponer estas diferencias o circunstancias especiales, lo hagamos de una forma tal que después de haberlo leído, se encuentren en la posibilidad de comprender mejor la forma de actuar del Tribunal burocrático, y de la misma forma las circunstancias y motivos que lo obligan a ello.

Se pretende que dentro del trabajo que se realizó, exista un punto de vista crítico muy personal al respecto, como también poder plantear algunas soluciones a los problemas que se pondrán de manifiesto, para con ello poder darle un poco más de celeridad al procedimiento dentro del Tribunal para así estar más acorde -- con el espíritu que deja ver la legislación burocrática, por otra parte, se trata de una forma similar, de exponer las razones, circunstancias y motivos por los cuales consideramos que deben o no quedar bajo su competencia, ciertos Organos y Organismos tanto -- centralizados como descentralizados de la Administración Pública Federal y los mismos trabajadores considerados como de confianza.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL BUROCRATICO EN MEXICO.

1.1.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931;

1.2.- ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, DE 1934;

1.3.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1938;

1.4.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, DEL 17 DE ABRIL DE 1941;

1.5.- LA INCLUSION DEL APARTADO "B" EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

1.6.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE 1963.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL BUROCRATICO EN MEXICO.

En el presente capítulo no se pretende de ninguna forma, realizar una detallada enumeración de todos y cada uno de los sucesos históricos, como bien pudieran ser los sociales, políticos, económicos, culturales, etc., que de alguna forma influyeron en mayor o menor grado en el proceso evolutivo de las leyes tendientes a regular las relaciones entre los trabajadores y el Gobierno del Estado Mexicano, lo anterior en virtud de que por un lado, existen diversos documentos y obras en donde se precisan cada uno de ellos y el volverlos a citar, sería tanto como una simple transcripción de los mismos, los cuales si bien no se pretende negar en ningún momento la influencia que tuvieron en el desarrollo de la legislación burocrática, en el momento en que éstos se presentaron, hay que entender que en gran parte han dejado de tener una aplicación directa en la legislación laboral actual.

Por otra parte el realizar una investigación documental de los anteriores acontecimientos históricos, no es la finalidad principal del presente capítulo ni mucho menos aún del trabajo a realizar, por este motivo, solo se consideraron los ordenamientos legales que de alguna forma fueron antecedentes directos de la actual Ley Federal del Trabajo burocrático, de los cuales se trataron de resumir de forma breve, rescatando de cada uno de ellos las aportaciones que pudieron ser importantes para el desarrollo del presente capítulo, y evidenciando desde luego las fallas que desde un particular punto de --

vista se observan en su redacción, o bien, situaciones que se regularon y que en la actualidad no tienen ninguna aplicación práctica y por lo tanto se han omitido señalar en la legislación burocrática actual.

En las últimas décadas del siglo pasado y en los primeros años de éste, los trabajadores al servicio del Estado vivían en un ambiente de opresión y agravios, sujetos a la arbitrariedad de las circunstancias y al capricho de sus jefes. No gozaban de permanencia en el empleo, con sueldos raquíticos, humillados y aislados, sin conciencia de clase. Durante el movimiento social de 1910, no se significan sino aisladamente y casi siempre de manera personal. Entonces como grupos, solamente podríamos distinguir a los maestros, telegrafistas y ferrocarrileros, durante los años de 1911 y 1917, se puede señalar que las condiciones políticas no permitieron siquiera, tentativas de grupo por parte de los servidores públicos, y es hasta el año de - - 1918 cuando se gestan los primeros intentos de unión de éstos con miras a lograr las llamadas mutualidades y cooperativas, así más tarde este tipo de movimientos van adquiriendo esencia de clase, para defender a sus agremiados, a quienes constantemente y sin derecho, se les retenían sus salarios. En el año de 1922, estalla la primera - - huelga de maestros en el Estado de Veracruz, dirigidos por el maestro Vicente Lombardo Toledano, la cual culminó con la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos. En los últimos años de 1925 y - 1928, hubieron otras huelgas con una gran repercusión nacional por el apoyo que tuvieron de la clase obrera ya organizada en la CROM, - estos acontecimientos encauzan al Estado a buscar soluciones que ayu

den a resolver la angustiosa situación de los burócratas, y se propone la creación de la dirección de pensiones civiles de retiro, promulgándose para el efecto la Ley del 19 de agosto de 1925. Insatisfechos los trabajadores con los logros alcanzados, ya que de ninguna forma, se llevó a cabo un intento por establecerles un sistema integral, en los años 1926 y 1927 la organización magisterial se encontraba actuante en diferentes grupos, y surge la idea de integrarse - cuando así la Confederación Nacional de Maestros, cuyo primer secretario general fué el mismo Vicente Lombardo Toledano.

Con la Confederación Nacional de Maestros, se estimula la inquietud de los trabajadores al servicio del Estado, quienes ya luchaban organizados contra los despidos injustificados y tantas injusticias de que eran objeto, proponiendo la creación de sistemas de escalafón que les permitiera alcanzar mejores jerarquías burocráticas, y con ello más beneficios en lo personal.

Ante este ambiente de inestabilidad e inseguridad jurídica en el año de 1932, se forman diversos sindicatos de los trabajadores burocráticos, los que son acremente atacados por ilegales desde sus primeras reuniones. No obstante, en el año de 1933, se empiezan a formular y satisfacer peticiones concretas. En ese mismo año, el presidente Abelardo Rodríguez, expide un reglamento administrativo tendiente a contener los abusos y arbitrariedades de los Jefes, cometidos en perjuicio de los trabajadores. Sin embargo, sus resultados no fueron satisfactorios, sino por el contrario, provoca mayor malestar entre la burocracia y fortalece el movimiento de las organizaciones

de burócratas, hasta integrar la "Alianza de Trabajadores del Estado" la cual, posteriormente se transformó en la "Federación Nacional de Trabajadores del Estado", constituyéndose con ello entonces un fuerte sentido de clase que los une al movimiento obrero nacional, y por esto, concurre como fundadora del Congreso Constituyente de la Confederación de Trabajadores de México en febrero de 1936, a la que pertenece hasta la promulgación del estatuto jurídico, ya que en este ordenamiento jurídico, se prevé la Constitución de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, formándose esta organización de manera autónoma.

En el año de 1936, el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, perfecciona y amplía el reglamento dictado por Abelardo L. Rodríguez, estableciendo la integración de las comisiones mixtas de arbitraje y efectúa otras reformas que aunque no son muy efectivas, empiezan a ocuparse de los verdaderos problemas de esta clase trabajadora, dentro de esta clase trabajadora se distinguieron dos diversas corrientes, unos que pretendían la promulgación de una Ley civil, mientras que otros se inclinaron a la creación de una Ley que sólo pusiera límite a las facultades de los jefes, para garantizar la permanencia en el empleo y la existencia de escalafones, vislumbrando la posibilidad para que se instituyera un tribunal especial, en el cual se dirimirían sus conflictos, así finalmente se promulga el estatuto de los trabajadores al servicio del Estado el 27 de septiembre de 1938, y con esa ley se crea el Tribunal de Arbitraje como un órgano de segunda instancia, pues los conflictos se planteaban en los Juntas arbitrales que habían en cada unidad burocrática, trayendo como conse-

cuencia inmediata la organización de los trabajadores, los que se -- constituyen en sindicatos de cada una de las secretarías de Estado, departamento autónomos, gobiernos territoriales y de los poderes judiciales y legislativos. En un principio, el Tribunal fué competente para conocer y resolver los conflictos surgidos entre los trabajadores y los tres poderes de la Unión, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que no podía ni debía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizara, ya que ello sería tanto como crear un poder superior al Judicial que violara su soberanía, por tal motivo, se reforma el artículo 123 de la Carta Magna, estableciendo en la fracción XII del apartado "B" 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 entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal; mismos que fueron reglamentados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El contenido de esta reforma obedece, según afirma la exposición de motivos de la misma a que; "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 consigna para los demás trabajadores. Es así como de una manera por demás genérica, se presenta la evolución histórica del De

recho laboral burocrático en nuestro país, la cual se encuentra plagada de una ferrea lucha de esta clase trabajadora por defender sus derechos.

En razón de lo anterior, es que a continuación se expondrá de una forma breve cada uno de los ordenamientos legales, contemplados en el presente capítulo.

1.1.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo de 1931, no regula de manera alguna la relación entre los trabajadores y el Gobierno del Estado, sí se puede establecer que fué el ordenamiento jurídico que dió la pauta para la posterior expedición de los diversos acuerdos y estatutos tendientes a reglamentar dicha relación.

En efecto, siendo Presidente de la República Mexicana el Lic. PASCUAL ORTIZ RUBIO, promulgó el 27 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo, por la cual se normarían las relaciones laborales entre los particulares, pero dentro de la misma, se estableció en su artículo segundo; "ARTICULO 2º.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan". (1)

(1) Ley Federal del Trabajo, del 27 de agosto de 1931. Diario oficial de la Federación del 18 de agosto de 1931.

El hecho de que dentro del citado cuerpo normativo no existiera ninguna otra disposición al respecto, hace pensar que para entonces no se había avanzado en la regularización del trabajo burocrático, sin embargo, el anterior precepto legal, fué el resultado de una larga lucha de la clase trabajadora al servicio de los Poderes de la Unión, la cual se dió en todas las etapas del desarrollo de la sociedad en México, pero su lucha e inconformismo se ve más remarcado durante y después de la lucha revolucionaria que se libró en nuestro país, lo anterior en virtud de que dentro de este período, no se contaba con la más mínima estabilidad política, - pues las sucesiones en el poder se encontraban a la orden del día y por lo tanto quien ocupaba el mismo, era libre para poder nombrar, cesar o remover a los empleados públicos, la situación de los trabajadores era de un total desamparo y encontrándose sometidos en muchas de las veces, al mero capricho de los titulares del poder, quienes en cualquier momento cesaban de sus puestos a los empleados públicos, en virtud de colocar en ellos a las personas con las que guardaban desde una relación o parentesco familiar, hasta el más simple compadrazgo, los cuales a su vez estaban destinados a ocupar dichos cargos hasta en tanto no hubiera un nuevo movimiento o sucesión en el poder, por esta razón, los trabajadores buscaron una mejor organización, surgiendo así en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 123, estableció las normas esenciales aplicables a todos los trabajadores sin exclusión, más tarde, se regularizó la relación jurídica de los trabajadores en general, mediante la ya citada Ley Federal del Trabajo de 1931, en donde se excluye a los servidores pú--

blicos, y no es sino hasta el año de 1934, cuando se expide el - -
Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil,

1.2.- ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.

Siendo Presidente de la República el Lic. Abelardo L. Rodríguez, expide el Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, considerado como el primer antecedente escrito tendiente a regular la relación jurídica de los servidores públicos, quienes hasta ese momento se encontraban en un total desamparo. Lo anterior se refleja fielmente en la exposición de motivos que precedía a dicho Acuerdo al establecer:

"Nuestro movimiento revolucionario cristalizó sus aspiraciones, tratándose de los trabajadores, en las bases que para la legislación obrera, insertó en el artículo 123 de la Constitución de Querétaro, las cuales, sin que tengan el carácter de definitivas o irrectificables, definen un punto de vista y precisan una orientación inequívoca en favor de las reivindicaciones sociales de la clase cuyos derechos, intereses y relaciones, puntualizan y demarcan.

"Como colorario, sujeto naturalmente a enmiendas, de las bases constitucionales, vino la Vigente Ley Federal del Trabajo, de agosto de 1931, que creó órganos, definió funciones y reglamentó acti-

vidades, todo con el propósito de hacer realizable la tendencia revolucionaria obrerista consagrada en nuestra Constitución de 1917.

"Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva administración al estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva". (2)

Tal y como se señala en esta exposición de motivos el Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, venía a ser el primer peidao hacia una ley que reglamentara la relación de los funcionarios públicos, y fué como ya se dijo, el resultado de una larga lucha de esta clase trabajadora, que si bien se podrá apreciar en su estudio que en realidad se trataba de un documento que no poseía un gran contenido, pues no señalaba dentro de su cuerpo ni siquiera de una forma general las normas esenciales de seguridad, higiene, salario, habitaciones, etc., que ya se contemplaba en el artículo 123 de la Constitución de 1917, ni mucho menos aun las establecidas en la Ley Federal del Trabajo de 1931, pe

(2) Exposición de motivos del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de 1934. Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934. P. 585.

ro sin embargo, no deja de tener gran importancia como el primer antecedente directo de la actual Ley Federal del Trabajo burocrático.

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, establece en su artículo primero. "ARTICULO 1º.- El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente". (3) se denotará desde luego que mediante el mismo, sólo se regularía la relación jurídica de trabajo que se pudiera establecer entre las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones, única y exclusivamente con el Poder Ejecutivo de la Unión, dejando por lo tanto fuera de él, a los otros dos Poderes de la Unión, quienes permanecerían sin ningún documento legal que estatuyera su situación laboral, no siendo ésta, la única de sus limitaciones, ya que dentro de la exposición de motivos así como en su artículo segundo Transitorio, se precisó que su vigencia sería sólo por el resto del período de gobierno del entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez, es decir del día de su publicación en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934, hasta el 30 de noviembre de ese mismo año, lo cual significaba de por sí una gran traba para que se pudiera con-

(3) Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, del 9 de abril de 1934, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 del mismo mes y año. P. 586.

siderar que tendría una plena aplicación, ya que en tan corto - - tiempo, no podría ser posible lograr de algún modo la buena integración y funcionamiento de las Comisiones del Servicio Civil, lo anterior aunado a que el citado mandatario dejó de ver de alguna manera, que el Acuerdo se debió en gran parte a la constante organización y presión de los servidores públicos dentro de su estancia al frente del Poder Ejecutivo, puesto que de ninguna manera se comprometió a dejar el acuerdo que expidió, como un documento permanente o de vigencia indefinida, en virtud de que tal vez se encontraba consciente de lo difícil que sería que el citado acuerdo pudiera en verdad organizar y establecer el cabal funcionamiento del mal llamado Servicio Civil, puesto que se estableció en la parte final de la exposición de motivos, una cierta justificación, con la cual queda de manifiesto la falta de compromiso del entonces Presidente de la República con la clase trabajadora a su servicio, al citar.- "En resumen, el régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, es interno del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esa facultad por un período transitorio de tiempo; no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia".⁽⁴⁾ lo anterior se dejaba al arbitrio del ue

(4) Exposición de Motivos del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934. Publicado en el Diario -- Oficial de la Federación del 12 del mismo mes y año. Página 3.

vo Titular del Poder Ejecutivo el darle continuidad o no a la incipiente reglamentación de los servidores públicos, es decir, que - junto con el término de su mandato, finalizaría también la débil - organización y funcionamiento de las comisiones del Servicio Civil, puesto que el corto tiempo que se señalaba para su vigencia, no daría pie para adquirir la experiencia y madurez necesaria para el óptimo funcionamiento que requiere cualquier comisión u organización de ese tipo.

Otro aspecto importante en dicho acuerdo, lo constituye el -- consignado en su artículo segundo, en el cual se estableció una - lista limitada y reducida de los cargos públicos al servicio del - Poder Ejecutivo, respecto a los cuales no se consideraban sujetos_ al citado Acuerdo, tales como: los Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Procuradores de Justicia de la - Nación y del Distrito Federal, Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores, y demás altos funcionarios. Sin embargo resulta interesante el señalar, que a diferencia de los ordenamientos jurídicos que le siguieron en materia burocrática, en él, aún no se encuentra -- en ningún momento que a los empleados se les divida en Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza, sino solamente se excluyen del citado Acuerdo a los funcionarios públicos que debido a - sus actividades relevantes e importancia de los cargos, se consideró conveniente excluirlos.

Uno de los aspectos más significativos que encontramos en el Acuerdo de 1934, es el contenido del capítulo II pues en el mismo se esta

tableció, que la aplicación del citado Acuerdo en las Secretarías de Estado, Departamento y demás dependencias, quedaría a cargo de las denominadas Comisiones del Servicio Civil, las cuales vienen a constituir el primer antecedente directo, de lo que hoy conocemos como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que si bien es cierto que las citadas comisiones no tenían de ninguna forma las atribuciones que se le conceden a éste hoy en día, ni tampoco podía considerarse como un órgano de conciliación y arbitraje, o darle el carácter de Tribunal, también es cierto, que fué el primer órgano encargado de vigilar la aplicación del ordenamiento legal expedido para los trabajadores burocráticos, actividad esta que más adelante analizaremos. Por lo que hace a la forma en como estarían integrados las mencionadas Comisiones del Servicio Civil, se encuentra otra cierta similitud con el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al señalarse una forma tripartita para ello, esto es por cinco personas, de las cuales una sería el representante del Jefe de la Dependencia, quien fungiría como Presidente, de dos Vocales, quienes deberían ser los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficinas o Servicio, de más antigüedad dentro de la dependencia que se tratara y de dos representantes de los empleados. Además se señalaba, que cada Comisión podría designar un Abogado Asesor, el cual no tendría voto en las juntas que se celebraran.

El artículo 8º señalaba: "Son atribuciones de las Comisiones del Servicio Civil:

I.- Colaborar con los Jefes superiores de las Dependencias a que -

pertenezcan, en la clasificación de los empleados a que se refiere el artículo 12, señalando los requisitos y condiciones que deban satisfacer.

II.- Formular, de conformidad con lo dispuesto en este Acuerdo, las bases para las oposiciones y exámenes que en el mismo se mencionan.

III.- Hacer los cuestionarios de los exámenes y oposiciones, asesorándose de quienes consideren competentes, y designar las personas que deban integrar los Jurados Examinadores.

IV.- Cuidar de que se lleven a cabo del modo más satisfactorio las oposiciones y exámenes, y hacer que se guarden y archiven las actas de los mismos.

V.- Proponer al Jefe de la Dependencia de que se trate, a aquellas personas que hayan obtenido las más altas calificaciones en las oposiciones o exámenes, para que ocupen los puestos vacantes que deban cubrirse por ese procedimiento.

VI.- Recabar de quienes corresponda, dentro de la Dependencia de su adscripción, el aviso oportuno de las vacantes que se presenten y de los nombramientos que se expidan de conformidad con este acuerdo.

VII.- Conocer de los cambios de empleo u ocupación ascensos, separaciones, remociones y renunciaciones del personal que se encuentre prestando sus servicios dentro de la dependencia de su adscripción, para opinar, y en su caso, proponer a las personas que han de cubrir los puestos vacantes.

VIII.- Presentar un informe anual de sus labores a los Jefes superiores, de la respectiva Dependencia, exponiendo en él los - -

efectos prácticos del sistema en general y las sugerencias de perfeccionamiento que en concepto de la comisión se consideren pertinentes.

IX.- Conocer de las quejas presentadas por el empleado que se considere violados los derechos que le concede este Acuerdo.

X.- Proponer al Jefe de la Dependencia la expedición de disposiciones complementarias de este Acuerdo".(5)

Se puede establecer claramente, que en realidad las Comisiones Civiles, no realizaban una actividad jurisdiccional, sino que las mismas fueron creadas, según lo dejan ver sus funciones encomendadas para fungir más que nada como una especie de lo que ahora conocemos como las Comisiones Mixtas de Escalafón, es decir que -- se formaba como el órgano encargado de vigilar y llevar a cabo -- el procedimiento tendiente a ocupar una plaza del llamado Servicio Civil, mediante la examinación, calificación, promociones o cambios del citado personal, es decir, que se vuelve indispensable la opinión de las citadas Comisiones para poder decidir quien debería ocupar un puesto, ya sea éste de nueva creación, por cambio, vacante, etc. Con lo anterior, tal vez el Titular del Poder Ejecutivo -- trató de alguna manera de limitar y frenar en cierta medida lo que se venía presentando con frecuencia; el despido injustificado y masivo de los servidores públicos, por quien o quienes se encontra--

(5) Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 del mismo mes y año. P. 587.

ban al frente de las Dependencias de este poder, los cuales se verían obligados a partir de la expedición del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, a ajustarse o por lo menos a oír la opinión que al respecto emitiera la Comisión del Servicio Civil de su respectiva área.

Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional encargada a las Comisiones del Servicio Civil, como ya se dijo anteriormente se encuentra bastante limitada y al respecto solamente la fracción IX, habla acerca de ello, al señalar que le tocará conocer de las quejas presentadas por los empleados, quienes consideren violados los derechos que se establecían en el acuerdo, con lo cual de ninguna manera se podría decir que fuera un órgano que dirimiera las controversias entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, lo anterior se ve reflejado claramente al no encontrar ninguna disposición legal dentro del Acuerdo, que pretenda establecer en lo más mínimo la forma en como deberían de substanciarse estas controversias, con lo cual se limitaba aun más a las citadas comisiones para poder llevar a cabo cualquier actividad tendiente a resolver las inconformidades de los trabajadores por algún abuso por parte del titular del área de su adscripción.

Dentro de las funciones anteriormente enumeradas, se encuentra una fracción, a la cual no se le encuentra ningún sentido de ser, tal es el caso de la número VIII.- que establece a las comisiones, la obligación de presentar un informe anual de sus labores a los Jefes de la Dependencia respectiva, tendiente a mejorar sus

funciones, lo anterior parece estar fuera de lógica, en virtud de que de acuerdo con la vigencia establecida para el presente Acuerdo, la cual ya se refirió anteriormente, sólo sería por espacio de un poco más de siete meses, por lo cual se entiende que dicha comisión no completaría un año de función, y por lo tanto no estaría obligada a rendir el informe que establece la fracción VIII del artículo 8º del Acuerdo en cuestión, en tal virtud nos parece que dicha fracción no tiene razón de ser dentro del Acuerdo, puesto que se encuentra en total contradicción con lo establecido en la exposición de motivos, así como con el segundo artículo Transitorio del mismo.

En el Capítulo III, se señalan los requisitos para ingresar al Servicio Civil; se establece igualmente una clasificación de los puestos que deberían ocupar los Servidores del Poder Ejecutivo señalando las categorías: Profesional, Subprofesional, Administrativa, Educacional, Servidumbre y Obrera, indicando los requisitos necesarios para cubrir cada uno de ellos, lo cual no se contempla actualmente en la Ley Federal del Trabajo Burocrático, en virtud de ser ésta una función que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy integrado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un último aspecto que resulta interesante comentar, es lo señalado en los artículos 55 y 56 del Acuerdo en mención, el primero de ellos pretende establecer de alguna forma el procedimiento para la destitución de los empleados, la cual se establece que deberá -

ser comunicada siempre por la respectiva Comisión del Servicio Civil, mediante un escrito en donde se señalen las causas y los hechos que la motivaron, no sin antes haber oído previamente al interesado, mediante el escrito que éste presente, lo anterior, no puede considerarse como un verdadero procedimiento de cese de los trabajadores públicos, pues en realidad éstos se encontraban desprotegidos en cuanto a la estabilidad en sus empleos, ya que si recordamos que será esta misma Comisión del Servicio Civil, la encargada de conocer las quejas que pudieran entablar los empleados, cuando consideren violados los derechos que les otorgaba el Acuerdo, ante tal situación, si la misma Comisión había destituido al empleado, lo lógico sería que resolviera que nunca se le violaron tales derechos.

Se puede concluir que el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, fué un documento tendiente predominantemente a establecer los requisitos, formas y procedimientos para poder ser empleado o funcionario perteneciente al llamado Servicio Civil, así como para establecer en cierta forma algunos derechos a favor de éstos como fueron las vacaciones, preferencias para ocupar puestos, licencias, permisos, recompensas y ascensos entre otros, y en alguna forma evitar el despido injustificado y masivo de dichos empleados, pero sin embargo no se puede establecer que este Acuerdo fuera un documento que pretendiera regular las relaciones laborales entre los empleados y el titular del Poder Ejecutivo, ni mucho menos un documento por el cual se quisieran solucionar los conflictos que surgieron entre éstos. Terminare

mos por decir que el presente Acuerdo no llegó a cumplirse plenamente, pues como ya se señaló, su período de vigencia era muy reducido, amén de las demás limitaciones que ya se comentaron.

1.3.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DEL 5 DE NOVIEMBRE DE 1938.

Si bien el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, fué de alguna manera un aparato político-jurídico importante, en lo práctico no dió los resultados esperados, por lo cual las inquietudes de los empleados seguían aumentando; la falta de garantías en su trabajo, que dejaba inermes a los empleados públicos, a merced de los caprichos de las agrupaciones políticas que detentaban el poder, provocaba una reacción de inquietud e inconformidad que poco a poco se van materializando en peticiones concretas y bajo estas condiciones surgen varias organizaciones que pretenden formar frentes comunes, para defender sus derechos fundamentales.

La organización de los trabajadores públicos, continúa su proceso de evolución y conquistas, pero sin embargo, su situación se ve disminuida debido a la rescisión económica registrada en el mundo a partir de 1929, situación que se prolongó hasta casi finales de la década de los treinta. En México el año de 1929, fué un año de aguda crisis, se sufrió también el fenómeno, así lo demuestra el despido del 60% aproximadamente del personal de las dependencias de gobierno federales, ya que las mismas no contaban con los recur-

Los financieros suficientes para pagar los salarios de los servidores públicos.

Estas dramáticas situaciones, propiciaron que los empleados - públicos buscaran unirse con rapidez, primero formando simples grupos hasta constituirse en sindicatos con cierta organización. Así los dirigentes de estas agrupaciones, se entrevistaron en enero de 1933, con el Gral. LAZARO CARDENAS, quien en aquel entonces figuraba como candidato a la Presidencia de la República, al cual le expusieron la problemática por la cual atravezaban, a lo que el candidato michoacano respondió con la formal promesa que de llegar al poder, promulgaría una ley que regulara su situación, y les protegera.

Llegado el momento en el cual el Gral. CARDENAS fué electo y tomó posesión de la primera magistratura del Estado Mexicano, ratificó su postura hecha a los empleados públicos, en el sentido que legislaría en materia laboral burocrática.

Lo anterior propició el nacimiento de nuevas y más sólidas -- asociaciones que aglutinaban a sindicatos de diferentes dependencias, tales como: La Alianza de Infanterías, El Ala Izquierda de Empleados Federales, entre otras, así el 8 de julio de 1935, todas ellas se reunen y llegan a la conclusión de constituir una sola -- agrupación creándose así la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual se constituye en una organización de gran presión para el Presidente CARDENAS, obligándole a --

acelerar la elaboración de un estatuto que regulara la relación laboral de los empleados públicos, aun más presión ejercen dichos empleados al crear el 4 de septiembre de 1936, la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual más tarde participaría directamente en la elaboración de un anteproyecto del Estatuto Jurídico.

Finalmente el día 5 de diciembre de 1938, y siendo aún Presidente de la Nación Mexicana el Gral. LAZARO CARDENAS, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

La exposición de motivos del Estatuto resulta ser serena y documentada, ya que hace una muy extensa enumeración de los derechos garantizados, hasta entonces a los trabajadores particulares, y concluye que no existe razón alguna para negar los mismos a los Servidores del Estado. No hace en suma, sino reconocer y recoger los principios hasta entonces ya acogidos, tanto por las leyes o bien asentados por la doctrina, tanto nacional como extranjera. Así, lo primero que establece es que los empleados de la Administración Pública tienen el carácter de asalariados, porque constituyendo un factor en la producción de la riqueza social, no tienen más patrimonio que su capacidad de trabajo, dando con ello, la manifestación de integrar esta clase a la misma que se les concedía a los trabajadores en general, como la clase social que sólo posee su fuerza de trabajo.

Consigna la Exposición de Motivos que hasta la fecha el servi
dor público ha carecido por completo del mínimo de derechos que el
trabajador particular o industrial ha logrado conquistar a través
de intensas luchas y que gracias a las cuales le permiten conser--
var su capacidad de trabajo, y hace notar al respecto que tal desi-
gualdad de ninguna forma se justifica aunque existen ciertos carac-
teres diferentes entre el fin especulativo que persigue la empresa
privada y la función reguladora que lleva a cabo el Estado; seña--
lando que en virtud de esta diferencia el empleado público pueda -
ser víctima de injusticias por parte de sus jefes con maltratos y
ceses arbitrarios.

Establece, también la Exposición que el servidor público debe
ser protegido restringiendo de alguna forma la ilimitada libertad
que tenía el Estado en cuanto a esta materia. Enumera después los
derechos que considera necesarios para la conservación y desarro-
llo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre -
asalariado, los cuales considera que se les deben conceder y reco-
nocer a los burócratas. A continuación analiza el desarrollo del -
plan del Estatuto, explicando de manera clara el porqué reconoce -
la Organización Sindical de los Trabajadores del Estado, así como
su importancia en la evolución histórica del trabajo burocrático,
así como su reflejo en el actual Ordenamiento.

La primera evolución, que se consignó en el Estatuto de 1938
respecto del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servi-
cio Civil de 1934, es la reflejada en su artículo Primero, el cual

señalaba: "ARTICULO 1º.- La presente Ley es de observancia general para todas las 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". (6) Resulta evidente el adelanto logrado ya por todos los burócratas, ya que si se recuerda que el acuerdo de 1934, solamente era de observancia para los empleados del Poder Ejecutivo, a diferencia del presente estatuto, el cual se puede observar que el mismo regularía las relaciones entre la Administración Pública y sus trabajadores, es decir, que se consigna la generalidad tan deseada por todos ellos. Además el artículo segundo indica por primera vez que la relación de trabajo se entenderá establecida entre los titulares de cada Poder, así como del Distrito Federal y sus trabajadores.

Se consigna por primera vez, la denominación de "Trabajadores de confianza", la cual desde entonces y hasta la fecha ha sido motivo de gran polémica, y a la que nos avocaremos en el capítulo respectivo, y que por el momento sólo nos referiremos en términos legales, como la clase de empleados públicos, a los cuales se les excluía del régimen jurídico del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión. Al respecto el artículo 4º del citado Estatu

(6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 27 de Septiembre de 1938, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Diciembre de 1938.

to, enumera una limitada lista de cargos públicos a los cuales se les debería de otorgar la categoría de confianza, y en su artículo quinto, se hace la mención de que la referida Ley sólo regira las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores de base, encontrándose aquí, que se omite señalar que igualmente será aplicable a los funcionarios del Distrito Federal, tal como se señala en su artículo primero.

En su artículo segundo recoge el principio de "irrenunciabilidad", el cual ya se encontraba plasmado en el artículo 123 Constitucional, así como en la Ley Federal del Trabajo de 1931, y que se había omitido señalar en el Acuerdo del Presidente ABELARDO L. RODRIGUEZ, el que constituye un principio por demás esencial, resultando ser correcto plasmarlo en todos los cuerpos legislativos que tienen a regular relaciones de trabajo de cualquier tipo, ya que los derechos que a ellos se consignent, serán los mínimos que deban disfrutar los trabajadores, y en virtud de que se trata, de una clase social que tiene en su fuerza de trabajo, el único o el más viable medio para su subsistencia de su familia, no se puede permitir de ningún modo que en alguna forma se puedan reprimir o suspender arbitrariamente los derechos consignados en estos ordenamientos, ya que tal situación sería poner en peligro desde la estabilidad y convivencia familiar, hasta la misma salud mental y física del trabajador y de su familia, tal circunstancia junto con otras, fueron las que influyeron en los constituyentes de Querétaro, para plasmar a nivel constitucional el principio de la irrenunciabilidad a los derechos mínimos de la clase trabajadora en general y --

que en los empleados públicos no son la excepción.

Se pretende de alguna forma detener los hasta entonces despidos masivos e injustos que se venían realizando paralelamente con los cambios de los titulares de las dependencias burocráticas, al señalar su artículo 16 que "En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes", (7) lo anterior dejaba de alguna forma más tranquilos a los trabajadores de base, a los cuales se les aseguraba de cierta manera la estabilidad en sus empleos, por la que tanto habían luchado, y que hasta entonces no se les otorgaba dicha inamovilidad, se ve remarcada en el artículo 44, al establecer que para que un trabajador de base pudiera ser cesado o despedido debería de existir una causa justa, siendo éstas, las mismas que enumeraba el Estatuto.

Si bien es cierto que en el Estatuto se consignaba, que los puestos a ocuparse se harían conforme a un escalafón, con lo que se puede señalar que existe un adelanto en comparación con el Acuerdo de 1934, también lo es que se consigna en el mismo una cuestión que nos parece que no se encuentra acorde con el sistema de escalafón que se estableció, y que parece fuera de razonamiento lógico y jurídico, con relación al espíritu de equidad que se había buscado plasmar hasta entonces en los ordenamientos jurídicos tendien-

(7) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938.

tes a regular las relaciones de trabajo, tal como resulta ser el hecho de que para los ascensos del personal, se señalaba que debería tomarse en cuenta la eficiencia, la antigüedad y la "POSICION IDEOLOGICA" de los candidatos, con ello, sabiamente se le dejaba al trabajador en su puesto que venía ocupando, pero se le limitaba a un ascenso si no demostraba su posición ideológica, la cual se deduce debería estar acorde con la seguida por los titulares de las áreas burocráticas correspondientes, se puede creer que dicho requisito fué incluido, para acabar de desterrar por completo el viejo y reaccionario pensamiento porfirista, y establecer en su lugar, al menos dentro de las instituciones públicas el sustentado por el Partido en el poder.

Se contempla por primera vez la formación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, así como su registro ante el Tribunal de Arbitraje, de igual forma se refiere a la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo en cada unidad burocrática, y contempla en su capítulo III, la posibilidad de que los empleados públicos, llevaran a cabo la declaración de una huelga, previendo ésta de dos formas, una general y otra parcial, para una y otra se fijaban las causas por las cuales podrían llevarse a cabo, lo cual parece muy arriesgado por parte de los legisladores, ya que dichas causas no se encontraban muy lejos de darse, es por ello que en la actual legislación no se enumeran causas o situaciones que den la pauta, a los empleados para declarar una huelga, y se les ha limitado de una forma conveniente, ya que actualmente se requiere que exista una violación general y sistemática de los de

rechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional, lo cual en realidad constituye un requisito que evidentemente, no es muy probable que se actualice.

Uno de los aspectos más importantes que aporta el presente Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es lo que consignaba en su TÍTULO SEXTO, Capítulos I, II y III, ya que en los mismos se señala, por primera vez la existencia de un órgano jurisdiccional que dirima de alguna forma las controversias que se suscitan tanto individuales como colectivas entre los empleados públicos, o sus agrupaciones y las dependencias burocráticas, este órgano vendría a ser el llamado Tribunal de Arbitraje, el que se encontraría auxiliado por las Juntas de Arbitraje, éstas últimas se vieron inspiradas en las antiguas Comisiones del Servicio Civil, pues a semejanza de éstas, funcionarían en cada una de las unidades gubernamentales con una restringida actuación jurisdiccional. Sin embargo, dentro de la forma de integración de las mismas se aprecia un ligero cambio, ya que si bien es cierto que las citadas comisiones se integraban en forma tripartita, ésta no era del todo equitativa y justa, a diferencia de los órganos jurisdiccionales creados por el presente Estatuto, tan es así, que el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene una forma similar a la integración que en el mismo se planteaba.

Esto es que de acuerdo a lo que establecía en su artículo 92 el cual indicaba: "El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado deberá ser colegiado y lo integrarán: un -

representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer arbitro que nombren entre sí los dos Representantes citados", comparándolo con el texto actual del artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente, y que es en donde se señala la forma de integración de cada una de las Salas, Salas auxiliares y el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resulta que estas tres instancias se componen de una forma Tripartita, esto es, con uno o varios representantes según el caso del Gobierno Federal; uno o varios representantes designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y que entre éstos, de común acuerdo nombrarán a un Tercero, quien fungirá como Presidente de Cada Sala o Sala Auxiliar, y que unicamente el Presidente del Tribunal Burocrático deberá ser nombrado directamente por el Presidente de la República, dejando ver por tanto, que desde aquel entonces los legisladores se encontraban ya inspirados por un sentimiento de crear un órgano jurisdiccional lo mas justo posible, creyendo necesario para ello, que éste tuviera una naturaleza social, es decir que lo integraran representantes directos de cada una de las partes que intervinieran en los conflictos laborales que éste debería conocer, siendo por tanto, diferente a los órganos del Poder Judicial.

El Tribunal de Arbitraje, entonces creado, adolece aun de una integración y funcionamiento muy ralo, es decir, que no se establecía el mismo, en una forma convincente, que pudiera asegurar su -

buen funcionamiento, pudiendo señalar por ejemplo, que desde su mismo nombre, no se contemplaba una posible etapa de conciliación; sería en cierta forma un tribunal de segunda instancia o revisor de los conflictos individuales que se suscitaran entre los empleados y los titulares de las dependencias burocráticas, ya que en primer instancia conocerían las Juntas de Arbitraje; no establecía en forma clara las etapas del procedimiento, ni señalaba términos para cada una de ellas, así un último aspecto que comentaremos, es en el sentido de que se contemplaba la posibilidad de una destitución del empleo, a quienes incurrieran en desobediencia a las resoluciones del Tribunal, situación esta que en la actual Legislación Federal del Trabajo Burocrático se ha dejado de señalar.

1.4.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DEL 17 DE ABRIL DE 1941.

En realidad no existe una gran diferencia de contenido entre el anterior Estatuto y el que se encuentra en análisis, lo que de alguna forma se ve reflejado en que ambos ordenamientos jurídicos, poseían el mismo número de artículos dentro de su cuerpo, así como una muy similar estructuración de sus títulos, y capítulos, con las salvedades que enseguida se expondrán:

El día 17 de abril de 1941, siendo Presidente de la República Mexicana el Lic. MANUEL AVILA CAMACHO, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con el cual se vino a dar fin a

la efímera vida que tuvo el anterior Estatuto, el cual no se llegó a aplicar en la forma que hubiesen deseado quienes intervinieron en su elaboración, ya que como un reflejo de su falta de aplicación sobre todo en lo que a práctica se refiere, se dió la necesidad de elaborar uno nuevo, que de alguna medida subsanara las fallas que adolecía y que permitieran una real observación.

La enumeración tan limitada que el Estatuto de 1938 hacía respecto de los trabajadores de confianza, permitía, que quienes no estuvieran contemplados en ella, pudieran de alguna forma y con justa razón, exigir un nombramiento de base, pero como es lógico, a tal clasificación, se escapaban algunos puestos fundamentales dentro de la estructura de cada Dependencia Burocrática, lo que creó verdaderos conflictos, es por ello que en el nuevo Estatuto se consideró pertinente establecer una nueva clasificación de los puestos considerados como de confianza, consignando además de manera oportuna que serían considerados como empleados con la misma categoría, a aquellos que desempeñaran funciones análogas a las realizadas por los órganos que en él se enlistaban, dando con ello entrada a una de las teorías que en nuestros días sigue vigente, en el sentido de que permite dar un vuelco para decidir a que grupo pertenece tal o cual puesto, para lo que se plantea ya no basarse en lo que establezca el nombramiento, sino en base a las funciones realizadas por el trabajador del estado.

El nuevo Estatuto, reafirmó de una manera categórica, su espíritu de proteger la estancia de los empleados públicos en sus pues

tos, al consagrar en la parte final de su artículo 4º, que "Los no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente". (8) Así se consagran por primera vez, que la inamovilidad en el empleo se adquirirá cuando se ocupe un puesto de base y hayan transcurrido seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, situaciones que se contempla en forma similar en la actual Legislación Federal del Trabajo Burocrático vigente.

Se establece una nueva especificación de las bases para ser tomadas en cuenta al momento de aplicar el escalafón, para ocupar alguna plaza, suprimiéndose en forma por demás oportuna, el requisito de exigir a los aspirantes a las plazas, el exponer su posición ideológica, volviéndose con ello más sano el procedimiento para la designación de los empleados que deberían ocupar la plaza de base dentro de cada dependencia, respecto de los Sindicatos, se establece la prohibición a los mismos de poder adherirse a cualquier organización o central obrera o campesina, estableciendo con ello la diferencia que existe entre unas y otras, así como su diferente reglamentación. En cuanto a las huelgas, se sigue cometiendo el error de consignar varias causales para poder entablar una huelga en contra de una o varias unidades burocráticas.

(8) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 4 de abril de 1941, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 del mismo mes y año.

Por último y como una de las modificaciones más notables, entre un Estatuto y otro, es el contenido en el TITULO SEXTO del último de éstos, ya que de una forma adecuada y mostrando una gran visión, los legisladores, buscando una más justa y expedita substanciación de los conflictos individuales entre las dependencias burocráticas y sus empleados, suprimieron la existencia de las Juntas de Arbitraje que habían sido creadas por el anterior Estatuto y las cuales funcionaban como órgano de primera instancia en cada Dependencia, para conocer dichos conflictos, dándole con ello al Tribunal de Arbitraje una jurisdicción amplia para conocer de todos los conflictos tanto individuales como colectivos, de todas las unidades burocráticas, manteniendo la misma integración colegiada que venía observando, encargándosele directamente el conocimiento y resolución de los conflictos individuales y no actuando como un órgano revisor. Consignándose por primera vez en su artículo 98, la gratuidad del procedimiento ante el citado Tribunal, al establecer que los gastos que originara el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, serían cubiertos por el Estado, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratando con todo lo anterior de darle un carácter más social y accesible para la clase trabajadora al Servicio de los Poderes de la Unión, en términos generales podemos decir que el presente Estatuto reflejó un notable avance dentro de la regularización del trabajo burocrático.

1.5.- LA INCLUSION DEL APARTADO "B" EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que durante los regímenes de los Presidentes LAZARO CARDENAS y AVILA CAMACHO, se había buscado de alguna forma regular y tutelar los derechos de los empleados públicos a través de la expedición de los Estatutos que se han expuesto con anterioridad, de los que se puede afirmar que de cierta forma resolvieron de manera un tanto parcial los problemas de los mismos, también resulta igualmente cierto que durante la vigencia de los Estatutos de 1938 y 1941, nunca se dejó de atacar a los mismos, ya fuera desde su redacción, hasta su constitucionalidad, lo cual creaba un ambiente de incertidumbre dentro de esta clase trabajadora, por tal motivo y basándose en el gran poder de organización que había adquirido ya ésta, al sentirse en desventaja respecto de la clase trabajadora en general, a la cual se le tutelaban sus derechos laborales a nivel constitucional, comenzó a ejercer presión en el sentido de que se elevaran a ese mismo nivel sus derechos.

En atención a las anteriores razones, el entonces Presidente de la República Mexicana ADOLFO LOPEZ MATEOS, se propuso poner fin a esa inferioridad y es así como durante el año de 1959, envía al Poder Legislativo un proyecto que tenía como finalidad adicionar al artículo 123 Constitucional un apartado denominado "B", el cual contenía como señala el maestro MARIO DE LA CUEVA la "primera declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos". (9)

(9) MARIO DE LA CUEVA, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A., 10ª Edición 1985, pág. 633.

Es así como finalmente el día 5 de diciembre de 1960, aún dentro de la administración del Presidente ADOLFO LOPEZ MATEOS, se llevó a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, de la reforma mediante la que se crea el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, logrando con ello, lo tan luchado y ansiado por los empleados burocráticos, los cuales al fin veían elevados y tutelados a rango constitucional sus garantías sociales mínimas. En tal situación, esta adición, viene a dar la seguridad y tranquilidad a esa clase trabajadora dentro de sus empleos y demás prestaciones sociales que la misma les otorgaba, reduciendo así de manera casi total las injusticias de las que habían sido objeto hasta entonces; cabe señalar que esta adición constitucional entró en vigor al día siguiente al de su publicación, esto es el 6 de diciembre de 1960, que se puede establecer como un parte aguas dentro de la evolución legislativa del derecho laboral burocrático, toda vez que después de su publicación, se contaba con las bases necesarias para que el poder legislativo elaborara una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En resumen, se puede señalar que el nuevo apartado "B" del artículo 123 Constitucional, vino a recoger las principales declaraciones sociales que había establecido el Estatuto del Presidente LAZARO CARDENAS, así como también se muestra influenciado del apartado "A" del mismo precepto legal, y como ya se dijo, su real importancia reedita principalmente, en cuanto a que por su conducto se dará el paso necesario para poder crear una Ley a nivel federal que regulara la relación de los empleados públicos, así también, de al-

guna forma viene a indicar a nivel constitucional que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los empleados públicos con el Estado, en virtud de la función pública que -- realizan éstos últimos. Se señaló con esta reforma constitucional aspectos generales como; la duración de la jornada de trabajo, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad en el empleo, la protección del salario, las bases para las promociones y ascensos, la garantía de poder ejercitar una acción en caso de una separación injustificada de sus empleos, reconoce los derechos de asociación, sienta las bases para la seguridad social y cabe señalar de manera muy especial que se establece la creación de un Tribunal con carácter federal, y el cual además desarrollaría una actividad jurisdiccional más completa que sus antecesores y un tanto semejante a la realizada por los órganos jurisdiccionales creados para solventar los conflictos que surjan entre los trabajadores en general y sus patrones, pues desde su mismo nombre deja ver que éste ya contempla dentro de su actividad ya no sólo el arbitraje hasta entonces encomendado, sino además tendría que procurar a partir de su creación como tal, la conciliación entre las partes sometidas a su jurisdicción, otorgándosele entonces, el nombre de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dejándose la regularización de su integración y funcionamiento a una ley posterior, lo mismo ocurrió con las demás garantías que se contenían en el citado apartado -- constitucional, Ley ésta a la cual enseguida nos referiremos.

1.6.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

Con la elevación a nivel constitucional de los derechos sociales mínimos de los empleados públicos, mediante la adición del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, solamente se encontraba pendiente la elaboración y promulgación de una ley que reglamentara ese apartado, lo cual se volvía cada vez más prioritario e improrrogable.

Es así, como el día 5 de diciembre de 1963 el Presidente LOPEZ MATEOS, envía el proyecto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y en el oficio de remisión expone el Primer Mandatario: "Elevados a preceptos públicos, por la adición del Apartado "B" al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la Ley que la reglamente. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión ha cumplido, ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de veinticinco años, en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública, que son los trabajadores al servicio de la Nación.

Con base, además, en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia y en la tesis del H. Tribunal de Arbitraje, se abordan en la presente iniciativa que se ha inspirado con el mismo espíri-

tu de justicia y que ha sido formulada disponiendo de una más amplia perspectiva técnica. - los problemas de: Jornada de trabajo; estabilidad en el empleo - salarios; requisitos reguladores del escalafón, conocimientos, aptitud y antigüedad, derecho de huelga; protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales; jubilación; muerte; habitaciones baratas y tiendas económicas; protección específica de la mujer; estableciendo, también, la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los inter-sindicales, así otras normas para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

En la iniciativa se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Conserva su esencial peculiaridad, porque las autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados.

Así a través de sus decisiones, coadyuvará mejor con el Estado para obtener, cada día, una administración más eficaz.

Como al régimen del Estatuto vigente se hallan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas, a sus actividades y fines, es evidente que deben continuar dentro de los límites normativos de la nueva Ley. Con el objeto

de precisar su ámbito de aplicación, en el artículo 1º, se enumerarán esas instituciones". (10)

En atención a lo expuesto y con apoyo en la facultad Constitucional se envió el proyecto de la ley, que, con varias modificaciones introducidas en ambas Cámaras, se publica finalmente el 28 de diciembre de 1963.

Sin pretender realizar un análisis minucioso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que por un lado la misma se encuentra actualmente vigente, con las reformas que en su oportunidad serán aludidas, por otro lado cabe señalar que en los posteriores capítulos del presente trabajo, se retomarán con un mayor énfasis algunos títulos de la ley en cita, los cuales se desarrollarán de una manera más amplia, tales son los casos de los títulos Primero, Séptimo y Octavo, entre otros. Por lo tanto, sólo mencionaremos en forma general la reglamentación que ésta otorgó a esta clase de trabajadores.

En tal sentido, podemos señalar que en general, las aportaciones que vino a establecer la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por cuanto se refiere a los derechos individuales

(10) WILLEBALDO BAZARTE CERDAN, Nueva Revista Informativa de México, Ed. Estrella, S.A., 1964, págs. 86 y 87.

de los empleados públicos, se siguió de alguna manera los lineamientos generales que se habían consagrado en los anteriores Estatutos, ya que como se puede apreciar en sus títulos Primero, Segundo, Tercero y Quinto, los mismos se exponen de una forma más clara que sus modelos, estableciendo en términos generales una mayor protección de sus derechos y siendo más generosa que sus Estatutos antecesores, -- pues se amplía la aplicación de este régimen a diversas instituciones y organismos descentralizados que tenían a su cargo funciones públicas. Protege de una manera más efectiva los derechos individuales de los empleados públicos, desapareciendo oportunamente la idea errónea de pretender establecer de una forma precisa, las categorías de los empleados de base. Reglamenta con una mejor técnica, lo referente al salario, fijando su forma de incremento, favoreciendo a esta clase trabajadora, con la creación de diversas prestaciones económicas, como; los quinquenios; primas dominicales; prima vacacional y aguinaldo entre otras, lo cual venía a constituir una gran conquista de la clase trabajadora al servicio del gobierno del Estado Mexicano. Marca igualmente sus obligaciones y derechos ante los titulares de las unidades burocráticas; se establece una forma simple y transparente del sistema de escalafón, borrando de esta forma la injusta forma de ocupar los empleos públicos; por cuanto se refiere a la organización colectiva de los trabajadores, se sigue la misma línea -- que marcaban los Estatutos, pero se le dá una mayor participación a las organizaciones sindicales dentro de cada dependencia burocrática.

Se suprime la consignación de dividir a la huelga en general o parcial y sólo se señala que se podrá hacer uso de la huelga respec-

to de una o varias dependencias, dentro de este mismo contexto y resaltando como uno de los aspectos más importantes que fueron superados en la Ley en cuestión, es en el sentido de que la misma omite -- precisar de manera muy oportuna causa o causas algunas por las cuales se puede motivar una huelga, y se limita a establecer que se requiere la violación de manera general y sistemática de los derechos que consagra el apartado "B", del artículo 123 Constitucional, con lo cual, los legisladores buscaron inteligentemente proteger y garantizar que la función pública que desarrolla, se pudiera ver interrumpida o deteriorada por el paro de los empleados públicos, lo anterior resulta ser una medida por demás efectiva, ya que resulta prácticamente imposible que se pueda actualizar la causal que se requiere para la declaración de una huelga. Desde un particular punto de vista, tal medida resultó ser muy acertada, pues pensar que las funciones realizadas por los Poderes de la Unión o por el Gobierno del Distrito Federal, se pudieran ver interrumpidas por una huelga, se - - afectaría gravemente, no sólo la imagen de dichos poderes ante sus gobernados, sino que provocaría una grave situación en la economía, cultura, etc., en suma, en el desarrollo nacional.

Por último en cuanto se refiere al establecimiento, reglamentación y procedimiento que debería observar el órgano jurisdiccional encargado de solventar los conflictos individuales y colectivos, que surjan entre los empleados públicos, sus organizaciones y el Estado, se observa un adelanto técnico y jurídico al crear un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que como se puede observar se le -- otorga jurisdicción a nivel Federal, anexándosele a sus funciones, -

la conciliación entre las partes, estableciendo un procedimiento para la substanciación de los conflictos ante él, procurando que el mismo fuera ágil y sencillo, variando los términos respecto de los anteriores Estatutos. Sin pretender por el momento agotar lo referente al citado Tribunal, ya que el mismo se expondrá de una forma más amplia y detallada en los capítulos respectivos del presente trabajo.

Estando conscientes de que mediante la exposición de los antecedentes de la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se agotaron todos y cada uno de ellos, por las razones ya señaladas con anterioridad, lo cierto es que con la misma se pretendió cumplir con las necesidades del presente trabajo, por tanto, consideramos que han quedado debidamente identificados los aspectos históricos, que de alguna forma influyeron directamente en la evolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de la Ley Federal Burocrática, por tal motivo, consideramos conveniente remitirnos a nuestros siguientes capítulos en los que hablaremos más ampliamente acerca de ello.

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

2.1.- UBICACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;

2.2.- SU ESTRUCTURA ORGANICA.

2.3.- ATRIBUCIONES DEL PLENO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE;

2.4.- ATRIBUCIONES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE;

2.5.- ATRIBUCIONES DE LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

2.1.- UBICACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El presente punto en comento, en realidad no requiere de una gran exposición ni de amplitud en la misma para poder comprenderlo, pero, sin embargo, resulta necesario e indispensable realizar una breve referencia acerca de ello, para así, poder ubicar el lugar en nuestra Carta Magna, en donde se encuentra el sustento Constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual ofreció la pauta para la posterior regulación del mismo, en cuanto a su estructura y funcionamiento mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ello, se trató de sintetizar de alguna manera la creación y evolución del citado Tribunal, hasta su consignación a nivel constitucional.

Es así que para poder comprender la evolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se puede lograr si se trata de estudiarse aisladamente como un fenómeno autónomo, ya que el mismo tuvo su desarrollo de una forma paralela a la de los cuerpos normativos que se expidieron y que tendían a regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Trabajadores a su servicio.

Lo anterior, queda más ampliamente comprendido con la lectura realizada del primer capítulo del presente trabajo, en el cual se consignan tales ordenamientos, así como los diversos sucesos históricos, que de alguna forma previeron la creación de órganos labora-

les, que si bien no todos tuvieron un carácter jurisdiccional, este se les fué otorgando conforme se perfeccionaba su reglamentación; - es así, como desde las primeras Comisiones del Servicio Civil, las Juntas de Conciliación y los Tribunales de Arbitraje, cada uno de los cuales en su momento fueron atacados en cuanto a su organización, funcionamiento y fundamentación legal, y para entender las características que en su momento observaron, es necesario que nos situemos en el contexto histórico en el que se dieron cada una de estas etapas evolutivas de lo que sería el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es sólo así como se puede comprender de una manera más elocuente tal situación, y su evolución, la que se debió a las diversas y cada vez más complejas necesidades y formas de organización dentro del gobierno mexicano, siendo que al momento de darse la declaración de los derechos sociales de los Trabajadores al Servicio del Gobierno Mexicano, de una manera por demás oportuna e inteligente, los legisladores consideraron establecer al mismo nivel constitucional, la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual tendría como finalidad sustanciar los conflictos individuales, colectivos, sindicales o intersindicales que se suscitaran entre los titulares de las dependencias burocráticas y sus empleados, dejando la reglamentación de su integración y funcionamiento a la ley que se promulgara al respecto.

Cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encontraba recientemente constituido, algunos doctrinarios, pretendieron calificarlo como un Tribunal especial, los cuales se encuentran prohibidos por el artículo 13 Constitucional, argumentando que se -

creaba para conocer de un determinado asunto, lo cual resulta ser totalmente falso, ya que el mismo no fué constituido para conocer de un sólo caso, sino que se le estableció una competencia que si bien es cierto que es determinada, no puede por ninguna razón considerarse como un único caso, ya que de alguna forma todos los órganos jurisdiccionales tienen establecida una competencia, ya sea en razón del territorio, materia o cuantía, así a éste se le dió para conocer de los conflictos que surgieran entre el Gobierno del Estado Mexicano y sus trabajadores, concediéndosele el carácter de permanente, por lo que no puede decirse que contravenga a lo establecido por la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y si en cambio como se señaló anteriormente es un Tribunal constituido legalmente y que tiene su fundamento constitucional en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123.

2.2.- SU ESTRUCTURA ORGANICA.

La estructura orgánica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la podemos entender como la forma de organización, distribución, ordenación o composición que el mismo observa para poder desarrollar las actividades que tiene encomendadas, es decir, es la manera que deberá atender dicho órgano en su estructura interna, la cual le permita cumplir de la mejor manera con los fines para los cuales fué creado, pero sin embargo, cabe señalar que esta forma de disponer de las partes que lo constituyen, no puede establecerse arbitrariamente, sino que ésta se encuentra preestablecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en el

Reglamento Interior del mismo Tribunal, los cuales señalan la serie de órganos internos, así como las funciones que cada uno de ellos tiene encomendadas y que en su conjunto constituyen el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Más sin embargo, resulta oportuno consignar que el Tribunal, no ha observado siempre la misma estructura orgánica que le conocemos hoy en día, ya que al momento de la reglamentación del mismo, esto es mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, se le marcaba una estructura orgánica muy sencilla, la cual no puede señalarse como tal en realidad, pero sin embargo, se debe entender que esta forma de organización se vió en gran parte influenciada por la manera de constitución que se había venido observando en los estatutos de 1938 y 1941 para el llamado Tribunal de Arbitraje, además de atender a las necesidades de ese entonces, marcándosele forma colegiada y tripartita: esto era, un magistrado representante del Gobierno Federal, designado por el mismo, un magistrado por los trabajadores al Servicio del Estado; y un tercero, el cual sería designado por los dos anteriores; como complemento de los mismos, se señalaba que contaría con un Secretario General de Acuerdos, los secretarios, actuarios, así como el demás personal que fuere necesario, por lo cual no puede ubicarse como una estructura orgánica plenamente constituida, limitándose en gran forma el que el Tribunal pudiera cumplir con los fines que se le encomendaban, ya que el personal que se le asignaba no sería suficiente para cubrir las necesidades del mismo, además de no contar con una estructura básica que le permitiera actuar - -

coordinadamente en el trámite de los asuntos de su competencia, -- por ello resulta obvio que en muy poco tiempo fuera en gran medida rebasada la óptima funcionalidad del citado Tribunal, ya que el -- mismo no era ya capaz para poder solventar el cúmulo de trabajo, - el cual día a día iba en aumento, lo anterior es factible de com-- prenderse si se toma en cuenta que en los regímenes presidenciales posteriores a su instauración y debido a los diversos factores eco-- nómicos, demográficos, políticos, etc., se vieron obligados a ace-- lerar la descentralización y desconcentración de la administración pública federal, así como a aumentar el número del personal de las Secretarías ya existentes, para poder estar en aptitud de resolver_ de la mejor manera las cada vez más crecientes necesidades públi-- cas de la población mexicana.

Tal situación se volvía cada vez más tensa, creando grandes - descontentos en el sector de los trabajadores al servicio del go-- bierno del Estado mexicano, es por ello que siendo Presidente de la República Mexicana el Lic. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, el 12 de -- enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación, un decreto mediante el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a través del que se establece_ una nueva estructura orgánica para el Tribunal Federal de Concilia-- ción y Arbitraje, la cual resulta más acorde con sus necesidades, - así como para solventar la carga de trabajo del mismo, aumentando - en forma sensible no solo en el número de su personal, sino creando una serie de órganos internos con funciones específicas, y que en -

su conjunto le daban la posibilidad de atender el gran cúmulo de -- trabajo que resentía hasta antes de la citada reforma, es así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se conforma con la estructura orgánica que le conocemos hasta nuestros días y que es de la forma siguiente:

Se establece como un Tribunal con un órgano máximo llamado -- Pleno y el cual es Colegiado, entendiéndose por ello que se encuentra formado por varias personas, a quienes se les denomina como magistrados, pudiendo funcionar tanto en Pleno como en Salas; Así, cada una de las Salas se integrarán por un total de tres magistrados, quienes serán designados en la siguiente forma; uno por el Gobierno Federal, uno más designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, quien fungiría como representante de los empleados públicos y un tercero, quien deberá fungir como -- Presidente de la Sala, dejando ver desde luego su carácter de Tribunal Social, además dichos magistrados para poder actuar válidamente requieren de la presencia de quien ocupe la Secretaría General Auxiliar de su respectiva Sala, en las reuniones que éste realice con objeto de dar fe de todo lo que en ella se actúe.

Por su parte el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano supremo del mismo, requiere para su integración de la presencia de la totalidad de los magistrados que integran las tres Salas del mismo, y que son las que actualmente funcionan, es decir, de un total de nueve magistrados los cuales debieron haber sido designados en la forma anteriormente señalada, además de

uno más, quien deberá ser designado en forma directa por el Presidente de la República, por lo que, será éste el representante del Poder Ejecutivo, remarcando la dependencia de este poder, debiendo fungir como el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cabe señalar que en las reuniones que el Pleno del Tribunal realice, deberá estar presente el funcionario que ocupe la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal.

La anterior forma, observada en la estructura de los órganos más importantes del Tribunal, se encuentran de alguna forma previstos en la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero la misma es omisa en señalar las demás áreas que conformarán el citado Tribunal, sin embargo, éstas las podemos encontrar en su reglamento interior, así tenemos que el mismo señala como órgano principal, a la Presidencia del Tribunal, quien tiene señaladas funciones tanto jurídicas como administrativas, de las cuales hablaremos más ampliamente en el siguiente punto del presente capítulo, ya que así como la Presidencia tiene encargada esta doble función, existen otros órganos internos que igualmente las realizan y algunos otros simplemente realizan funciones jurisdiccionales o bien netamente administrativas.

Así, como órgano inmediatamente inferior a la Presidencia encontramos a la Secretaría General de Acuerdos, quien por delegación de funciones hechas por la primera, será la encargada directa de coordinar a las áreas que dependan de ésta, sin que ello quiera

decir que la Presidencia no tenga ninguna ingerencia en las decisiones respecto de éstas, así encontramos que de ella dependen el área de actuarios, la cual se encuentra prevista en el Reglamento Interior que habrá una sección al servicio de la presidencia y otros dependientes de cada una de las Salas, sin embargo, a finales del año de 1991, la Unidad de actuarios se unificó, siendo hoy en día común tanto para la Presidencia como para las Salas y solamente existen algunos actuarios asignados al área de amparos; y como órganos de carácter administrativo, pero que igualmente mantienen una dependencia directa de la misma, resultan ser; del Departamento o Área de Archivo General, el que es común para todo el Tribunal, y otras áreas que si bien ya estaban previstas en el Reglamento Interior, fijándose además su actividad, no se encontraban funcionando dentro del Tribunal, tal es el caso de la Unidad de Orientación, Información y Quejas, la cual comenzó a operar a principios de 1992, igualmente el día 24 de mayo de 1992, fué publicado el TOMO I, del Boletín Laboral Burocrático del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con lo que se puso a funcionar verdaderamente otra área anteriormente ya contemplada como lo es la Unidad de Publicaciones y de la Biblioteca, la cual en realidad aun no cumple con los extremos previstos para la misma en el Reglamento Interior, es así como se puede apreciar que no fué sino hasta después de un largo tiempo de haber sido creado el Tribunal y expedido su Reglamento Interior, que se han puesto a funcionar diversos órganos internos ya previstos dentro del mismo, lo que no parece adecuado ya que a cada una de estas áreas se les confirió una función básica, que en su conjunto permiten llevar a cabo una función más correcta de la acti

vidad del propio Tribunal, y el no funcionar algunas de ellas, necesariamente repercute en el óptimo desenvolvimiento de este órgano jurisdiccional.

De igual forma, encontramos otros órganos que dependen de la Presidencia del Tribunal y que realizan actividades jurisdiccionales netas, y que por lo tanto si bien no pueden desligarse de ninguna manera del imperio de la misma, sí tienen cierta autonomía en cuanto a su función interna, tal es el caso de las unidades de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un procurador titular y procuradores auxiliares; y la unidad de Conciliadores, la que igualmente se encontraba prevista no sólo en el Reglamento Interior del Tribunal, sino en el artículo 122 segundo párrafo de la Ley Federal Burocrática, y la que se considera como un órgano interno de verdadera importancia dentro del sistema encargado de impartir justicia en materia laboral, ya que en esta instancia se podría solventar un gran número de conflictos, que reduciría de manera considerable la carga de trabajo que en todo momento ha agobiado al Tribunal, sin embargo, no queremos ampliarlos más al respecto sino hasta el momento que toquemos lo referente a la actividad jurisdiccional del mismo, por el momento -- creemos conveniente resaltar lo anterior, en virtud de que dicha -- unidad no funcionó inicialmente en la estructura del Tribunal, sino que tuvo que esperar hasta el día 12 de febrero de 1992, y mediante un acuerdo Plenario de fecha 14 de enero de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación que a partir de esta fecha se señala la reestructuración del Servicio de conciliación dentro -

del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por último, mencionaremos que existe un órgano interno que de igual manera depende de la Presidencia del Tribunal, pero que solamente realiza actividades netamente administrativas, que si bien -- son importantes para la integración y disciplina del personal que lo conforma, la misma no interviene de ninguna forma en la función jurisdiccional que realiza el Tribunal, tal es el caso de la Unidad Administrativa quien tiene a su cargo todo lo concerniente al personal del Tribunal.

Por lo que respecta a la estructura que observa cada una de las tres Salas que integran al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las mismas se encuentran encabezadas como ya se señaló con anterioridad por los magistrados de cada una de ellas, los que se integran como ya referimos; dos son nombrados por el Gobierno Federal y por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado respectivamente, quienes conjuntamente nombrarán un tercer magistrado, el que será considerado como el Presidente de dicha Sala, además de los magistrados anteriormente señalados, siempre encontraremos en las sesiones del mismo al funcionario que ocupe la Secretaría General Auxiliar de la Sala, ya que es éste el encargado de dar fe de todo lo actuado por su respectivo pleno, y resulta ser un elemento interno muy importante, ya que en él recaé la representatividad del Pleno de la Sala, para coordinar a sus demás órganos internos.

Resultaría lógico pensar que cada una de las tres Salas que integran el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentren estructuradas internamente en forma semejante, tal y como se señala en el Reglamento Interior del propio Tribunal, además de que dependen jerárquicamente de la Presidencia del mismo, y toda vez -- que como veremos más adelante, una de sus funciones es la de vigilar cada una de las Salas, así como procurar la unificación de sus actividades y criterios; sin embargo, en realidad en la práctica cotidiana podemos observar que cada una de ellas tiene una forma de organizarse internamente, la cual si bien es cierto que en algunas áreas son similares, en otras difieren mucho entre sí, dejándose ver lo que sin duda constituye de alguna forma una limitación u obstáculo, para que el Tribunal pueda actuar con la rapidez necesaria que le permita optimizar la actividad jurisdiccional que tiene encomendada, es por ello, que de ningún modo parece correcto tal desuniformidad, por lo que consideramos que la Presidencia del Tribunal, debería estudiar y valorar una forma de integración y funcionamiento que sea común para las tres Salas y obligar a cada una de ellas a observar dicha estructura, ya que así se beneficiaría no solo el trámite de los asuntos que son competencia del Tribunal, sino que además se simplificaría el conocimiento y mejor manejo de cada uno de los órganos internos de la Sala, por las partes en litigio que acuden ante él, de igual forma permitiría la especialización de cada una de las áreas, lo que sin duda se reflejaría en un actuar más equánime y expedito de los asuntos encomendados a cada una de las unidades que constituyen las Salas del Tribunal.

Es así que estructuralmente cada una de las Salas debería encontrarse integrada por áreas que realicen actividades jurisdiccionales y administrativas, las cuales dependen directamente del Presidente de la Sala, a través de la Secretaría General Auxiliar, es -- así como se prevee que estén constituidas por la Secretaría General Auxiliar, el Area de Acuerdos, el Area de Audiencias, Area de Acturios, Area de Proyectistas, y como órganos más de carácter administrativo la Sección de Trámite y la Unidad Técnica.

Sin embargo, resulta oportuno comentar cada una de estas -- áreas, ya que en las Salas actualmente se puede observar una falta total de unificación, que se ve reflejada en que por ejemplo, en la primera de ellas, el área de acuerdos es manejada directamente por la Secretaría General Auxiliar, mientras que en la segunda, existe una mesa de informes que maneja en común la Secretaría General Auxiliar, el área de Acuerdos y de Trámite, y por último en la tercera Sala, existe una mesa específica para la Secretaría General Auxiliar, una más para el área de acuerdos y otra para la sección de -- trámite, lo anterior deja ver claramente la falta de organización interna que existe dentro de cada una de las Salas y del propio Tribunal.

Sin embargo, conviene señalar que en los últimos dos años, la Presidencia del Tribunal, en concordancia con las Salas, han buscado de alguna forma un mejor funcionamiento de todas en conjunto, modificando la estructura de las áreas que componen a cada una de -- ellas, así podemos señalar que actualmente no existen como ya se --

consignó con anterioridad, un área o grupo de actuarios adscritos a cada una de las Salas y a la Presidencia del Tribunal, sino que se han constituido en un grupo común no sólo para las tres Salas, sino además para la Presidencia, lo que en cierta forma ha permitido una mejor distribución de la carga de trabajo que debe realizar esta -- unidad, ya que la misma se ha ordenado en atención a áreas geográficas en las que se ha dividido el Distrito Federal y a últimas fechas, inclusive, se habilita a actuarios para que realicen diligencias en el Estado de México. En cuanto al área de trámite, actualmente se le llama área o unidad de impulso procesal, pero en esencia conserva las mismas funciones; además, y sobre todo en la Primera Sala actualmente funciona un área administrativa llamada Unidad Técnica, encargada principalmente de realizar las publicaciones de los estrados de esa Sala, así como de enviar los expedientes a la unidad correspondiente, sin que esto se pueda apreciar que sea aplicado en las otras Salas.

Respecto a la Sección de laudos, se señala en el Reglamento Interior que cada Sala contará con una de ellas, en la actualidad como se ha venido realizando con las otras áreas, se ha unificado -- siendo actualmente común para todo el Tribunal, lo que resulta ser acertado, ya que de esta forma se puede tener un control y supervisión más correcta por parte de la Presidencia para poder unificar los criterios que se utilicen para dictar los laudos correspondientes, permitiendo además una más equitativa distribución del trabajo.

Por cuanto hace al área de Acuerdos y audiencias, se puede ob

servar que existen cubículos especiales para una y otra, sin embargo, buscando perfeccionar el funcionamiento de las mismas, actualmente se les ha consignado como mesas unitarias, esto es que en las áreas en donde se ventilaban únicamente audiencias, actualmente, se elaboran acuerdos y en la de éstos, se ventilan igualmente audiencias; lo anterior deja ver la tendencia de tratar de convertir a todas las áreas comunes para los tramites, sin embargo desde un particular punto de vista, esto ha venido a complicar la actividad de cada una de estas áreas y retrasa aun más el trámite de los asuntos, no permitiendo la especialización tan importante para la agilización de todos los trámites encomendados a cualquier órgano interno con una función específica. Lo anterior igualmente se puede apreciar si se analiza el personal que compone a cada una de las Salas, ya que cada una de ellas tiene un número diferente tanto de Secretarios de audiencias, como de acuerdos, así por ejemplo se puede apreciar que antes de la unificación de estas Salas, en mesas unitarias, la Primera Sala tenía tres Secretarios de audiencias, la Segunda tenía cuatro de ellos, y la Tercera un total de cinco, resultando ser una muestra más de la actual falta de organización interna del Tribunal, organización que cada vez se hace más necesaria y urgente, si en verdad se quiere cumplir con el espíritu que inspiró por una parte al sentir de la clase trabajadora, y por otra la de los legisladores que intervinieron tanto en su creación como en su integración y funcionamiento.

2.3.- ATRIBUCIONES DEL PLENO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Para poder abordar el presente tema, se hace obligado mencionar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado - de 1963, unicamente contemplaba en forma general la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y que no fué sino hasta las reformas hechas a la misma, publicadas en el Diario Oficial - de la Federación del 12 de enero de 1984, cuando en realidad se establecen las facultades y obligaciones para el Presidente del Tribunal, el Pleno, así como de las Salas y Salas Auxiliares, creadas en las mismas reformas, reglamentación esta que se vino a complementar más tarde con la expedición del Reglamento Interior del propio Tribunal, el cual fué aprobado en la sesión extraordinaria celebrada - por el pleno del mismo el día 2 de mayo de 1985.

En razón de lo anterior, es que a continuación desarrollaremos el presente punto, hablando por una parte de las atribuciones - que tienen señaladas el Presidente del Pleno del Tribunal, así como los de cada una de las Salas y Salas Auxiliares, y por otro lado -- las atribuciones marcadas para el Pleno, las Salas y Salas Auxiliares; cabe hacer la aclaración que denominaremos atribuciones al conjunto de facultades y obligaciones que tienen marcadas los órganos - anteriormente señalados para su mejor entendimiento, y dividiéndolos como se señaló para su mejor manejo y entendimiento.

Dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado, en su artículo 120 A, señala que:

"Artículo 120 A: 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 a 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".

Además el Reglamento Interior del Tribunal en su artículo 25 - le señala las siguientes:

"ART. 25º.- El Presidente en los términos de la Ley de la Materia, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- VI.- Imponer las medidas disciplinarias conducentes al per-

sonal de base con sujeción a lo previsto en las Condiciones Generales de Trabajo, y

VII.- Imponer a los particulares las sanciones a que se refiere el artículo 163 de la Ley de la Materia".

De lo anterior, se puede establecer que al igual que cualquier otra autoridad que preside un órgano que tenga como finalidad la de impartir justicia, tiene a su cargo funciones tanto jurisdiccionales como administrativas, siendo en el presente caso las primeras de ellas las marcadas con los incisos I, III, V, VI y VIII principalmente y que consisten en la facultad que tiene el Magistrado Presidente del Tribunal, para comparecer en representación del mismo a los diversos eventos, reuniones, juntas de trabajo, etc., en los que deba estar presente, o que así se lo solicitare la autoridad correspondiente. Como autoridad máxima del Tribunal, es necesaria y obligatoria su presencia en las sesiones que realice el Pleno, y en las que se resuelvan los asuntos que le corresponde conocer de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuanto a la obligación que tiene de vigilar el cumplimiento de los laudos dictados por el Pleno, es una función que no lleva a cabo plenamente en virtud de la carga de trabajo que ha venido reflejándose dentro del mismo y que en cuanto a la competencia del Pleno no es la excepción, la cual se dificulta aún más si se toma en cuenta que el mismo no cuenta con los medios de apremio necesarios en la Ley, que le permitan compeler a las partes y sobre todo a los titulares de las dependencias burocráticas a que den el debido cumplimiento a los laudos emitidos por el Pleno del Tribunal. Una actividad jurisdiccional más

es la marcada en la fracción VIII, y que se encuentra relacionada -- con la fracción I del artículo en comento, ya que como representante del Tribunal y del Pleno del mismo, le corresponde rendir los informes justificados que le sean solicitados por los órganos jurisdiccionales correspondientes, y que consiste principalmente en señalar la existencia o no, del acto reclamado que el quejoso señala.

Respecto a las actividades que tienen un carácter estrictamente administrativo y que como se podrá apreciar en su gran mayoría -- tienden a buscar un óptimo funcionamiento del personal que integra -- el Tribunal, como son; las facultades que tiene para regir y aplicar los diversos ordenamientos internos que el mismo dicte, buscando una mejor disciplina dentro del mismo, actividad esta que se ve reflejada en la práctica diaria, mediante los comunicados que emite el mismo, memorandums o circulares dirigidos al personal en general o a un área en particular, de igual forma, no solo es el encargado de cuidar el orden en el personal que depende de él, sino además de los -- particulares que acuden ante el mismo, y para tal situación cuenta -- con las medidas de apremio o disciplinarias que le marca la Ley correspondiente. Una de las atribuciones administrativas más importante es la que consiste en cuidar el correcto funcionamiento de las Salas, lo cual en realidad vemos muy lejos de que se cumpla fielmente, toda vez que como ya se mencionó anteriormente, existe una gran divergencia desde el personal que los integra, hasta los criterios sustentados no sólo por cada una de ellas, sino aún más dentro del personal que conforma cada Sala.

Igualmente se le encomienda al Presidente del Tribunal la distribución de los expedientes a cada una de las Salas, conforme al Reglamento Interior, situación ésta que actualmente no se lleva a cabo y de lo cual hablaremos más ampliamente en el sucesivo desarrollo -- del presente capítulo.

En cuanto a las atribuciones del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Ley Federal burocrática en su artículo 124 A, le marca las siguientes:

"Artículo 124 A.- Al Pleno del Tribunal Federal de Concilia---
ción y Arbitraje corresponde:

- I.- Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;
- II.- Unificar 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 ampliación de número de Sala y de Salas Auxiliares - que se requiera la operación del Tribunal, y
- V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales -- aplicables".

Por su parte el Reglamento Interior del mismo le marca las si-

gulentos:

"ART. 8º.- Al Pleno, en los términos de la Ley de la materia -
corresponde:

VI.- Imponer a los empleados las sanciones a que se refieren
los artículos 162 y 163 de la Ley Federal de los Traba-
jadores al Servicio del Estado;

VII.- Conocer y aprobar el Informe anual de actividades del -
Presidente del Tribunal y de las Salas.

ART. 9º.- El Pleno, a petición de parte formulada por escrito,
dentro de las 24 horas siguientes a la celebración_
de las audiencias, en los asuntos de su competencia
revisará las resoluciones dictadas en las mismas, -
para confirmarlas, revocarlas o modificarlas.

ART. 11º.- El Pleno resolverá sobre las propuestas que le for-
mule el Presidente del Tribunal, para el nombramient
to del Procurador y de los Procuradores Auxiliares.

ART. 12º.- El Pleno nombrará, removerá o suspenderá a los tra-
bajadores del Tribunal en los términos de la Ley y_
de este Reglamento.

ART. 16º.- El Pleno revisará y aprobará en su caso, el proyec-
to del presupuesto del Tribunal.

ART. 17º.- El Pleno fijará el calendario oficial de labores -- del Tribunal, procurando hacerlo coincidir con el Poder Judicial de la Federación".

Como se podrá apreciar el Pleno del Tribunal tiene encomendadas una serie de actividades, las cuales son de muy variada naturaleza, así encontramos algunas netamente administrativas como son, las que marcan todo lo concerniente a la designación, remoción, reubicación y disciplina del personal del Tribunal, así como la aprobación de los presupuestos e informes anuales de la actividad tanto del Presidente del Tribunal, como el de cada uno de las Salas.

Una de las atribuciones que destaca dentro de las encomendadas al Pleno del Tribunal, es la que consiste en la unificación de los criterios procesales sustentados dentro del mismo, tratando de evitar se sustenten tesis contradictorias, en este sentido, existe y ha existido un gran problema dentro del Tribunal, ocasionado en gran parte por el cúmulo de trabajo, así como a la falta de organización y de la fijación de lineamientos, que sean comunes para las Salas -- que lo integran, lo anterior se puede observar más claramente en la práctica diaria ante el citado Organó laboral, en el cual cada Sala que lo integra, sustenta criterios diversos de apreciación, valoración e interpretación tanto de los ordenamientos jurídicos aplicables al procedimiento, así como de la doctrina existente al respecto, queriendo insistir en este aspecto, porque en realidad resulta ser de vital importancia dentro del desarrollo de los procedimientos que se tramitan ante el mismo, por tanto se estima necesario que el

Pleno del Tribunal encamine sus esfuerzos para lograr la unificación de criterios, ya que actualmente no sólo existe diversidad de criterios de una Sala a otra, sino lo que es más dentro de cada una de ellas, los Secretarios de Audiencias como los de Acuerdos tienen diferentes criterios de apreciación e Interpretación para substanciar el procedimiento, variando con ello de uno a otro lo referente a la aceptación de las pruebas, su desahogo y valoración, creando con esto una gran incertidumbre entre las partes en litigio, otro ejemplo lo constituye el hecho de que en la substanciación del recurso de Revisión interpuesto por alguna de las partes, no se resuelve de la misma forma, ya que mientras que en alguna de ellas como lo es la tercera Sala, se suspende el procedimiento hasta en tanto no se resuelva el mismo, en las otras dos, la interposición de este recurso, no provoca la interrupción del mismo procedimiento y por tanto solamente se envía el recurso con las constancias relativas y se continúa con el desahogo de las probanzas, por ello se hace necesario que el Pleno del Tribunal ponga más énfasis en este punto, y trate de unificar la forma de actuar de todos los órganos que lo integran, lo cual no sería sino realizar plenamente una actividad que se encuentra marcada en la Ley de la Materia.

Respecto a la facultad de expedir el Reglamento Interior del Tribunal, este fué aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria del 2 de mayo de 1985, y el cual tiene por objeto como lo señala su artículo 1º, normar la organización y el funcionamiento, así como el despacho de los asuntos de su competencia y determinar las facultades y obligaciones de sus funcionarios y empleados, de conformidad a

las leyes que les sean aplicables, sin embargo como se ha venido señalando con anterioridad, muchas de estas áreas no han sido puestas a funcionar sino hasta últimas fechas y algunas de ellas no en los términos que marca el Reglamento, por lo que no se puede decir que el mismo tenga una aplicación plena.

Por lo que hace a la actividad jurisdiccional que deberá desarrollar el Pleno del Tribunal, ésta se constituye por todos aquellos conflictos laborales y demás cuestiones, las cuales debido a su importancia que tienen dentro de esta rama del Derecho Social, como lo es la del Trabajo, los legisladores consideraron pertinente que las mismas fueran resueltas por el Pleno, ya que éstas pudieran afectar directamente los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, lo anterior cuidando que no se alteren o reduzcan sus derechos sociales consignados a nivel constitucional, por ello se consignó oportunamente como competencia única y exclusiva del Pleno del Tribunal, el tramitar y resolver los conflictos colectivos que se suscitan entre los Titulares de las dependencias que se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Los conflictos sindicales e intersindicales, todo lo relativo al registro y cancelación de los Sindicatos y de sus estatutos, el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamento de Escalafón y Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, así como todo lo relativo a los procedimientos de Huelga. Por ello, y no obstante que algunas de estas actividades consisten únicamente en llevar un correcto registro de los diversos cuerpos normativos que rigen las relaciones de Trabajo dentro de cada dependencia burocrática, y la -

mayoría de la actividad jurisdiccional se encuentra en los conflictos sindicales e intersindicales, el Pleno del Tribunal no cuenta -- con el personal suficiente para darles el trámite ágil que por su importancia requieren este tipo de asuntos, resultando necesaria una -reestructuración igualmente a este nivel, del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2.4.- ATRIBUCIONES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Para hablar acerca de las atribuciones que los diversos ordenamientos legales les señalan a las Salas que integran al Tribunal, lo haremos dividiéndolo de una forma similar a la que utilizamos para -hablar del Pleno, es decir, por un lado veremos las atribuciones del Presidente de la Sala, y por otro a las Salas en sí.

Así tenemos que al Presidente de cada Sala le corresponderá de acuerdo al artículo 120 B de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, en plena concordancia con el artículo 35, de su Reglamento -Interior.

"Artículo 120 B.- El Presidente de cada una de las Salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

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

De estas atribuciones destaca una, y que es la que consiste en vigilar el cumplimiento de los laudos dictados por la Sala, sin embargo esta es una actividad que en la práctica diaria ha sido absorbida por la Secretaría General de Acuerdos de cada Sala, quien resulta ser la encargada de vigilar el cumplimiento de los mismos, con -- las limitaciones que se mencionaron al hablar acerca de esta misma -- actividad, pero realizada por el Presidente del Tribunal respecto de los laudos dictados por el Pleno del mismo.

Por lo que respecta a las demás funciones que tiene encomendadas el Presidente de la Sala, exceptuando la de rendir los informes_ en materia de amparo, resultan estar encaminadas a cuidar el orden y establecer un mejor funcionamiento dentro de su respectiva Sala, y -- que son semejantes a las que realiza el Presidente del Tribunal y -- las que comentamos en su oportunidad, por lo cual no consideramos -- que sea necesario ampliar al respecto, además de ser funciones muy -- sencillas de comprender sin mayor dificultad, sin embargo, en realidad los Presidentes de las Salas tienen una continua intervención en los litigios que éstas conocen, pues es muy común que las partes - -

cuando existe alguna duda o controversia dentro del procedimiento, - acudan ante el mismo para que intervenga decidiendo de alguna forma dicha cuestión.

Las atribuciones que tiene cada una de las Salas se encuentran marcadas en el artículo 124 B, que señala:

"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 sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior; y
- II.- Las demás que le confieran las leyes."

Mientras tanto el Reglamento Interior establece:

"ART. 339.- A cada una de las Salas, en los términos de la Ley le corresponde:

- II.- Revisar el procedimiento de los juicios tramitados por las Salas Auxiliares, que le sean asignados a efecto de dictar el laudo correspondiente."

Antes de comentar las atribuciones o competencia de las Salas, es conveniente señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no marca las atribuciones de los Magistrados de ca

da una de las Salas, como lo hace con el Pleno del Tribunal, pero -- sin embargo, diremos que éstas se encuentran dispersas en la misma, así se consigna que deberán conocer principalmente de todos los incidentes que se susciten dentro del procedimiento, como pueden ser los que versen sobre; personalidad, competencia, admisión de pruebas, nulidad de actuaciones, de los laudos, y las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, como se puede apreciar -- los Magistrados deben intervenir en todas aquellas cuestiones que de no resolverse oportunamente, afectarían gravemente dentro del mismo procedimiento, así como a las partes en litigio, todas estas cuestiones se substancian de una forma semejante, ya que una vez que se presentan en el procedimiento, el Secretario de audiencias o acuerdos, toda vez que no tiene facultades para resolverlo, deberán turnar los autos a los magistrados, para que lo resuelva y así poder continuar con el procedimiento o en su caso suspenderlo y ordenar lo conducente, una vez hecha esta aclaración, nos parece de igual forma impor-- tante exponer las atribuciones marcadas para el resto del personal que componen las Salas.

Resultaría lógico pensar que toda vez que la Ley Burocrática - Federal, solamente les marca una actividad jurisdiccional a realizar como lo es el conocimiento y resolución de los conflictos individuales que surjan entre los titulares de las dependencias o entidades - señaladas en el artículo 1º de la Ley de la Materia, y sus trabajadores, las mismas no tendrían una gran carga de trabajo, sin embargo, en atención a que sólo existen tres Salas, constituidas con un máximo de cinco Secretarios de Audiencias, que junto con el demás perso-

nal, serán los encargados de llevar a cabo la substanciación de todas las controversias de su competencia, que se susciten en cualquier parte de la República Mexicana, lo que implica una gran carga de trabajo, dentro de la que se debe de tomar en cuenta que un gran número de actuaciones se deben de llevar a cabo en cada uno de los juicios, las cuales en un buen porcentaje se verifican en las Entidades Federa-tivas del país, por lo que resulta imposible cumplir con el espíritu que mostraron los legisladores, al establecer un procedimiento sumario, y señalar que por regla general los conflictos laborales individuales de su competencia deberán concluirse en una sola audiencia en la que se deberán recibir las pruebas, aceptarlas, desahogarlas, y formulando las partes, sus respectivos alegatos e inmediatamente se pronunciará la resolución correspondiente, situación esta que en realidad se encuentra muy lejos de darse tal cual, ya que en la práctica diaria se puede apreciar que un procedimiento que en la Ley se encuentra contemplado para ser substanciado en su totalidad en aproximadamente un mes, en realidad el mismo tarde desde un año, y hasta en algunos de los casos 5, 6 y más años, antes de que se dicte el laudo correspondiente.

Así resulta que si bien es cierto que solamente se le asigna a las Salas el conocimiento de los conflictos individuales, éstos resultan ser la mayoría de los asuntos que conoce el propio Tribunal, resultando insuficiente tanto el número de sus Salas, como el mismo personal para darle el trámite que se marca en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunado a la multicitada falta de organización interna dentro del mismo.

De igual forma se observa que el artículo 124 B, señala que cada Sala conocerá de los conflictos individuales que les sean asignados de acuerdo al Reglamento Interior del Tribunal, el cual señala - como se comentó en su oportunidad, que el Presidente del Tribunal -- tiene la facultad de asignar a cada una de las Salas los expedientes conforme al mismo Reglamento, sin embargo, no se encuentra dentro -- del mismo ninguna otra disposición que indique como se deberá realizar tal distribución, por tanto, podemos concluir que es el Presidente del Tribunal el encargado directo de esta función.

Las Salas del Tribunal durante mucho tiempo tuvieron asignados a cada una de ellas el conocimiento de los conflictos que surgieron entre los titulares de ciertas dependencias o instituciones de carácter burocrático y sus trabajadores. Así a la Primera Sala le correspondía el conocimiento de los conflictos en donde fueran parte las siguientes dependencias.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, La Comisión Nacional de Subsidios Populares, La Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Pesca, Secretaría de -- Comunicaciones y Transporte, el Instituto Nacional de Bellas Artes, y todos aquellos Institutos, Organismos, Comisiones, etc., que se -- comprendieran dentro de estos sectores.

Por su parte la Segunda Sala conocía de los litigios individuales en donde intervinieran de alguna forma; todo el Sector de la entonces Banca Nacional; el Departamento del Distrito Federal, la toda

via existente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la C. de Moneda, así como todos los demás organismos afines.

A la Tercera Sala le correspondían; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Turismo, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salud, Lotería Nacional, y de igual manera los organismos que le fueran afines.

La anterior distribución de la carga de trabajo, además de estar acorde y dar cumplimiento a lo señalado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como por el Reglamento Interior del mismo Tribunal, parecía ser una buena medida, la cual permitía de alguna forma que no se acumulara la carga de trabajo a una Sala, y por otra parte propiciaba que tanto los litigantes, como los integrantes de cada una de las Salas, se conocieran de una mejor manera, para con ello de alguna forma trataran de darle un trámite más ágil a los asuntos de su competencia e interés, sin embargo, - - aproximadamente a mediados del año de 1991, se comenzó a establecer que las Salas ya no conocerían solamente de las dependencias de su competencia, sino que como ocurre hasta la actualidad, cada una de ellas puede conocer de algún asunto laboral que se suscite entre cualquier titular y un trabajador, bastando que sea competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir que actualmente no existe ninguna división de expedientes por Salas como se venía observando con anterioridad.

Si bien es cierto que en gran medida tal cambio se debió a que muy próximo a la fecha en que éste se originó, se dieron igualmente otros muy importantes dentro de la Administración Pública, como lo fueron la Reprivatización de la Banca Nacional, y más tarde la fusión a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la de Desarrollo Social, lo que motivó que algunas Salas se vieran reducidas o modificadas en cuanto a su competencia, sin embargo bien se hubiera podido realizar una reestructuración de la competencia de cada Sala, otorgándole a las mismas unas nuevas dependencias o sectores, de tal manera que la carga de trabajo quedará nuevamente repartida de una forma más equitativa; sin embargo, y no obstante que durante mucho tiempo se habló de la creación de una Cuarta Sala dentro del Tribunal, que viniera a compensar la carga de trabajo que resentía el mismo, ésta nunca se llegó a crear y sí en cambio se disolvió la competencia de cada una de las Salas, pudiendo actualmente turnar a cualquiera de ellas los expedientes que se formen con motivo de un nuevo conflicto laboral - que sea competencia del Tribunal, en nuestra opinión, no creemos que tal medida haya sido del todo acertada, ya que con ello se ha venido a complicar el manejo de los expedientes por parte de cada Sala, y sobre todo para los litigantes que acuden ante las mismas, toda vez que anteriormente se limitaban al manejo de una sola, y sin en cambio hoy en día deben multiplicar este esfuerzo y vigilar muy de cerca cada una de las Tres Salas, pues no se sabe con certeza a cual de ellas se turnará su expediente, la anterior aseveración se ve reforzada al observar en la práctica diaria, que con ello no se ha lo-

grado hacer un manejo más rápido del trámite de los asuntos, ni mucho menos facilita el control de los mismos, como es el caso de que en la Tercera Sala, actualmente se haya emitido una circular interna, por medio de la cual se establece una cierta competencia para cada uno de los Secretarios de Audiencias que la constituyen, lo cual refleja claramente que a las Salas les es más práctico manejar un determinado número de dependencias burocráticas, además de que con ello se estaría dando cumplimiento a lo ordenado tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La fracción II del artículo 33, del Reglamento Interior del Tribunal, consigna que les corresponde a las Salas, conocer de la revisión de los procedimientos tramitados ante las Salas Auxiliares, pero al igual que todos los demás preceptos legales que se refieren a dichas Salas, nunca han tenido ninguna aplicación práctica, ya que hasta la fecha no se encuentra funcionando ninguna, sin tratar a fondo este problema por el momento, ya que en el siguiente punto del presente capítulo, corresponde hablar acerca de las mismas, y diremos que no nos parece correcto igualmente que las Salas del Tribunal actúen como revisoras de las Salas Auxiliares por las razones que se expondrán más adelante.

2.5.- ATRIBUCIONES DE LAS SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

No obstante que hasta la fecha no se han puesto a funcionar -- las citadas Salas Auxiliares, resulta importante comentar sus funciones, ya que nos encontramos a favor de su funcionamiento, así tenemos que:

"Artículo 120 C.- Los Presidentes de las Salas Auxiliares, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I.- Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- II.- Remitir al Tribunal los expedientes, dentro del término fijado en la fracción II del artículo 124-C de esta ley;
- III.- Rendir los informes en los amparos, cuando las Salas Auxiliares tengan el carácter de autoridad responsable;
- IV.- Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y
- V.- Las demás que le confieran las leyes."

Por su parte el Reglamento Interior le señala una más.

"ART. 42º.- El Presidente de cada una de las Salas Auxiliares, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- III.- Cumplimentar las diligencias para mejor proveer que hayan sido acordadas por las Salas."

En realidad, las funciones o atribuciones que se les señalan a los Presidentes de las Salas Auxiliares, son en esencia semejantes a

los de las Salas que integran al Tribunal, por lo que solamente nos referiremos a aquellas en las cuales difieren, así tenemos, que deberán turnar los expedientes al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declara cerrada la instrucción, lo anterior con la finalidad de que sea - turnado a la Sala respectiva, la cual dictará el laudo correspondiente, ya que recordemos que las Salas Auxiliares no poseen facultades para hacerlo.

Una de las atribuciones que nos parecen más importantes de las que se les encomiendan a los Presidentes de las Salas Auxiliares, es la que consiste en el deber que tienen de vigilar que se cumplan las diligencias para mejor proveer que le sean encomendadas por las Salas del Tribunal, pues ello muestra la dependencia jerárquica de las primeras, sin embargo, tal situación desde nuestro punto de vista, no debería existir, ya que en todo caso el superior jerárquico de las Salas Auxiliares lo debería ser el propio Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A las Salas Auxiliares según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado le corresponde:

"Artículo 124 C.- A las Salas Auxiliares corresponde:

- 1.- 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, cuando

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 aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la Sala correspondiente que dictara el laudo, y
- III.- Las demás que les confieran las Leyes."

El Reglamento Interior señala además;

"ART. 38º.- A cada una de las Salas Auxiliares, en los términos de la Ley; corresponde:

- III.- Desahogar las diligencias para mejor proveer que le ordene la Sala; y."

El haber contemplado desde las reformas del 84, la posibilidad de que funcionaran en cada capital de las Entidades de la República, una Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, deja ver sin duda la gran visión de los legisladores, en el sentido de prever que el Tribunal requeriría de unos órganos descentralizados que le brindaran apoyo dentro de las entidades de la República Mexicana, si se quería cumplir fielmente a los principios sociales en los que estuvo inspirado, sin embargo y debido a causas que no --

llegamos a entender claramente, nunca se ha puesto a funcionar tales Salas, y si bien se ha argumentado que se debe a que el gobierno mexicano tiende a ser un sistema cuya principal forma de organización es la Centralización Administrativa, lo que se refleja en que una gran parte de los conflictos que se suscitan entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus trabajadores, se den dentro del Distrito Federal, también es cierto que existen un buen número de ellos dentro de cada entidad federativa, marcándose en algunas más que en otros, y por lo cual resulta imposible que solamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con sus tres Salas que lo constituyen, pueda solventar en forma adecuada la totalidad de ellos.

Por lo anterior es que consideramos necesario que se dé aplicabilidad a los artículos 118 párrafo segundo y 124 C, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado principalmente; y en consecuencia se pongan en marcha las Salas Auxiliares que los mismos contemplan, ya que en la actualidad el Tribunal para llevar a cabo las diligencias fuera del Distrito Federal, debe de solicitar el apoyo tanto de las Oficinas Auxiliares, como de las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las cuales desde luego, no dependen directamente de aquél, lo cual aunado a la carga de trabajo que tienen las mismas, no se ven realmente obligadas a diligenciar en una forma pronta lo solicitado por el Tribunal, siendo este uno de los principales motivos por los cuales el procedimiento ante el mismo se vuelve en verdad lento, es por ello que se aboga --

porque de una buena vez se pongan a funcionar tales Salas, que en to
do caso sí se piensa que tal vez, una de estas Salas en cada Capital
de las Entidades Federativas, como se contempla en la Ley, resulta--
ría muy costoso, además de excesivo, se podría realizar una estructur
ración en forma semejante a como se distribuyen los órganos jurisdicti
cionales del Poder Judicial, es decir, se podría dividir el territor
rio nacional por circuitos que de acuerdo a una estadística se marcar
rá el número de conflictos que se susciten dentro de cada zona, y --
conforme a ello, establecer la ubicación de cada una de las Salas -
Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Respecto a la atribución que tienen marcadas las Salas Auxiliar
res en lo referente a la tramitación de los conflictos individuales_
que se susciten dentro de su competencia territorial, y que deban --
ser del conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraj
je, las mismas deberán de agotar el procedimiento hasta el cierre de
la instrucción, sin emitir laudo al respecto, debiendo turnar el exp
pediente al citado Tribunal, para su resolución definitiva, tal atrib
ución resulta ser verdaderamente limitante para las Salas Auxilia--
res, ya que si tomamos en cuenta que una de las finalidades que pers
igue el Tribunal, según se lo marca la Ley de la Materia, es dictar
sus laudos a verdad sabida y buena fe guardada, e igualmente se le -
deja en libertad para la apreciación y valoración de las pruebas - -
aportadas por las partes, esto en atención a su misma naturaleza soci
cial y al tipo de conflictos que el mismo conoce y en los cuales se_
encuentra de por medio no sólo la salud e integridad física y mental
del trabajador en litigio, sino aun más, la misma estabilidad de la_
-

familia que depende del mismo, por tanto, creemos que sería conveniente en primera instancia y como quedó de manifiesto anteriormente, poner a funcionar las Salas Auxiliares distribuidas por circuitos en el territorio nacional, y en segundo, conferirles facultades suficientes para que las mismas puedan emitir los laudos en los conflictos que ellas mismas substancien.

El que las Salas Auxiliares pudieran emitir sus propios laudos, acarrearía beneficios para las partes en litigio, así como para el mismo Tribunal, así por ejemplo, por un lado permitiría que los laudos estuvieran más apegados a la realidad, ya que es lógico que si son éstas mismas las que solventaron todo lo referente al procedimiento, asimismo tuvieron conocimiento de las incidencias que se presentaron durante el desarrollo del mismo, dictarán los laudos en los cuales se valorarán e hicieran constar todas ellas, lográndose realizar el espíritu de justicia social y equidad procesal en que está -- inspirado el funcionamiento legal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que si se realizara de acuerdo a como lo prevee la Ley de la Materia, es decir, que después de estar substanciado el procedimiento, se remitiera el expediente al Tribunal para que éste lo turne a la Sala que él designara para dictar el laudo correspondiente, dicha autoridad, sólo tendría a la vista las actuaciones que se hagan constar en los autos del mismo, sin poder valorar todas -- aquellas incidencias que rodearon al mismo durante su substanciación, y que de alguna manera pudieran influenciar o crear presunciones, -- certeza, etc., en el juzgador al momento de dictar el laudo correspondiente.

De igual forma al remitirse el expediente que fué debidamente substanclado ante la Sala Auxiliar, se dejaría de tomar en cuenta ya no sólo las circunstancias que rodearon al procedimiento en sí, sino de igual forma los matices que por la misma situación geográfica e idiosincrasia del lugar, pudieron afectar el sentido de la resolu---
ción definitiva, ya que la Sala que le corresponda resolver sobre el expediente en cuestión, no podrá tomar en consideración estos elemen
tos externos que en muchos casos pudieran ser de gran peso a la hora de dictar el laudo correspondiente.

El hecho de que se pudiera llevar a cabo la tramitación de los juicios laborales, en la zona geográfica en la cual se ocasionaron, traería necesariamente una más ágil y pronta substanciación de estos conflictos, sin embargo, el hecho de que una vez substanclados los mismos, se tengan que remitir al Distrito Federal para su resolución, implicaría que muy poco sirviera el empeño puesto por las Salas Auxi
liares en solventar los procedimientos lo antes posible, si en dic--
tarse el laudo correspondiente implicaría una pérdida innecesaria, lo cual sin duda afectaría de manera directa al trabajador y en otras a los titulares correspondientes, además de implicar un gasto innece
sario para el erario de la Federación por todo lo que implicaría el envío de los expedientes a esta Ciudad de México y su devolución a las Salas Auxiliares que lo remitieron, una vez dictado el laudo co--
rrespondiente, por tanto resultaría desde este punto de vista, igual
mente conveniente que se resolvieran en cada Sala Auxiliar y estas solamente informarían al Tribunal al respecto.

Si se observa que respecto al funcionamiento del Tribunal, así como de sus Salas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado es muy rala, lo es aún más respecto de las Salas Auxiliares, ya que no se consigna expresamente dentro de sus funciones, una que nos parece muy oportuna e importante como lo es la de proporcionar auxilio y apoyo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en todo lo referente a las diligencias que se requieran desahogar en sus respectivas jurisdicciones, las cuales a diferencia de la Junta Especial y Oficinas Auxiliares de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que actualmente le brindan apoyo, si se encontrarían en dependencia jerárquica directa con el Tribunal, lo que obligaría a darle un trámite más eficiente y pronto a los asuntos o diligencias que le fueran encargadas por éste, por ello, es que se hace necesario que se contemple tal situación dentro de las atribuciones u obligaciones de las Salas Auxiliares.

De igual forma, es visible que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no cuenta con medidas eficaces para el cumplimiento de los laudos dictados por las Salas o el propio Pleno del mismo, y mucho menos para los dictados por las Salas Auxiliares, lo cual implicaría una gran pérdida de tiempo, desde el momento en que alguna de las partes promoviera respecto al cumplimiento dictado en una entidad federativa hasta el momento en que fuera acordada por el Tribunal, la Sala o a quien le correspondiera, por tanto es igualmente necesario que se les otorguen facultades suficientes a las Salas Auxiliares para que pudieran proveer lo referente a la ejecución de los laudos dentro de sus respectivas jurisdicciones, evitándose con ello --

una gran pérdida de tiempo, así como un gasto innecesario en el -----
erario de la Federación, ocasionado con la centralización que actual-
mente observa el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CAPITULO TERCERO

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

- 3.1.- EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL;
- 3.2.- LA FRACCION XII DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 -
CONSTITUCIONAL;
- 3.3.- LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO;
- 3.4.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DESCONCENTRADOS DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
- 3.5.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El tema sobre el cual versa el presente capítulo, es y ha sido desde la institución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, uno de los más controvertidos y discutidos tanto por los doctrinarios, así como por los órganos jurisdiccionales encargados de resolver al respecto, los cuales han sustentado criterios y tesis que inclusive resultan ser contradictorias unas con otras, es por ello que hasta la fecha no se ha podido definir de una forma precisa cual es en realidad la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La competencia hablando en términos jurídicos la podemos entender como la atribución o aptitud que tiene un juzgador para conocer de un determinado caso o bien "la atribución que legitima a un Juez o a otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto",⁽¹¹⁾ la cual se puede establecer en base a diversos criterios como son: la materia, la cuantía, el grado, el territorio, la prevención, el turno, etcétera,⁽¹²⁾ esta competencia de cada órgano jurisdiccional se encuentra debidamente establecida en los ordenamientos legales que los regulan, sin embargo, es el caso que respecto a la competencia marcada para el Tribunal Federal de Conciliación

(11) JUAN PALMA DE MIGUEL, Diccionario para juristas, Ediciones Mayo, Méx., 1981, Pág. 172.

(12) JOSE OVALLE FAVELA, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, - México, 1985. Pág. 51.

y Arbitraje, ésta se señala en el apartado "B" del artículo 123 - - Constitucional, así como en el artículo 124 de la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante lo anterior, - la misma resulta un tanto vaga e imprecisa, aunado a las cada vez - más complejas formas de organización que ha adoptado en su forma de integración el gobierno mexicano para estar en aptitud de poder cum plir con sus propios fines, propiciando así, el surgimiento de di- versos organismos, respecto de los cuales no se acaba de determinar si de las conflictos que surjan entre los titulares del mismo y sus empleados, deben conocerlos las Juntas Federales de Conciliación y_ Arbitraje, lo mismo ocurre respecto de los Trabajadores llamados de Confianza, por tanto es que en el presente capítulo se ab da el -- tema de una forma crítica, señalando en el mismo las causas por las cuales desde un particular punto de vista deben o no quedar éstos - dentro de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Ar- botraje.

Tales consideraciones se basan en la actividad diaria que vie ne observando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y -- por otro lado en tratar de rescatar el espíritu que inspiró a los - legisladores, al establecer la competencia del mismo, así como al - señalar con precisión en el artículo Primero de la Ley Federal de - los Trabajadores al Servicio del Estado, a qué dependencias y orga- nismos debería ser aplicada la misma, ya que actualmente esta apli- cabilidad se ha venido reduciendo, y hoy en día se deja fuera del - campo de la misma a organismos que en virtud de su actividad y fina lidad que persiguen, son sin duda competencia del Tribunal Federal_

de Conciliación y Arbitraje, por ello, es necesario analizar más de talladamente el ámbito competencial del citado Tribunal, esta misma situación se viene observando respecto de esa clase trabajadora llamada de confianza, cuyo significado se ha venido distorsionando, y, por tanto, aplicándose de una forma equívoca, olvidándose de alguna forma la esencia y caracteres principales que debe de tener un puesto para podersele otorgar el carácter de trabajador de confianza, - situaciones que abordaremos más ampliamente en el desarrollo del -- presente capítulo.

3.1.- EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Siendo la Constitución Mexicana de 1917, la primera de su tipo en consignar a nivel constitucional los derechos sociales de la clase trabajadora, principalmente mediante sus artículos 5 y 123, - los cuales establecían la libertad de toda persona para elegir el - trabajo que más le acomode, así como las garantías mínimas que debería gozar todo trabajador dentro de una relación laboral; sin embargo, y despues de haber analizado estos preceptos legales, se concluyó que los mismos en ningún momento podrian ser aplicables a la relación laboral que se establecía entre el Estado y sus trabajadores, por tanto, esta clase de servidores públicos se encontraban al margen de reglamentación alguna.

En atención a lo anterior y una vez que los empleados públicos tomaron conciencia de clase, emprendieron una serie de luchas, acompañadas de diversas propuestas en el sentido de que se regulara

su relación jurídica de trabajo, en la forma en que se precisó en el primer capítulo del presente trabajo, hasta dar configuración a la idea de que los servidores públicos, en esencia eran igualmente trabajadores como el resto de los que ya se encontraban protegidos a nivel constitucional, por lo cual resultaba eminente e inaplazable la elevación de sus derechos como clase a este mismo nivel, - por tanto, los legisladores tomando en cuenta que si bien como se señaló anteriormente en su esencia eran semejantes a los trabajadores en general, su naturaleza era distinta, atendiendo a la finalidad inmediata a que están encaminadas las funciones que éstos realizan, y las directrices que persiguen las dependencias para quienes prestan sus servicios, resultando que si se quería regular su relación de trabajo a nivel constitucional, tendría que llevarse a cabo mediante una reforma a la Constitución, llegándose a la conclusión de que lo más conveniente resultaba ser, adicionar un nuevo apartado a al artículo 123, por tal motivo el día 5 de diciembre de 1960, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual se creó el apartado "B" del artículo Constitucional anteriormente enunciado, el que originalmente contenía XIV fracciones, pasando así el total de las mismas a formar parte del apartado "B" del mismo precepto constitucional.

Es así como esta clase trabajadora al Servicio del Estado, veía con agrado que sus garantías mínimas se encontrarán tuteladas a nivel Constitucional al igual que los trabajadores en general, radicando además su gran importancia en que en ese mismo apartado, se previó la creación de un órgano de carácter jurisdiccional que se-

ría el encargado de velar por los empleados públicos. Por otra parte, este apartado "B" del artículo 123 Constitucional, sería el sustento de la relación de trabajo que se establecía entre los empleados y el Estado, o mejor dicho entre los empleados y los titulares de las dependencias burocráticas que se regularan por este apartado, es decir que resultó de inigualable valía que el mismo marcara los cimientos de la posterior reglamentación del trabajo llamado burocrático, y en referencia al presente capítulo, diremos que en el mismo se señaló de una forma somera la competencia que tendría encomendada el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y que igualmente ésta debería ser marcada más ampliamente en la ley reglamentaria del apartado constitucional en comento.

3.2.- LA FRACCIÓN XII DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

No se puede negar por ningún motivo la importancia que tiene esta fracción para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y para el Derecho Burocrático en general; y si bien es cierto que no se puede decir que la misma establece en forma tajante la competencia del citado órgano jurisdiccional, recordemos que en este apartado "B" del artículo 123 Constitucional, únicamente establece la declaración social de los derechos mínimos que deberán gozar los empleados públicos, por consiguiente, la fracción en comento, solamente señala en términos generales la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al indicar; "XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo preve-

nido en la Ley reglamentaria", es por ello que se menciona que sólo se enmarca en forma global el tipo de los conflictos que se someterían al conocimiento del citado Tribunal.

Otro de los aspectos por los cuales resulta importante analizar esta fracción, lo constituye el hecho de que es en ésta, en donde se consigna por primera vez la existencia de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalándose oportunamente que se encontraría integrado según lo estableciera la ley que vendría a reglamentar al presente apartado, al referirnos a que esta fracción solamente señala a grandes rasgos, la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo hacemos en el sentido de que en ella no se contempló lo referente a las diversas actividades que actualmente realiza el Tribunal burocrático, y las cuales se encuentran consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que son entre otras: la de registro de Sindicatos, de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de la Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos, etcétera, así como todo lo referente a su modificación y cancelación de los mismos, sin embargo, desde un particular punto de vista, no se considera que lo anterior se debió a una falta de visión por parte de los legisladores, ya que como se señaló anteriormente la fracción XII al igual que el resto del apartado "B" del artículo 123, solamente marcan los derechos sociales mínimos de esta clase trabajadora, al igual que el apartado "A" lo hiciera con los trabajadores en general, por ello, posteriormente se emitiría la Ley Federal del Trabajo, que vendría a regular y am-

pliar sus prestaciones y derechos; igualmente en la citada Ley, se reguló ampliamente al órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la misma, como son las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de los órganos dependientes de las mismas, situación semejante a la que se dió respecto del apartado "B" y en particular con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, situación esta que se repite en cualquier materia, de la cual se quiere hablar, llámese Civil, Penal, Fiscal, Agrario, etcétera, es decir, que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos únicamente marca o establece las bases sobre las cuales se deberá de reglamentar más ampliamente con la expedición de los respectivos Códigos y Leyes, con lo anterior solamente queremos establecer que no se puede marcar como una deficiencia la regulación de que en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no estableciera de una forma más precisa la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de que ésta no es su finalidad inmediata.

3.3.- LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Al publicarse la presente Ley en el mes de noviembre de 1963, se vino a ordenar de manera más precisa la relación jurídica de trabajo que se establecía entre los empleados y los titulares de las dependencias o entidades que se encontraran contempladas en la misma, con ella, se ampliaron desde luego las prerrogativas otorgadas hasta entonces a los empleados públicos y en cuanto respecta al presente capítulo, cabe decir que la Ley Federal de los Traba-

dores al Servicio del Estado, estableció la forma de integración -- del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, asimismo se trató de indicar la competencia del mismo, la cual se encuentra en su artículo 124 y que señala:

"Artículo 124. 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."

Como se podrá apreciar las fracciones I y II del presente artículo no son muy precisas, ya que las mismas no refieren que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerá de los conflictos a que hacen referencia, siempre que dichas dependencias o -

entidades se encuentren reguladas por la Ley en comento, sin embargo, no es aquí en donde se encuentra el verdadero problema respecto de estas dependencias o entidades, sino que el mismo se presenta en su artículo 1º de esta Ley, ya que es allí donde se señalaba lo siguiente:

"Artículo 1º. La presente 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 Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materono-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

En relación a lo anterior, es evidente apreciar que el presente precepto legal, tiene un alcance muy extenso en relación con lo previamente indicado en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, el cual delimita que únicamente regirá las relaciones laborales establecidas entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, en cambio el presente artículo 1º de la Ley en comento, enumera una serie de Instituciones y organismos descentralizados que nunca fueron contemplados a nivel cons-

titucional y que por tal motivo, se ha discutido enconadamente durante mucho tiempo la Constitucionalidad del mismo, es así que una gran mayoría de doctrinarios han coincidido en señalar que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta ser un precepto inconstitucional, situación esta que desde un punto de vista estrictamente jurídico, resulta ser cierto y nos encontramos de acuerdo con ellos.

Sin embargo, deviene importante que por ningún momento ni motivo, podemos ni debemos olvidar la materia sobre la cual versan estos preceptos, ya que resulta ser el Derecho del Trabajo, que constituye una disciplina que se encuentra inmersa en la Rama del Derecho Social, y que tiene el carácter de derecho protector de clase, entendiéndose esto, que su finalidad es salvaguardar la fuerza de trabajo de los trabajadores, así como lo referente a la seguridad de los mismos, por ello es que desde un particular punto de vista, lo que se estableció en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no fué sino el reflejo del sentir de los legisladores que intervinieron, el cual deja al descubierto una gran visión social de los mismos, en el sentido de que existían empleados públicos que no pertenecían directamente a los Poderes de la Unión ni al Departamento del Distrito Federal, pero que sin embargo, laboraban para Instituciones u organismos desconcentrados y descentralizados que en virtud a que la actividad que desarrollaban y al régimen que se les aplicaba, no eran de diversa naturaleza a la de aquellos, y que por tanto, sus relaciones laborales deberían regirse mediante la Ley en comento, es así que atendiendo a la interpretación

extensiva de la ley, podemos descubrir los motivos que tomaron en cuenta los legisladores, al incluir a estos organismos dentro del campo de aplicación de la multicitada ley, situación esta, que después de analizar varios de estos organismos e instituciones, si bien estamos conscientes de que es un precepto que desde un punto de vista estrictamente legal se puede tachar de inconstitucional, no por ello dejamos de estar de acuerdo con su inclusión en el citado artículo en comento, situación que más adelante se abordará con mayor amplitud.

Otro aspecto que resulta importante señalar, es por lo que hace a las categorías que maneja la Ley Federal Burocrática, es decir, los trabajadores de base y de confianza, respecto de los primeros no existe mayor problema y si en cambio a los segundos de los cuales a la fecha existe una gran discrepancia, respecto a que si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resulta ser competente para conocer de los conflictos laborales en los cuales se encuentre alguno de estos trabajadores, situación que de igual forma se retoma más adelante en el presente capítulo, exponiendo nuestro particular punto de vista al respecto.

En razón de lo anterior, resulta lógico resumir que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por cuanto se refiere a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la misma existen ciertas lagunas o puntos que no están debidamente precisados, lo que ha acarreado una serie de criterios encontrados por los Tribunales de Amparo y aún dentro del mismo Tri

bunal, por esto consideramos oportuno exteriorizar las inquietudes que ello nos crea, buscando una mejor comprensión de la actividad que éste realice al respecto, exponiendo los motivos y razonamientos por los que consideramos que ciertos organismos de la administración pública y los conflictos en los que intervengan trabajadores de confianza deben ser competencia del Tribunal Federal Burocrático.

3.4.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Como bien es sabido, la Administración Pública, es la forma o formas de organización o estructuración que el Estado observa o adopta en forma especial, para poder estar en aptitud de satisfacer el interés colectivo o bien para la prestación o realización de los servicios públicos que requiere la población que lo forma. Es por ello que el Estado mexicano, de acuerdo al artículo 90 Constitucional, podrá ser Centralizada y Paraestatal, con lo cual se da pauta para que el Estado pueda desarrollar la función pública, adoptando alguna de estas formas, las cuales se refieren a la Centralización, Desconcentración, Descentralización y las empresas de participación estatal.

Es que mediante estas formas, la Administración Pública puede encontrarse en aptitud de cumplir sus fines, sin embargo, cabe señalar que no la podemos ubicar exactamente de una forma física, -

es decir, contemplarla como un sujeto de derechos y obligaciones, - sino que ésta es solamente la vía o forma que el Estado mexicano -- realiza para personificarse, y por medio de la cual, lleva a cabo - su finalidad principal, que es la prestación de los servicios públicos para la satisfacción de la población, ahora bien, es conveniente señalar que aun cuando el encargado directo de la Administración Pública Federal, lo es el titular del Poder Ejecutivo, el mismo tiene que auxiliarse de otros órganos y organismos para la realización óptima de su actividad, sin olvidar que en todo momento el responsable directo lo será el primero, lo anterior se ve respaldado con lo que señala el profesor Gabino Fraga "Los órganos del Estado no constituyen esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia - misma del Estado", ⁽¹³⁾ así, puede concluirse que los órganos y organismos que el Estado cree no podrán nunca adquirir una independencia de aquel, porque éstos solamente forman un brazo del cuerpo que lo es la Administración Pública Federal, y sin la cual no podran - seguir existiendo ni realizar ninguna función.

Esto es, que se debe partir de la base de que el "Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el - ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en -

(13) GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, ED. Porrúa, S.A. México 1983, Pág. 123.

representación de aquel, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que supone el régimen constitucional,"⁽¹⁴⁾ una vez afirmado lo anterior, es lógico concluir de igual forma que los diversos órganos que forman en su conjunto a la Administración Pública, mantienen una unión entre sí, ya que tienen como objetivo principal, la misma finalidad que es la de prestar servicios o una función pública, y que para ello adoptan una de las tres formas anteriormente referidas y que son con las que más coinciden los doctrinarios mexicanos, las cuales a continuación abordaremos en particular y de forma breve, cada una de ellas.

Refiriéndonos a la primer forma de organización, es decir, a la Centralización Administrativa, diremos que es aquella que se da cuando existen diversos órganos, los cuales no podrán tener el mismo nivel, pero que invariablemente todos ellos tienen, una dependencia de niveles, siendo que se encuentran jerárquicamente subordinados al titular del Poder Ejecutivo.

Esta forma de organización se vió observada durante mucho -- tiempo en la nación mexicana, esto es desde la revolución lograda por el pueblo mexicano, y la promulgación de la Constitución de -- 1917, y hasta por un período que se alargó excesivamente, la cual -- se vió principalmente reflejado en que los titulares del Poder Eje-

(14) GABINO FRAGA, idem, pág. 124.

cutivo, utilizaron invariablemente la centralización Administrativa como forma de organización de su régimen de gobierno, sin embargo - debemos razonar las circunstancias que los obligaron a ello, esto - es, que debido a la situación política, social, económica, cultural, etcétera, que predominaba en ese entonces en el territorio mexicano, es decir que el Estado o la población del mismo, no se encontraba - debidamente integrada y no se tenía firmemente un sentimiento nacionalista, ni de unidad nacional, debido a los acontecimientos que se venían sucediendo, y los cuales confundían y creaban incertidumbre en la población, pues los cambios en el poder mexicano, se encontraban a la orden del día, por ello era conveniente que los nuevos dirigentes del destino nacional, con el fin de fomentar una unión nacional y un sentimiento de pertenencia a la misma, en función de su figura presidencial y de un sistema de organización centralizada de su gobierno, lo cual les permitía contar además con un estricto control directo de sus órganos, ya que resultaba riesgoso desconcentrar o descentralizar el poder, pues podrían ocasionarse nuevas divisiones a nivel nacional, repercutiendo en una debilitación de la propia Administración Pública, por ello, era conveniente que el dirigente nacional tuviera a la mano a todo su personal de apoyo, pudiendo ejercer una estricta vigilancia sobre los mismos, y estar en posibilidad de corregir inmediatamente cualquier alteración o anomalía que detectara; influyendo por otra parte aunque en un menor grado, la falta de medios y vías de comunicación dentro del territorio nacional, lo que traería como consecuencia, que en caso de una desconcentración o descentralización administrativa la falta de comunicación, la cual resulta necesaria para un buen funcionamiento -

de la propia Administración Pública.

Cabe aclarar, que con lo anterior de ninguna manera se trata de justificar el régimen observado dentro de dicho período, sino -- plantear de una forma somera las causas y circunstancias que obligaron en su momento a observar esta forma de organización dentro del territorio mexicano.

Sin embargo, como suele suceder en todo régimen de gobierno que aglutina la mayoría de las facultades y funciones en unas cuantas personas, se fué volviendo cada vez más enredosa y difícil de mantener vigente, al mismo tiempo que se hacía insuficiente para poder realizar las funciones en aumento de la administración pública, ya que por una parte, el titular de la misma tenía una gran carga de trabajo que debía realizar casi en forma personal, volviéndose por tanto en un poder que en ocasiones pecaba de absolutista, ya -- que por falta de tiempo, se cometían constantemente arbitrariedades al igual que sus inferiores inmediatos, que continuamente actuaban con prepotencia al realizar sus funciones, por otra parte, la prestación de la función pública dejaba mucho que desear, ya que los -- trámites que realizaban los particulares ante las mismas autoridades, debido al gran aumento de trabajo que se registraba, se volían excesivamente lentos y costosos para los mismos, ya que en muchas ocasiones tenían que acudir al lugar de residencia de la respectiva Dependencia, que casi siempre era el Distrito Federal para solicitar algún trámite administrativo o cualquier otra petición, -- sin que se les diera una respuesta, no digamos inmediata a su deman

da, sino ni siquiera debidamente analizada, pues al no tener las autoridades conocimiento real de la situación, resolvían conforme a las simples constancias que se les presentaban, de igual forma. el crecimiento demográfico que se dió en la República Mexicana, trajo consigo un aumento desbordante de peticiones, ante lo cual, los gobiernos resultaron impotentes para darles solución, teniendo que -- adoptar las demás formas de organización a que nos hemos referido.

La Desconcentración Administrativa, como forma de organización de la Administración Pública, consiste principalmente en una delegación directa de alguna o algunas funciones que originalmente correspondían realizar al titular de la misma o de un órgano descentralizado en favor del organismo que se crea para tal efecto, cuyo titular permanecerá siempre subordinado jerárquicamente a aquel, esta forma de organización resultó ser de gran ayuda para los órganos centrales, quienes vieron sensiblemente aligeradas sus cargas de -- trabajo, facultad que les conceden los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo, antes -- de que estos artículos entraran en vigor, se realizaron algunas delegaciones de poder en órganos inferiores, con lo anterior, se lo--gró dar un mejor funcionamiento de toda la Administración Pública.

Recordemos que una característica principal de estos órganos es que siempre permanecen en dependencia directa del órgano supe--rior, en la actualidad, existe un gran número de éstos, los cuales -- se encuentran por toda la República Mexicana, permitiendo cumplir más

ágilmente con la prestación de los servicios públicos, realizando funciones de las cuales solamente son delegados, debiendo rendir -- cuentas siempre a sus superiores.

Por lo que respecta a la Descentralización Administrativa, - ésta la podemos entender como la forma de organización de la Administración Pública, mediante la cual el titular del poder Ejecutivo o el poder Legislativo, confiere a un organismo de nueva creación, la realización de una actividad que originariamente le correspondía prestar al Estado y los cuales se encuentran en cierto grado desligados del mismo. Si bien es cierto que con la creación de los diversos órganos desconcentrados se solucionó en alguna forma los problemas de la Administración Pública, estos órganos nunca se encuentran desligados de los órganos Centralizados, lo cual contribuía a una - cierta limitación de actuación, la que se vino en buena parte a -- terminar con los organismos descentralizados, los cuales se encontraron dotados de cierta autonomía, lo que les permitía resolver en una forma más directa e inmediata los problemas que se les planteaban, mediante la prestación de la función pública, sin tener que sujetarse forzosa ni directamente en primer instancia a lo dictado -- por los órganos centralizados, sino que únicamente tendrían que cumplir con los lineamientos que previamente hubiesen marcado aquellos.

Por ello, al crear estos organismos con "personalidad jurídica y patrimonio propio", se les otorgó más libertad para poder estudiar la problemática respectiva, y de cierta forma independiente -- darle curso, sin tener que esperar una autorización para ello, per-

mitiendo además, el poder encontrarse en aptitud más viable para -- atender las necesidades de la población, en el mismo lugar en que -- éstas se presenten, por todo esto, a últimas fechas, esta forma de organización se ha venido practicando en gran escala dentro de la -- Administración Pública en México, resolviéndose con ello en buena -- medida, los problemas que se enfrentaron con motivo de la gran y -- monstruosa burocracia centralizada que se venía practicando, además de que normalmente las funciones que realizan estos organismos son -- de gran importancia para el desarrollo de los diversos ámbitos cul-- turales, sociales, políticos, económicos, etcétera, del pueblo mexi-- cano, siendo importante igualmente, que los mismos lleven a cabo su actividad en forma prioritaria y eficientemente, radicando un punto más a su favor en que éstos la realicen en el mismo lugar en que se requiere esta función, resultando por todo esto, la gran importancia que hoy en día tienen los organismos descentralizados dentro de la -- Administración Pública en México y en el mundo entero.

Es conveniente señalar que estos organismos descentralizados existen en diversas formas o denominaciones, o bien, tienen diversi-- dad en su finalidad, de ahí la diferencia de unos de otros, "poniéndose inclusive en algunos de los casos en duda, que algunos de ellos presten en estricto sentido un servicio público". (15)

(15) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Teoría General del Derecho Administrativo E.D. Porrúa, S.A., México 1981, Pág. 244.

Asimismo, se señala que otra de las características de estos organismos descentralizados, es la consistente en que los mismos poseen una personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual, en fechas recientes a su creación como forma de organización, se les permite tener una autonomía casi plena en su administración interna, y en su actuar mismo, pero que sin embargo, al ir evolucionando este concepto, y en atención al control cada vez más estricto del titular del poder Ejecutivo y de los órganos centralizados, que sean las cabezas de sector, se ha venido reduciendo considerablemente esta autonomía, lo que retomaremos más adelante.

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal, diremos que se podrían entender como una organización o sociedad, en la cual interviene tanto capital privado y en mayor o menor grado capital del Estado, y que lleva a cabo una actividad técnico-económica de los factores de producción, y que tienen como finalidad especial, la obtención, prestación o venta de bienes y servicios, los cuales en su mayoría al consumo, con la finalidad de obtener diversos beneficios.

En atención a que en estas empresas participa capital privado como del Estado, se les ha llamado empresas de economía mixta, las cuales tendrán como finalidad, la satisfacción del interés común, lo que viene a diferenciarlos de las empresas en donde únicamente interviene el capital privado, y por tanto solamente se busca el beneficio de los propios socios.

La institución de estas empresas, se debe principalmente a una necesidad del Estado, de poder satisfacer las necesidades de la población, y principalmente se da en áreas que el mismo debe tener cierta ingerencia o cuidado en que la producción, prestación o venta de los bienes o servicios se lleve a cabo en una forma eficiente y continua, pero que sin embargo resulta conveniente que no aporte todo el capital, y por tanto da entrada al capital privado, en cambio en otras empresas, las llamadas de participación minoritaria, en las cuales no participa aportando un gran capital, pero si mantiene una ingerencia en el control de la misma, dictando las bases sobre las cuales debe de dirigirse la actividad de la empresa.

En la actualidad, este tipo de empresas, ha tenido un gran desarrollo principalmente en el sector económico nacional, ya que las mismas han resultado beneficiosas para ambas partes, es decir, para el Estado, quien se ve aligerado en su carga de trabajo, sin dejar de tener el control sobre las mismas, y de igual forma para el sector privado, quien sin invertir grandes cantidades de capital, obtiene una ganancia considerable.

Como se comentó en su oportunidad, que los organismos descentralizados en su conjunto constituyen una forma de organización de la Administración Pública, a la cual se le denomina Descentralización Administrativa, sin embargo, respecto de los mismos, se ha venido planteando un problema que se refiere a que si deben quedar dentro de la aplicación de la Ley Federal Burocrática, y por lo tanto, en la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbi-

traje, es decir, si éste deberá de conocer y resolver los conflictos individuales y colectivos que surjan entre los titulares de -- los citados organismos y sus empleados.

En relación a lo anterior, los Tribunales en Materia de Amparo no se han puesto de acuerdo en el sentido de que si los conflictos a que nos referimos anteriormente, deben de ser resueltos por el - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o por las autoridades federales encargadas de resolver los conflictos que se regulan mediante el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, siendo - que a últimas fechas, han decidido declarar la competencia a favor de las autoridades federales.

Es así, como se crea un gran problema respecto el cual no se ha podido resolver tajantemente, y esto es en cierto grado comprensible, ya que no resulta fácil establecer un parámetro común para todos los organismos descentralizados, ya que si recordamos que anteriormente cuando se habló de ellos, referimos que existían algunas diferencias entre unos y otros, e inclusive era discutible el que todos realizaran una función pública, y que por lo mismo, fuera válido otorgarle el carácter de organismos descentralizados, pero sin embargo, creemos que los Tribunales de Amparo han catalogado de manera genérica a todos, cuando lo correcto es analizar en particular a cada uno de ellos, para en base a esto, tener la aptitud de poder determinar justamente el régimen jurídico que les sea - aplicable.

Para poder entender más ampliamente este problema, debemos ubicarnos dentro del texto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual al regular lo señalado por el artículo 123 constitucional, apartado "B", y que desde nuestro punto de vista, es en donde se evidencia por primera vez el problema acerca de dichos organismos, ya que si vemos por un lado el apartado "B" fracción I, del precepto constitucional señalado, indica que regula la relación jurídica de trabajo que surja entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; sin mencionar de ninguna forma a los organismos descentralizados, quedando por -- tanto, limitada a la Administración Pública Centralizada, ahora -- bien, cuando en el año de 1963 aparece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que venía a regular dicho apartado, se consignó en su artículo primero; "Artículo 1º. La presente 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 Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Por tanto, vemos que en este texto, se incluyeron por primera vez, diversas instituciones y organismos descentralizados, los cuales, se deberían regir por la presente Ley en comento, es por esto, que muchos doctrinarios consideran que dicho artículo es inconstitucional, ya que no existe ningún fundamento en nuestra Carta Magna -- que establezca tal situación, ya que no solo enumera a algunas Instituciones y organismos, sino que además deja abierta la posibilidad de que se puedan ubicar dentro de su régimen a aquellos organismos descentralizados que sean creados y que tengan una actividad semejante, es decir, que realicen una función de servicios públicos, dicho precepto resulta excesivo y extensivo en cuanto a su ámbito de aplicación, desde un punto de vista estrictamente legal, estoy de acuerdo con tal afirmación, sin embargo, analizando la situación con mayor detenimiento y desde un punto de vista más justo, que es lo que deben perseguir como finalidad suprema, toda Ley y autoridad judicial y tratando de rescatar la idea principal de los legisladores que intervinieron en la elaboración de dicha Ley, creemos que su intención sin duda alguna, fué buena y justa, ya que no se puede olvidar por ningún momento, ni motivo, que esta clase trabajadora luchó incansablemente por alcanzar que se plasmaran a nivel constitucional sus derechos y que por lo tanto, su sentimiento de pertenencia era respecto de la Administración Pública Federal, lo que se daba en virtud de la forma de Constitución, así como de la finalidad que perseguían -- los organismos en los que laboraban, por ello tratando de entender el sentir de los legisladores, en función de que existían diversos organismos descentralizados que en realidad desarrollaban una actividad que era importante y no era diferente de la de los órganos centrali-

zados, y las prestaciones que se les otorgaba eran las contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconociéndoseles además, el derecho a ser inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio -- del Estado.

Cuando nos referimos a que para establecer válidamente el ámbito competencial al que están sujetos cada uno de estos organismos descentralizados, debemos de analizar en particular, por una parte, su forma de integración de cada uno de ellos, puesto que los Tribunales en Materia de Amparo han argumentado tal y como se señaló en su oportunidad, que siendo una de las características principales - de éstos, el hecho de que invariablemente se dice que tendrán un Patrimonio y Personalidad Jurídica Propios, y que por tanto, actúan - como entes soberanos, entendiéndose por esto, el hecho de que los titulares de los mismos, adquieren el carácter de patrones, respecto - de los trabajadores que laboran en esa entidad pública moral, y que por tanto, la relación jurídica de trabajo que se establece entre - uno y otro, es en términos generales, igual a la existente entre patrones y trabajadores en general, la cual se regula por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Ante tal situación, es necesario señalar las siguientes no- ciones doctrinales y preceptos legales que nos dan un panorama am- plio para poder resolver al respecto, recordemos que si bien en un principio estos organismos descentralizados tenían cierta autonomía en cuanto a su régimen interno, a la fecha ésta se ha venido dismi-

nuyendo con el paso del tiempo, resultando que actualmente, si bien se consigna en los decretos de creación de los mismos estas características, en la realidad, no tiene mayor vigencia, en efecto, si se realiza un estudio más minucioso de la supuesta autonomía de estos organismos, podremos darnos cuenta que no existe tal.

En relación a lo anteriormente expresado, y por cuanto se refiere al patrimonio que se dice propio del organismo descentralizado, podemos observar que no existe éste, ya que si bien es cierto - que dichos organismos para poder desarrollar su actividad para la cual fueron creados, adquieren una serie de bienes muebles que en su conjunto forman parte de su patrimonio, también lo es que, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes muebles que adquieren estos organismos, son del dominio público, y por tanto, en realidad no dejan de ser patrimonio de la Administración Pública Federal, tan es así, que cuando se requiere disponer de los bienes, tienen que obtener la autorización de las Dependencias correspondientes y de su Junta Directiva.

Se argumentó que estos organismos poseen un patrimonio propio, y que por tanto, tienen absoluta libertad para disponer de él, sin embargo, no se debe olvidar que su presupuesto tiene que constituirse por las ministraciones y presupuesto anuales que otorga la Tesorería de la Federación, vía la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy integrada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se otorga a través de la Coordinadora de Sector de que se trate, asimismo, para poder realizar la adquisición o venta de al-

gún bien inmueble, se debe hacer del conocimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, y a través de la autorización que adquiera su Junta Directiva, en la cual además de intervenir la comisión de representantes de organismo de que se trate, deberán estar presentes; un representante de la Coordinadora Sectorial, así como uno del Presidente de la República, quienes tienen voto en lo que se someta a su consideración, así pues, es que en realidad, no existe la tan aludida autonomía y patrimonio propio de los organismos descentralizados, ya que los mismos se encuentran vigilados por los órganos coordinadores y por el Ejecutivo Federal.

Resulta ilógico querer establecer que los bienes que constituyen el patrimonio de los organismos descentralizados, puede ser dispuesto libremente por el Titular del mismo, ya que si consultamos lo que señala la Ley General de Bienes Nacionales, nos encontraremos en primer lugar, que en su artículo 4º refiere que los bienes que son destinados a un servicio público o a alguna actividad que se equiparen a los servicios públicos, o que de hecho se utilicen en estos fines, serán considerados como bienes del dominio público, por su parte, el artículo 5º señala que "Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos en esta Ley", un artículo más que deja al descubierto que los bienes de los organismos descentralizados no son administrados en forma directa por éstos, es el 10º el cual indica que "La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (hoy Secretaría de Desarrollo Social), examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada

con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes del dominio público."

En este orden de ideas podemos decir igualmente, que estos organismos no pueden siquiera decidir libremente en lo referente al arrendamiento de bienes inmuebles, ya que deben de sujetarse a las bases que fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de igual forma, para los porcentajes en los aumentos de las cantidades que importen los arrendamientos, lo anterior de acuerdo al artículo 53 de la Ley en cita, fracciones V y VI, por último, e igualmente con los artículos 64, 70 y 74 del mismo ordenamiento jurídico, todas las operaciones inmobiliarias que celebren los organismos descentralizados, cuando se trate de bienes del dominio público, serán mediante el refrendo y autorización, de las Secretarías de Desarrollo Social y de la de Hacienda y Crédito Público, por tanto, es de concluirse que en realidad no existe la tan aludida autonomía de los organismos descentralizados respecto del patrimonio de cada uno de ellos.

De igual forma, coincido con el maestro Acosta Romero, cuando señala que, "Los Directores, Gerentes Generales o Funcionarios equivalentes, son funcionarios de carácter Político y Administrativo",⁽¹⁶⁾ y que por tanto, forman parte de la Administración Pública de acuer

(16) ACOSTA ROMERO, *idem*, pág. 209.

do con el artículo 1º párrafo 3º, fracciones I, 9º, 45, 50, 51 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además, -- son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, según el artículo 52 de la misma Ley, situación semejante -- que se dá con los titulares de los órganos centralizados de la Administración Pública Federal, encontrándose obligados igualmente por el artículo 93 párrafo 2º de la Constitución, a informar a cualquiera de las Cámaras cuando se discuta un asunto o ley que concierna a su ramo o actividad, es así como con lo anterior, se demuestra que, desde este punto, igualmente los titulares de los organismos en cuestión, no pueden ser considerados en una situación semejante a la que se encuentran los Patrones en general, y a quienes regula la Ley Federal del Trabajo.

Otro de los argumentos que los órganos del Poder Judicial -- han querido hacer válido, para encuadrar a diversos organismos descentralizados en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, -- es el referente a que se les trata de encuadrar a todos ellos, como empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno Federal, lo cual no es válido, ya que si atendemos al significado gramatical de la palabra Empresa, basándonos en las definiciones que nos dá por un lado el diccionario de la lengua española, y por otro, lo referido en el diccionario para juristas, los cuales citan lo siguiente: "EMPRESA. (Del Lat. In-Prehensa, cogida, tomada) F.-Acción árdua y dificultosa que valerosamente se comienza. 112. Cierta símbolo o figura enigmática, que alude a lo que se intenta conseguir o denota alguna prenda de que se hace alarde, para cuya mayor inteli-

gencia se añade comunmente alguna letra o mote. 113. Intento o designio de hacer una cosa. 114. Casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. 115. Obra o designio llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas. 116. Com. Entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos, y con la consiguiente responsabilidad. II. Pública la creada y sostenida por el poder público." (17)

"EMPRESA. El comerciante, mediante el ejercicio del comercio, realiza la función de aportar al mercado general bienes o servicios, con fines de lucro. Esta actividad es realizada por el comerciante - individual o social a través de la organización de los elementos patrimoniales y personales necesarios, elementos que en su conjunto integran su empresa. La empresa es pues, la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado." (18)

De las transcripciones anteriores, nos podemos percatar, que por ningún motivo, estas definiciones pueden ser aplicadas válidamente a los organismos descentralizados, pues como lo deja ver su -

(17) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima edición, tomo I. Ed. Madrid, 1984. Pág. 540.

(18) BARRERA DE PINA, Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho. - E.D. Porrúa, S.A. Méx. 1989. Pág. 250.

propia definición, la empresa es una sociedad mercantil o industrial, la cual debe ser constituida de acuerdo a las leyes mercantiles, -- mientras que los organismos descentralizados, unicamente podian ser creados por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión, mediante el decreto correspondiente, sin tener por ningún motivo que observar para ello las leyes mercantiles, por lo que se refiere a la forma de organización de las empresas, la misma difiere evidentemente de la establecida para las entidades públicas oficiales, pues -- mientras una tiene que formarse forzosamente por socios, o accionistas, los organismos, tendrán al frente un Director General, u otro titular que se fijará en el decreto de creación correspondiente, de igual forma, a uno y otro, le son aplicable diferentes ordenamientos jurídicos.

Por cuanto hace a la forma de disolución que debe observar una empresa, la cual se regula por las Leyes mercantiles, que se reduce a disponer de su capital, tanto activo como pasivo en los términos que la misma establece, y conforme a lo señalado en sus estatutos, siempre y cuando se ubique en alguna de las formas de terminación marcadas en la misma ley, en cambio, los organismos descentralizados, si bien tienen marcadas igualmente causas de extinción, estas no se encuentran en la legislación mercantil, y debe ser llevada a cabo mediante un decreto Presidencial que sea debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Basándonos en todo lo anteriormente señalado, es que resulta lógico concluir que no es correcto tratar de establecer como refie-

ren los órganos del Poder Judicial, que los organismos descentralizados, sean equiparados a las empresas.

De igual forma, se ha pretendido argumentar que estos organismos descentralizados, encuadran en lo establecido por el artículo 123 Constitucional, fracción XXXI, inciso b), párrafo primero, - el cual señala; "XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;"

El considerar que el presente precepto resulta aplicable a los organismos que hemos venido refiriendo, resultaría un error, ya que dejaríamos de observar la serie de comentarios y citas que se hicieron con anterioridad respecto de las empresas, ya que se estaría hablando de una sociedad diversa a una persona moral oficial, como lo son los organismos descentralizados, por ello, debemos concluir que una cosa es administrar una empresa en forma descentralizada, y otra, el crear un organismo descentralizado, no resultando aplicable a estos últimos en precepto legal en cita, y si a las empresas llamadas de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

En el mismo sentido, estas manifestaciones se ven reforzadas al atender al texto del artículo 123 Constitucional, apartado "B",

fracción XIII bis, que refiere; "Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado", así atendiendo a lo señalado por este artículo en su párrafo cuarto; -- "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto; acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

De ello se desprende que los organismos descentralizados, no pueden considerarse inmersos en el apartado "A", del artículo 123 - Constitucional, y que de igual forma, no pueden equipararse como empresas administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, lo anterior se vé mas eminente al darle lectura al párrafo Quinto del mismo precepto constitucional antes invocado, ya que éste refiere; "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado," en -- efecto, es de advertirse claramente, que en el presente párrafo, se hace una clara distinción entre las empresas y los organismos como tales, ya que los cita de una forma que no deja lugar a dudas de -- que se trata de conceptos diferentes y que por lo tanto, un organis

mo es y será siempre una persona moral oficial, componente de la Administración Pública Federal, diferente a las empresas, sean o no administradas en cualquier forma por el Gobierno Federal.

Por cuanto se refiere a querer establecer que las relaciones de trabajo entre los titulares de los organismos descentralizados con sus trabajadores, es semejante a la que regula la Ley Federal del Trabajo, resulta ser equívoca, ya que si se analiza la integración de los organismos descentralizados, se podrá apreciar que normalmente, en un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se les fija el Reglamento Interior o estatuto orgánico, el cual señala la forma de régimen interno de los mismos, determinándose que la relación jurídica se entiende establecida entre el titular del mismo y sus empleados, quienes prestan sus servicios en virtud de un nombramiento que les haga un funcionario o servidor público con facultades bastantes, por tanto, esta relación jurídica de trabajo, no está contemplada en el apartado "A" - del artículo 123 Constitucional, ya que éste refiere que el Congreso de la Unión expedirá las Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre obreros, jornaleros, empleados domésticos y de manera general, todo contrato de trabajo, así, vemos que no hace mención a los empleados federales, y por otro lado, no puede considerarse como un contrato de trabajo al nombramiento hecho a un trabajador de un organismo de la Administración Pública, ya que aquél tiende a regular esencialmente las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones netamente económicas, lo que no acontece en la prestación de servicios públicos que prestan

o realizan los servidores públicos. De igual forma, estos organismos observan para sus empleados las prestaciones que se encuentran contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y como se comentó anteriormente, son inscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y no en el Instituto Mexicano del Seguro Social, como sucede con los trabajadores en general, es decir, que el régimen jurídico que se les aplica a uno y otro es diverso.

Cuando nos referimos a que para determinar si un organismo descentralizado debe quedar dentro de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mencionábamos que resulta importante en estos casos, analizar minuciosamente la actividad que éstos desarrollan, es decir, que no todos los organismos descentralizados realizan esencialmente una función pública, característica esta que los viene a diferenciar aún más de las empresas de participación estatal, ya que al analizar las definiciones de la palabra empresa, nos dimos cuenta que éstas, siempre realizan una actividad que va encaminada a la producción mercantil o prestación y venta de bienes o servicios, pero que invariablemente siempre tendrá fines lucrativos, es decir, que su actividad está encaminada a obtener un lucro, mientras que por otro lado, la gran mayoría de los organismos descentralizados, no tienen como finalidad la obtención de una ganancia económica, sino única y exclusivamente, la prestación de un servicio público, ya que esta actividad por regla general, se lleva a cabo en una forma gratuita para la población, sin ningún fin especulativo en cuanto a lo comercial, sin embargo, como se señala, no

todos los organismos desarrollan una función pública, lo cual viene a confundir a los órganos del Poder Judicial, es así como existen algunos organismos descentralizados que se duda que en realidad lo sean, y que debieran de constituirse como empresa de participación estatal, o bien, que únicamente fueron creados por un corto plazo, en estos casos se encuentran, Pronosticos Deportivos, la Lotería Nacional, el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos de México 68, la Comisión Nacional para la Observación del Eclipse de 1991, los cuales son muy discutibles que constituyan verdaderos organismos -- descentralizados como los entendemos ahora.

Si atendemos a la función pública como la actividad técnica que desarrolla un ente cuya finalidad es la de satisfacer las necesidades colectivas básicas o fundamentales de una sociedad, podemos entender que una función tan determinante como la que tienen a su cargo diversos organismos descentralizados, y que se refieren a la cultura, desarrollo económico, social, etcétera, no se puede dejar en manos de empresas que por buscar un beneficio económico, frenaran o entorpecieran dicho desarrollo nacional, sería absurdo, resultando además que estas empresas deberían estar sujetas al régimen que establece la Ley Federal del Trabajo, lo que resultaría perjudicial, para la prestación continua del Servicio Público, ya que dentro de este apartado se podría viciar fácilmente la función pública, por ello, es que se requiere una prestación ininterrumpida de estos servicios sin la persecución de un lucro, resultando ideal que la lleven a cabo organismos descentralizados que se encuentren compelidos para con el Titular del Poder Ejecutivo, a prestar de la

mejor forma el servicio, por otra parte, los Servicios Públicos que prestan los organismos descentralizados, resultan ser en áreas que difícilmente serían atractivas para los intereses de los particulares, ya que en muchas de estas áreas, no se vislumbrarían grandes ganancias para los socios, lo que traería consigo una gran desatención de las necesidades básicas de la población.

Resultando así, que indudablemente cuando hablamos de un organismo descentralizado que tenga a su cargo una función de servicios públicos, aún y cuando no esté contemplado expresamente en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estamos en presencia de una persona moral oficial, componente de la Administración Pública Federal, y que por tanto, es correcto afirmar que los conflictos que surjan entre los Titulares de estos organismos y sus empleados, deben ser competencia única y exclusiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Respecto a los organismos desconcentrados, que en una menor medida se encuentran dentro del mismo problema que los organismos descentralizados, pero que sin embargo existen ciertas características que benefician a los primeros.

Así, por un lado tenemos que igualmente se pretende dejar fuera a algunos organismos desconcentrados, de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que si recordamos que los Tribunales en Materia de Amparo tratan de establecer la competencia de éste en base a lo señalado en el artículo 123 Constitucional,

fracción XXXI, y el cual unicamente enmarca a los Poderes de la - - Unión, y el Departamento del Distrito Federal, y al no contemplarse éstos, se les pretende dejar fuera de la aplicación de la Ley Federal Burocrática.

Sin embargo, esto no resulta ser válido, por los razonamientos que se expresaron con anterioridad al hablar de los organismos descentralizados, aunado a que si recordamos que una de las características esenciales de los desconcentrados, siempre va a existir una dependencia jerárquica y directa para con los órganos centralizados de los cuales derivan, es decir, que en estos casos no se puede ni siquiera argumentar la supuesta personalidad jurídica propia que se les establece a los organismos descentralizados, ya que en el presente caso, unicamente existe una delegación para la realización de una actividad administrativa, que originariamente debería de desarrollar la Dependencia, y que por lo tanto, siempre estarán bajo una estricta vigilancia y supervisión de aquéllas, debiéndose sujetar forzosamente a sus órdenes, informando periódicamente de su actividad realizada.

Una característica más que a nuestro juicio favorece a los organismos desconcentrados para poderlos encuadrar dentro de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la constituye el hecho de que en éstos, no es esencial que cuenten con un patrimonio propio, tan es así, que la mayoría no lo posee, sino que participan en el presupuesto otorgado directamente a la Dependencia de la que derivan, por tanto, no se puede argumentar al respecto, -

que actúen como empresas manejándose independientemente y disponiendo de sus bienes, así lo marca el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que únicamente tienen delegadas facultades específicas para resolver sobre determinada materia y dentro del ámbito territorial que se le otorgue a cada uno de ellos, por ende, su patrimonio se encuentra dentro del de la Administración Pública Federal, ya que la Ley Orgánica no los refiere en forma aparte, como lo hace con los organismos descentralizados, así que sus Titulares actúan como simples Delegados o representantes de la Administración Pública Federal, por tanto, la relación jurídica que se establece con sus empleados, es idéntica a la de los órganos Centralizados, siendo así que debe concluirse que los conflictos individuales y colectivos que se presenten, deberán ser resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.5.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

En la actualidad resulta ser éste, un tema respecto del cual existe una gran discrepancia de criterios sustentados tanto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como por los órganos en Materia de Amparo, en el sentido de que, si los conflictos en los cuales se encuentre inmiscuido algún trabajador catalogado como de confianza, debe ventilarse o no, ante el Tribunal Federal burocrático, y en virtud de que este tipo de conflictos se presentan con mucha frecuencia, se han convertido en el más grande problema que enfrenta este órgano laboral, sin embargo, esto no es algo que únicamente preocupe al Tribunal de referencia y los Tribunales en Materia de

Amparo, sino quienes se ven más afectados con ello, resultan ser los propios empleados llamados de confianza, quienes ante esta situación se encuentran al capricho de aquéllos, para que se les dé una debida atención a sus demandas, dejándoles constantemente en un estado de - incertidumbre, al no saber con seguridad a que instancia acudir cuando sean atacados sus derechos.

Es así, que aun y cuando se han sustentado diversos criterios al respecto, no se puede citar uno que ciertamente defina la situación jurídica en que se encuentran estos empleados al momento de encontrarse en un conflicto de trabajo, poniendo con ello, fin a la diversidad de puntos de vista existentes a la fecha, y que tanto han - afectado a esta clase trabajadora.

Si nos remontamos a analizar brevemente la historia que han - seguido estos trabajadores de confianza, en primer lugar recordemos, que en el Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, aún no se contemplaban puestos considerados como de confianza, ya que en el mismo, no se establecían categorías de -- trabajadores, posteriormente, y con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, se enumera una limitada lista de empleados que debido a la innegable importancia de los puestos que desempeñaban, no se les podía regular en forma idéntica, a los demás empleados de los Poderes de la Unión, dicha lista, se vi no a ampliar de una forma considerable mediante la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941, pero que igualmente, refería en una forma tajante las denominaciones de los -

puestos a los que se les debería otorgar esta categoría.

Al consignarse a nivel constitucional los derechos mínimos de los empleados al servicio del Estado, mediante la reforma y adición al artículo 123 de la Carta Magna el día 5 de diciembre de 1960, se considera oportuno establecer en su fracción XIV que sería la Ley reglamentaria del presente apartado la encargada de determinar los cargos que se establecieran como de confianza, señalando la misma fracción, que las personas que desempeñaran estos cargos, deberían disfrutar de las medidas de protección al salario, y gozarán de los beneficios de la seguridad social, con lo anterior, los legisladores dejaron claramente establecido, que estos empleados -- llamados de confianza, pertenecían invariablemente a la clase de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales, deberían de gozar de algunos de los derechos consignados para ésta, pero que sin embargo, debido a la importancia de los cargos que desempeñan, no se encontraban en una situación idéntica a los demás trabajadores, ya que era en ellos, en quienes se descargaba de cierta forma, la buena función que debe de desarrollar el Estado, y que por tanto, se encontraban más compelidos a cumplir eficientemente con sus tareas.

Así llegamos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en su artículo 5º, señala una lista más extensa de los puestos que deberían ser considerados como de confianza, estableciéndose en dicho precepto, que además de los cargos señalados, serían igualmente catalogados como de confianza aquellos en los cuales se deberían de desempeñar funciones semejantes a las es-

tablecidas en él, lo cual, daba un margen para poder señalar como de confianza algún puesto de nueva creación. Por otra parte, y siendo el artículo 8º de la misma ley, un precepto que vino a crear una gran discrepancia y criterios encontrados al respecto, ya que el mismo señaló que los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º antes aludido, quedaban excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; es por ello, -- que apoyado en este precepto legal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha pretendido establecer que no es competente para conocer de los conflictos individuales en los que se encuentre inmerso algún trabajador considerado como de confianza.

Se ha pretendido establecer, que en virtud de que a los trabajadores al Servicio del Estado de confianza, no les es aplicable la Ley Federal Burocrática, pueden ser dados de baja en cualquier momento y sin importar el motivo, lo cual resulta ser un paralogismo, toda vez que como pertenecientes a la clase trabajadora, su cese se debe ajustar a los dispuesto en la ley y a los principios consignados a nivel constitucional, punto este, con el cual se encuentran de acuerdo algunos Tribunales de Amparo, y para ilustrar mejor la presente situación, transcribo los siguientes criterios jurisprudenciales.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.-
NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.- -
El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del

pago de indemnización constitucional y salarios -
caídos reclamados por un trabajador de confianza -
que alega un despido injustificado, si en autos se
acredita tal carácter, porque los trabajadores de_
confianza no están protegidos por el artículo 123_
de la Constitución apartado "B" sino en lo relati-
vo a la percepción de sus salarios y las prestacio_
nes del Régimen de Seguridad Social que les corres-
ponde, pero no en lo referente a la estabilidad en
el empleo.

Amparo Directo 3635/78.-Manuel Vázquez Villaseñor.
13 de marzo de 1979.-5 Votos.-Ponente: Alfonso Ló-
pez Aparicio.-Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Amparo Directo 1485/80.-Instituto de Seguridad y -
Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio
del Estado.-23 de julio de 1990.-Unanimidad de 4 -
votos.-Ponente: Julio Sánchez Vargas.-Secretario:_
Jorge Landa.

Amparo Directo.- 6624/80.-Secretario de la Reforma
Agraria.-27 de abril de 1981.-5 votos.-Ponente: Ma-
ría Cristina Salmorán de Tamayo.-Secretario: F. Ja-
vier Mijangos Navarro.

Amparo Directo.- 7306/82.-Jaime Moreno Ayala.-12 -
de abril de 1983.-Unanimidad de 4 Votos.-Ponente:_
María Cristina Salmorán de Tamayo.-Secretario: HÉC-
tor Santacruz Fernández.

Amparo Directo.- 1626/82.-Secretario de la Reforma Agraria.-3 de agosto de 1983.-5 Votos.-Ponente: Alfonso López Aparicio.-Secretario: Carlos Villascán Roldón.

TRABAJADORES DE CONFIANZA, CESE DE LOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO.- Si la plaza que tenía el trabajador era de confianza por estar incluida en la fracción II del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste puede ser cesado sin responsabilidad para el Estado, pues los trabajadores de confianza se encuentran al margen de las prerrogativas que concede dicha Ley a sus servidores públicos.

Amparo directo 4375.-Francisco Esparza Villalobos. 4 de junio de 1973. 5 votos. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Informe 1973, Cuarta Sala, página 104.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, GARANTIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EN EL CESE DE LOS.- De la circunstancia de que los empleados de confianza no sean sujetos de la relación laboral que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se sigue que respecto de ellos la autoridad pueda dejar de observar el régimen de garantías individuales que la Constitu-

ción consagra, ante las que se encuentra la de -- fundar y motivar los actos que les causen perjuicio.

Amparo en revisión 6049/65.-José Antonio Jiménez y Rodríguez.-2 de marzo de 1967.-5 votos.-Ponente: José Iñárritu.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volumen CXVII. Tercera Parte. Marzo de 1967. Segunda Sala. Pág. 121.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, BAJA DE LOS.- No es verdad que los empleados de confianza, puedan ser dados de baja en cualquier tiempo, sin necesidad de justificación o causa, ni el requisito de previa audiencia, pues la orden de baja definitiva es un acto de imperio propio de una autoridad de derecho público, por lo que sólo puede dictarse con observancia del régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, ya que no existe razón alguna para excluir de ese régimen a los empleados de confianza y, por el contrario, el artículo 1º de la propia Ley Fundamental, ordena 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 esta--

blece". Por tanto, es inexacto que el cese de los trabajadores de confianza pueda ser dictado por las autoridades sin haberlos oído conforme a derecho y sin fundar y motivar el mismo, pues conforme a los artículos 14 y 16 Constitucionales, las autoridades tienen la obligación de respetar las garantías de audiencia y legalidad cuando sus actos puedan afectar a los particulares.

Amparo en revisión 5918/66.-Rubén Suárez Astudillo y otros.-31 de marzo de 1967.-5 Votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volúmen CXVII. Tercera Parte. Marzo de 1967.-Segunda Sala. Pág. 120.

Por otra parte, esta situación ha dado motivo para la falta de unificación de criterios en el anterior sentido, así como para determinar si deben de ser conocidos y solventados sus conflictos ante el Tribunal Burocrático, quien deberá de restituirles en sus derechos que les sean aplicables, al efecto, cabe hacer las siguientes aclaraciones:

En primer instancia, resulta inegable que de acuerdo al artículo 3º de la Ley en comento, consigna que "Trabajador será toda la persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales", por tanto, aun y cuando tengan

el carácter de confianza, quedan comprendidos por la Ley como un Tra
bajador al servicio del Estado, con lo que coincidimos plenamente, -
ya que si bien es cierto, no se puede negar que debido a que los - -
puestos que señala el artículo 5º de la Ley Federal Burocrática, re-
sultan ser de gran trascendencia e importancia y que además dichos -
puestos, tradicionalmente en las últimas administraciones en México,
la permanencia en los mismos, depende en gran parte, del tiempo que_
dure en su cargo el Secretario General, Director General, Director -
de Area, Subdirector, etcétera, que los haya invitado a colaborar en
un puesto de inferior categoría, y que se encuentre considerado como
de confianza, sin embargo, desde un particular punto de vista, en la
actualidad se han perdido de vista las dimensiones que deben guardar_
estos cargos.

Esto es, que hoy en día, se le ha dado un sentido en verdad_
extensivo al contenido del artículo 5º de la Ley Federal de los Tra-
bajadores al Servicio del Estado, provocando una verdadera explosión
de estos puestos dentro de la Administración Pública Federal, ya --
que si bien es cierto que el citado precepto legal deja abierta la -
posibilidad para considerar como de confianza un puesto que no se en-
cuentre señalado expresamente en él, tal situación no debe de quedar
al capricho de las autoridades encargadas de ello, sino que estas se
deben de ajustar a lo marcado previamente en el mismo, esto es, que_
para que un puesto pueda considerarse como de confianza, debe de es-
tar a un mismo nivel de los señalados en la Ley Federal Burocrática,
o bien, que las funciones a realizar impliquen: Inspección, Vigilan-
cia, Fiscalización, Manejo de valores o Fondos, es decir, que en ge-

neral tengan a su cargo en cierta forma, la responsabilidad de la representación o toma de decisiones en materias importantes para la entidad pública moral, en la que presten sus servicios.

Sin embargo, en la actualidad si se revisan los tabuladores y catálogos de puestos autorizados por el gobierno federal para las -- distintas entidades morales, nos podemos percatar de la explosión a -- que nos referíamos anteriormente, ya que actualmente se consigna en -- ellos con el carácter de confianza a personal que por ningún motivo -- puede en verdad, decirse que realicen alguna actividad de las señala -- das en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servi -- cio del Estado, ni mucho menos aún se encuentran a un nivel similar -- a los contemplados en él, lo cual resulta en verdad grave, y lesiona -- los derechos de esta clase trabajadora, es así que hoy en día se en -- cuentran contemplados como trabajadores de confianza, a quienes de -- sempeñan puestos administrativos y hasta de secretaria o mecanógrafa, -- independientemente del nivel del mismo, lo cual resulta a todas lue -- ces ilógico, ya que por ningún motivo, se puede concluir válidamente -- que estos y otros muchos puestos se les pueda otorgar el carácter de -- confianza, pues el hacerlo así implica en verdad una lesión directa -- al espíritu del artículo 123 apartado "B", y la misma Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado, creando además, un retroce -- so en el desarrollo evolutivo que ha tenido la legislación burocráti -- ca, y un golpe doloroso a la lucha sostenida a lo largo de la histo -- ria por los servidores públicos, en efecto, el permitir esta genera -- lización del término de confianza a puestos que por ninguna razón -- pueden considerarse como tales, es volver a colocar a la clase traba

jadora de los empleados al Servicio del Estado, fuera de todo régimen legal, creando la misma incertidumbre en la que se encontraban -- hasta antes de la regulación de sus derechos como clase, toda vez -- que a los trabajadores de confianza no se les otorga el derecho a la inamovilidad tan ansiada por éstos, resultando por tanto, que este tipo de empleados que en la actualidad se encuentran en gran número, se vuelve a dejar en algunos casos al entero capricho de los titulares de las dependencias burocráticas para las que presten sus servicios, situación esta que frecuentemente sucede en los organismos de la Administración Pública Federal.

Es así, que en muchas ocasiones quienes desempeñan algún puesto al que se le dá la denominación de confianza, debe de sujetarse -- forzosamente a las órdenes de sus superiores, independientemente del sentido de éstas, sin poder por tanto desarrollar libremente sus funciones, es por ello necesario que se lleve a cabo un estudio minucioso de las plazas consideradas como de confianza, para que ajustándose a lo establecido por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se pueda realizar una retabulación de los mismos, a fin de cumplir con el espíritu de los legisladores, respetando asimismo, los derechos que a lo largo de la historia ha logrado esta clase trabajadora.

Hoy en día, vemos que este problema se vuelve mayor, cuando -- los Tribunales de Amparo tratan de dirimir la controversia que -- acabamos de analizar, emitiendo criterios sumamente opuestos, mediante los cuales tratan de determinar o establecer la calidad de traba-

jador de confianza, y a fin de ilustrar más ampliamente esta idea, a continuación cito algunos de estos criterios.

TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, -- PRUEBA DE LA CATEGORIA DE. EL NOMBRAMIENTO ES IDONEO PARA ACREDITARLA.- La prueba idónea para acreditar el puesto que desempeña un trabajador de confianza, es el nombramiento, y no el acta administrativa en la que se haya asentado la categoría de aquél.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO - DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo número 2547/88. María Cristina Kauski y Cabrera. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de Votos. Ponente: Ismael Castellanos Rodríguez. - Secretaria: Sofía Verónica Avalos Díaz.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.- BAJA DE LOS.- Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta de personal que, conforme a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene la calidad de confianza, así como que de que el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelve a la Dependencia del Estado que lo dió de -

baja.

Amparo Directo 1265/66.-Alberto Cajija Langer.-7 -
de septiembre de 1966.-Ponente: Alfonso Guzmán Ney
ra.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO,
DETERMINACION DEL CARACTER DE.- Si el titular de -
la Dependencia Estatal no acreditó que las funcio-
nes desarrolladas por el trabajador fueran de di-
rección como lo alegó en el juicio, concretándose
a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la -
denominación de Jefe de Departamento, aunque for-
malmente hubiera ocupado el trabajador un puesto -
de jefatura, si su labor no implicaba la toma de -
decisiones, es correcto el criterio del Tribunal -
responsable al estimar que su categoría no fué de_
confianza.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO -
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo Número DT.-3787/92. Productora Na-
cional de Semillas. Unanimidad de votos. 28 de - -
abril de 1992.-Magistrado Ponente: María Yolanda -
Música García.-Secretario: José Francisco Albarrán
Mendoza.

SOSTIENEN LA MISMA TESIS:

Amparo Directo Número DT.- 11327/88. Secretario de
Educación Pública. 4 de abril de 1989. Unanimidad_

de votos.-Magistrado Ponente: María Yolanda Múgica García.-Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Amparo Directo Número.- 2517/91.-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 30 de abril de 1991. Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Beatriz García Martínez.

Amparo Directo Número DT.- 2157/92. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Unanimidad de votos. 11 de marzo de 1992. Magistrado Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Sofía Verónica Avalos Díaz.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CARACTER DE BASE O DE CONFIANZA DEBE CONSTAR EN LA LEY Y EN EL NOMBRAMIENTO. La calidad con que un trabajador presta sus servicios, para saber si es de base o de confianza, debe estar especificada en la Ley y en el nombramiento que al efecto se le expida y no únicamente con la denominación eventual que le corresponda por las funciones que desempeña. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, establece que serán de confianza los trabajadores cuyas funciones sean análogas a las de los funcionarios y empleados que en él se enumeran, pero es indudable que en esos casos el

Titular de la dependencia burocrática demandada de
be probar dentro del procedimiento laboral, que --
existe esa analogía de funciones; lo que si no se
hace, ni tampoco que el actor hubiere tenido el ca
rácter de Jefe o Subjefe de Departamento e Institu
to o que su nombramiento o ejercicio hubiera requere
rido la aprobación expresa del Presidente de la Re
pública, y en esas condiciones, al no estar inclui
do dentro de las enumeraciones que hace el disposi
tivo invocado, debe considerarse que el empleo que
se le concedió, dados los términos del nombramien
to expedido al efecto, no fué con el carácter de -
Jefe o Subjefe, cuyo contrato de trabajo podría --
dar por rescindido la demanda voluntariamente en -
el momento en que así conviniera a sus intereses, -
sino el de Encargado del Departamento de Publica--
ciones, dependiente de la Subdirección Médica del
I.S.S.S.T.E., esto es, el de un empleado de base -
al que se le encomendaron funciones o actividades
de empleado de confianza, atento a lo dispuesto en
el último párrafo del propio numeral citado, y por
lo tanto protegido por el Estatuto Jurídico.

Amparo directo 8795/65.-I.S.S.S.T.E.-28 de febrero
de 1969.-Mayoría de 4 votos.-Ponente: Raúl Caste--
llano.

Sostienen la misma tesis:

Amparo directo 2195/66.-I.S.S.S.T.E.-10 de octubre

de 1969.-5 votos.-Ponente: Raúl Castellano.

Amparo directo 8709/65.-I.S.S.S.T.E.-11 de junio de 1969.-5 votos.-Ponente: Raúl Castellano.

Informe 1969. Sala Auxiliar. Pág. 182.

Resultando así, que no existe unidad en los criterios establecidos por los Tribunales de Amparo, para determinar con bases suficientes, que tal o cual puesto debe considerarse como de confianza, encontrándose que en algunos casos que ésta se quiere fijar con arreglo o atendiendo a lo señalado en el nombramiento que le es otorgado al empleado público, o por ocupar un puesto de importancia, dentro de la dependencia que se trate, por su parte, otros Tribunales de Amparo, refieren que no basta con que se consigne en el nombramiento expedido a un empleado, en el cual se asiente su categoría, sino que en realidad, este carácter se debe fijar en base a las funciones que desarrolla el empleado público de que se trate, al respecto creo firmemente que es este último criterio el más correcto, para en base a él, poder determinar la categoría de un puesto dentro de una entidad pública, al respecto, cabría agregar que además de la aplicación de este criterio, es decir, que de las funciones que realice un empleado, la categoría del mismo puede establecerse en atención a que se encuentre ocupando un puesto de los que expresamente refiere el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por tanto, es lógico comprender que si los órganos del Poder Judicial se concretaron a interpretar y aplicar correctamente las ba

sas marcadas por la Ley Federal Burocrática, para con ello poder establecer el carácter de un puesto de la Administración Pública Federal, no tendría por qué existir mayor problema al respecto, sin embargo, creo que al desviarse de las mismas, se incurre en falsas apreciaciones para determinar la categoría de un puesto.

Lo mismo ocurre respecto de los órganos del Estado, encargados de elaborar los tabuladores y catálogos de cada entidad pública, función esta, que se encontraba a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy integrada a la de Hacienda y Crédito Público, debiendo por tanto, al momento de establecer la categoría de un puesto, lo hagan basándose igualmente en los criterios que marca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, si partimos de la idea de que en esencia los trabajadores de base son iguales a los de confianza, en virtud de que unos y otros prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, por haberseles otorgado un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, e igualmente su relación de trabajo de ambos, estará establecida con los titulares de las Dependencias e Instituciones de que se trate, y las diferencias estriban principalmente en que los trabajadores de confianza ocupan los puestos de mayor jerarquía dentro de las mismas, percibiendo por ello normalmente los mayores ingresos, pero que basados en esto, en muchos de los casos, es muy común observar que se les explote de una manera por demás ilegal, encontrándonos así, que normalmente a estos trabajadores no se les respetan muchos de sus derechos, tales como;

sus períodos vacacionales, jornadas de trabajo, días de descanso, horas extras, entre otros, queriendo argumentar que en virtud de que no les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni las respectivas Condiciones de Trabajo de la Entidad Pública para la que presten sus servicios, no es viable otorgarles tales prestaciones, lo cual resulta ser falso, pues si bien no les son aplicables estos ordenamientos legales, existen garantías mínimas, las cuales se encuentran elevadas a nivel constitucional, y que deben ser observadas para cualquier empleado público independientemente de la categoría que tenga éste, y que por ningún motivo, pueden reducirse o dejarse de observar por Dependencia o Institución alguna, para con sus trabajadores, independientemente del puesto que desempeñen.

Resumiendo todo lo tratado en el presente punto y reforzando una idea con otra, no puede argumentarse válidamente que los trabajadores llamados de confianza, pueden en cualquier momento ser dados de baja por cualquier causa que se pretenda argumentar, sino que la dictaminación de la misma, debe obedecer a causas que en verdad lo ameriten, y que hayan sido válidamente comprobadas, ya que lo contrario implicaría una gran arbitrariedad que contraviene a los principios sustentados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, por tanto, en los casos en que un trabajador de confianza estime que fué cesado de una forma injustificada, pueda acudir ante la autoridad competente para hacer valer sus acciones, y de igual forma, para determinar la categoría del mismo, se debe atender única y exclusivamente a lo establecido por el artículo 5º de la Ley Federal de los -

Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, la situación más difícil que enfrentan los trabajadores de confianza, no resulta ser en el sentido de la denominación de su plaza, sino la que surge cuando son atacados sus derechos laborales, ya que ante tal situación, no saben con certeza ante que autoridad debe acudir para pedir la restitución de sus garantías. -- Queriendo resolver este problema, los Tribunales en Materia de Amparo han emitido una serie de criterios y jurisprudencias, las cuales en su gran mayoría ocasionaron una confusión mayor que la ya existente, ya que los mismos se encuentran dictados en los más diversos sentidos, esto se puede apreciar en los siguientes criterios:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, - AMPARO PROCEDENTE EN CASO DE BAJA DE LOS.- Resulta infundado pretender que el contrato de trabajo celebrado entre el Estado y un trabajador de confianza es un acto entre particulares sujeto, por lo tanto, a la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, no es necesario que el trabajador promueva juicio ante la Junta de Conciliación y Arbitraje antes de acudir al juicio de amparo contra actos del Secretario de Estado, respectivo, consistente en el cese de sus funciones como tal empleado de confianza.

Amparo en revisión 10471/66.-Renán Burgos Concha.-- 13 de septiembre de 1967.-5 Votos.-Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. -
Volumen CXXIII.-Tercera Parte. Septiembre de 1967.-
Segunda Sala. Pág. 49.

TRABAJADORES DE CONFIANZA, AL SERVICIO DEL ESTADO, AMPARO PROCEDENTE EN CASO DE BAJA DE.- De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley, -- por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Amparo en revisión 2170/66.-Roberto Uribe Aguilar.-
5 votos. Volumen CXI, Tercera Parte, Pág. 60.

Amparo en revisión 8698/65.-Amado Pérez Figueroa.-5
votos. Volumen CXIV, Tercera Parte, Pág. 46.

Amparo en revisión 843/6.-Nicolás Castro Zepeda.-5
votos. Volumen CXIV, Tercera Parte, Pág. 46.

Amparo en revisión 6049/65.-José Antonio Jiménez y
Rodríguez.-5 votos.-

Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 122.

Amparo en revisión 5918/66.-Rubén Suárez Astudillo
y otros.-5 votos.

Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 122.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. -
Volumen CXX. Tercera Parte. Junio de 1967.-Segunda

Sala. Pág. 166.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AMPARO Y JUICIO LABORAL.- La segunda Sala de esta Suprema Corte ha establecido que los trabajadores de confianza, al servicio del Estado, no gozan de la protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo directo. Y la Cuarta Sala de este Alto Tribunal, ha estimado que los trabajadores de confianza si pueden acudir, en esa situación, al tribunal de que se trata. Es de notarse que el artículo 123, apartado B, fracción XII, señala que los conflictos individuales de los trabajadores del Estado serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin decir si se refiere sólo a los de base. Pero la fracción XIV, que es la única que habla de cargos de confianza, establece expresamente que las personas que los ocupen disfrutarán de las medidas de protección al salario y disfrutarán de los beneficios de la seguridad social. Esta última fracción claramente señala limitativamente los derechos de los trabajadores de confianza, de entre todos los que las fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general, que deben entender

se como los de base. De lo contrario, no había diferencia entre esas categorías. Luego la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que -- los trabajadores de confianza tengan en términos semejantes a los trabajadores de base. De lo que se sigue que cuando son cesados, no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben acudir al amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio -- del Estado expresamente ordena que quedan excluidos del régimen de esa ley (que es la que regula la competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) los empleados de confianza. Luego, mientras no se haya declarado la Inconstitucionalidad de ese precepto, con efectos de cosa juzgada para él, un trabajador de confianza puede acogerse a su texto y acudir al juicio de amparo. Lo que deja a salvo el derecho del trabajador de confianza que lo desee, para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, si se le aplica en su perjuicio la constitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación; al menos, por lo que hace a los derechos únicos que la fracción XIV apartado B del artículo 123 le concede, en cuanto hace a protec---

ción al salario y a beneficios de seguridad social. Siendo de notarse que una cosa es la protección al salario, que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo, y otra la estabilidad en el empleo, o sea, las posibilidades de darlo de baja o cesarlo, aunque esto afecte, claro, el derecho a recibir salario, lo que es otra cuestión.

Amparo directo 409/81.-Secretario de la Reforma -- Agraria.-16 de marzo de 1983.-5 votos.-Ponente: -- Guillermo Guzmán Orozco.-Secretaria: Ma. Magdalena Córdoba Rojas.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS.- La circunstancia de que los empleados de confianza, disfruten de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución, no determina, en modo alguno, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea competente para conocer de casos en que un trabajador de confianza reclama, por estimarlo violatorio de garantías constitucionales, el acto de autoridad consistente en el cese decretado en su contra. Además, el artículo 124, fracción I, de la Ley Federal de

los Trabajadores del Estado, que establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre Titulares de una dependencia y sus trabajadores, se refiere, obviamente, a los trabajadores de base, porque los de confianza quedan excluidos del régimen de esa Ley (artículo 8º), y porque para los efectos del mismo ordenamiento, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones respectivas y los trabajadores de base a su servicio. (artículo 2º).

Amparo en revisión 9903/66.-Porfirio Méndez Mora.- 6 de abril de 1967.-5 Votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volumen CXVIII. Tercera Parte, Abril de 1967, Segunda Sala, Pág. 120.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE: NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE. Ente la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.-COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE -

PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS" Y la tesis de la Segunda Sala (compilación de 1985, Tercera Parte, página - - 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al Servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado A para los obreros en general. En particular, destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46-bis

de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el Titular de la dependencia de la administración a demandar el cese, resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equipación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al Servicio del Estado,

es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución".

Página noventa y dos, de la Primera Parte, Tomo - VI, de la Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación.

Ante esto, nos pronunciamos a favor del último criterio en cita, en el sentido de que no creemos pertinente que una rescisión de la relación laboral de un trabajador de confianza, pueda ser motivo de un juicio de amparo, toda vez que por ningún motivo se puede considerar que un titular de una dependencia oficial, en estos casos lleve a cabo un acto de autoridad, ya que como lo consigna el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que existe entre éste y sus empleados, es únicamente una relación jurídica de trabajo, la cual, en caso de ser disuelta por el primero, no debe establecerse como un acto de autoridad, para los efectos del amparo, sino que debe ser resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que además no se encuentra en lo previsto -- por el artículo 103 Constitucional, fracciones I, II y III, para -- acreditar la procedencia del juicio de amparo, por otro lado, el consignar que los empleados de confianza, de acuerdo con el artículo 8º de la citada Ley, quedan excluidos de la aplicación de la misma, no es suficiente para dejar de observar los derechos que deben tener aceso y que se encuentran establecidos a nivel constitucional, de -- igual forma, resulta erróneo tratar de establecer que son las autoridades federales de trabajo, las encargadas de resolver sus conflic--

tos, pues no existe precepto legal alguno que autorice tal proceder, además de que en el presente caso, no nos encontramos ante una relación jurídica de trabajo que regule el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y si la Fracción XIV del apartado "B" del mismo ordenamiento en cita.

Acorde con esto, todo lo anterior ha motivado una gran duda, ya que se puede observar que si nos basamos a los diversos criterios de los órganos Judiciales, tendríamos que concluir, que no existe ordenamiento legal alguno que sea aplicable a estos trabajadores, encontrándose por lo tanto, al margen de toda reglamentación jurídica, siendo así necesario volver a empezar a legislar a esta clase en particular.

Creemos firmemente que la intención que tuvieron los legisladores al crear el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, fué el de instituir un órgano laboral que resolviera las controversias - en las cuales se encontraran inmersos un empleado público federal, - sea cual fuere su categoría, por tanto, y habiendo quedado establecido con anterioridad que los trabajadores de confianza igualmente son servidores públicos, con una relación jurídica de trabajo entre los mismos y el titular de la dependencia, establecida en los términos - que señala el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, tienen - derecho y se encuentran facultados para acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a ejecutar las acciones que surjan con motivo del desconocimiento o fracturación de sus derechos laborales, y que este órgano es el único en verdad competente para conocer

de sus demandas, y resolver sobre la procedencia o improcedencia de las mismas, pues el no considerarlo así, sería atentar contra el -- sentido de la ley y la Justicia, dejando al margen de la misma a -- los trabajadores de confianza, lo cual ha sido igualmente apreciado por algunos juzgadores, tal y como lo deja ver la siguiente juris-- prudencia.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA,
COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION
Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVA
DOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- La situación
jurídica de las personas que prestan sus servicios
al Estado Federal, quedó definida como garantía -
social, con la inclusión del apartado "B" del ar-
tículo 123 de la Constitución, que entró en vigor
a partir del seis de diciembre de mil novecientos
sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado -
bajo el rubro general del propio artículo 123 que
establece que el Congreso de la Unión, sin contra-
venir a las bases siguientes, deberá expedir le-
yes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. En-
tre los poderes de la Unión, el Gobierno del Dis-
trito Federal y sus Trabajadores. El susodicho --
apartado "B" contiene las normas básicas aplica-
bles a las relaciones de trabajo de todas las per-
sonas que presten sus servicios a las diferentes_
dependencias que integran el Gobierno Federal, --

con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala 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. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La -- fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agregó que las personas que los desempeñen -- disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto Constitucional se refiere. Lo anterior, significa, por una parte, -- que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios -- prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la --

de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derecho de carácter colectivo, y por lo que respecta a -- los derechos que derivan de la relación indivi-- dual de trabajo sólo se encuentran excluidos de - las normas que protegen a los trabajadores de ba-- se en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya -- que estos derechos se encuentran consignados en - la fracción IX del propio precepto en cita. En -- otras palabras, los trabajadores de confianza al Servicio de los Poderes de la Unión, gozarán de - los derechos que la Constitución concede a todos_ los trabajadores del Estado Federal, en lo que -- concierne a la relación individual de trabajo, -- excepto los relativos a la estabilidad en el em-- pleo. Por otra parte la disposición Constitucio-- nal establece que los conflictos individuales, co-- lectivos o intersindicales serán sometidos a un - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje inte-- grado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judi-- cial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Jus-- ticia de la Nación. En consecuencia, las contro-- versias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes_ de la Unión y los Trabajadores de confianza al --

servicio de las mismas deberán ser resueltos por el mencionado Tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Amparo Directo 3208/65.-Carlos Barrera Ruiz.-9 de mayo de 1966.-5 Votos.-Ponente: Angel Carvajal.--Secretario: Santiago Barajas Montes de Oca.

Amparo Directo 3295/78.-Antonio Cervantes Huerta y otro.-21 de febrero de 1979.-5 Votos.-Ponente: David Franco Rodríguez.-Secretario: Salvador Tejada Cerda.

Amparo Directo 784/78.-Sergio Antonio Domínguez - Espinoza.-26 de febrero de 1979.-5 Votos.-Ponente: Julio Sánchez Vargas.-Secretario: Jorge Landa.

Amparo Directo 4893/78.-Ismael Matus Martínez.-14 de marzo de 1979.-5 Votos.-Ponente: Julio Sánchez Vargas.-Secretaria: Raquel Ramírez Sandoval.

Amparo Directo 6130/77.-Antonio Cabrera Macías.--25 de abril de 1979.-Unanimidad de 4 votos.-Ponente: David Franco Rodríguez.-Secretario: Salvador Tejada Cerda.

(Informe 1979.-Cuarta Sala. Núm. 28. Pág. 26).

Por tanto, creemos que por ningún motivo se puede negar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sea el órgano competente para conocer de los conflictos laborales en los cuales se encuentren inmersos algún trabajador denominado como de confianza, quienes forman parte de los empleados al servicio del Estado.

C A P I T U L O C U A R T O

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

4.1.- LOS CONFLICTOS LABORALES INDIVIDUALES;

4.2.- LOS CONFLICTOS LABORALES COLECTIVOS;

4.3.- LOS CONFLICTOS SINDICALES E INTERSINDICALES;

4.4.- LA CONCILIACION;

4.5.- LA ACTIVIDAD DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DENTRO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE;

4.6.- EL CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE;

4.7.- OTRAS FUNCIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

A través del desarrollo del presente trabajo, en varias ocasiones se ha venido abordando el tema de la actividad jurisdiccional que compete al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en diversos aspectos, y que en su conjunto conforman el actuar del mismo, con el fin de solventar los conflictos laborales de su competencia.

Conforme el Tribunal burocrático fué evolucionando a la par de los cuerpos normativos que le consignaban, iba adquiriendo un número mayor de actividades tanto administrativas como jurisdiccionales, hasta quedar como actualmente lo conocemos, cuya principal función se encuentra relacionada con los conflictos individuales y en un menor grado con los colectivos, sindicales e intersindicales, sin embargo, creemos que hoy en día, aún no se encuentra en el punto más alto del nivel que puede alcanzar, en razón de los motivos que hemos dejado señalados con anterioridad, además de los comentarios que se verterán en cada uno de los puntos de este capítulo.

Algunos autores en cierto tiempo discutieron si el Tribunal realizaba una función jurisdiccional, tratando de establecer que únicamente llevaba a cabo un acto meramente administrativo, atendiendo a su origen, es decir, al hecho de que este órgano no forma parte del Poder Judicial, sino que depende directamente del titu-

lar del Ejecutivo, sin embargo, actualmente se afirma con bastante seguridad que si bien es cierto que tiene una naturaleza administrativa de origen, también lo es, que sin lugar a dudas realiza -- una actividad jurisdiccional, en virtud de que dicta o aplica el -- derecho en los asuntos de su competencia, por tanto, si la lleva a cabo, la que adquiere singular importancia al tener en cuenta la materia que ventila, la cual lleva implícita la protección de la fuerza de trabajo de los empleados públicos, y que constituye la única fuente de ingresos que posee esta clase para su subsistencia y la de su familia entera, concluyendo así, que esta actividad se debe prestar de la mejor forma posible, buscando en todo momento, no dañar los intereses de los servidores públicos, por ello, a continuación se analizarán por separado su actuar, a fin de poder estar en aptitud de apreciar la importancia de cada una de sus partes, y poder plantear algunas soluciones a los problemas que se evidenciarán.

4.1. LOS CONFLICTOS LABORALES INDIVIDUALES.

Dentro de la actividad jurisdiccional realizada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resultan ser los conflictos individuales los que se presentan con mayor frecuencia, los -- que surgen entre el titular de una Dependencia, Instituto, Comisión, etc., que estén dentro de su competencia y un empleado público a su servicio, este conflicto de intereses es provocado por -- cualquiera de las dos partes que intervienen en la relación jurídica de trabajo, esto es, que por un lado el titular de la Entidad --

Burocrática puede ser quien lo ocasione, con motivo del incumplimiento de una o varias de sus obligaciones que le marca el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, por atacar de cualquier otra forma los derechos de los empleados a su servicio. Por otro lado, el mismo trabajador en ocasiones con un actuar u omisión lo crea, al no cumplir con las obligaciones que establece el artículo 44 del ordenamiento jurídico citado, o las correspondientes Condiciones Generales de Trabajo.

Sin embargo, resulta conveniente señalar que no siempre una discrepancia entre el titular y un trabajador a su servicio, será motivo o desembocará en un conflicto individual que se tramite ante el Tribunal, sino que pueden concluirse en otras instancias que previamente marquen las Condiciones Generales de Trabajo correspondientes, toda vez que en ellas, normalmente se marcan una serie de medidas disciplinarias para corregir las irregularidades que se -- presente, o bien, por un común acuerdo en forma interna sin llegar al arbitraje.

Si el trabajador o el titular consideran que la conducta observada por el otro es motivo de una controversia que deba ser resuelta por el órgano jurisdiccional competente, deberá de hacerlo de su conocimiento en los plazos y términos que señala la Ley de la materia. Si bien es cierto que los empleados burocráticos, pueden iniciar un procedimiento por varias causas, como pueden ser: - por reclamar algún puesto, pago de alguna prestación, o cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo, normalmente se inicia

este, cuando es dado de baja del puesto que venía desempeñando, considerando además desde su particular punto de vista que no fué conforme a derecho.

Por otro lado, los titulares de las entidades públicas, se encuentran facultados para solicitar la autorización del Tribunal para dar por terminados los efectos de un nombramiento hecho a favor de un trabajador, por causas que estime viables para ello. Así, el trabajador que estime haber sido cesado injustificadamente, se encuentra en posibilidad para recurrir ante el ente jurisdiccional, a pedir como acciones principales la reinstalación o bien la indemnización constitucional.

En el primero de los casos anteriormente aludidos, se observa una tramitación procesal que no difiere en gran forma de la establecida para los segundos, variando un poco en cuanto a los términos procesales, como por ejemplo; el hecho de que el servidor público cuenta con nueve días hábiles para dar contestación a la demanda promovida en su contra y en cambio, el titular en caso de ser el demandado únicamente tendrá cinco días para hacerlo, posteriormente el desarrollo del procedimiento en ambas situaciones es muy semejante.

Resulta importante destacar que la misma Ley burocrática, establece el procedimiento para hacer constar las irregularidades en que incurrió un empleado al servicio del Estado, y en su caso solicitar la autorización ante el referido Tribunal, sin embargo, en la práctica, es muy común que se dicte un cese, aunque no se cuente previamente

te con el aval de aquél, concretándose únicamente a la notificación correspondiente, lo que se ha estimado como procedente.

La competencia para conocer de los conflictos individuales de trabajo para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentra en el artículo 124 fracción I de la Ley que regula el mismo, y que señala; "El Tribunal será competente para conocer. Fracción I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores", de igual forma el artículo 124 B establece "A cada una de las Salas corresponde: fracción 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 asignadas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior", por tanto se infiere que quien debe de resolverlos será alguna de las tres Salas que actualmente conforman al citado Organismo Laboral, no omitiendo resaltar que el artículo 124 C de la Ley en cita, faculta a las Salas Auxiliares para poder tramitar aquellos que surgan en sus respectivas adscripciones, sin embargo, recordemos que aún no funcionan éstas.

Refiriéndonos ya a lo que es en sí la forma de solventar estos conflictos individuales, en los casos en que el actor sea el propio trabajador, ésta se encuentra comprendida en los artículos 126 al 147 del Ordenamiento legal antes indicado, marcándose en ellos un procedimiento que en realidad no resulta ser del todo convincente, ni mucho menos aun se cumple en los términos que está dado, ya que por una parte es muy somera la forma en que lo enuncia, además de -

que adolece de muchas deficiencias, siendo mayor en lo referente a las pruebas aportadas en el juicio. Podemos ubicar tres grandes etapas dentro del proceso laboral que serían la de conciliación, la de arbitraje y la del cumplimiento de los laudos, respecto de la primera, se plantea como una instancia en la que se trata de avenir a las partes, evitando con ello pasar a la segunda, que sería el arbitraje, creemos que esta situación se debió en gran medida a la influencia recibida del actuar diario de las autoridades encargadas de resolver las controversias del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, sin embargo, por razones que no han quedado debidamente clarificadas, no fué sino hasta en fechas recientes, es decir, el 14 de enero de 1992, en que se reestructura esta faceta del Tribunal, comenzándose a aplicar, y la que comentaremos en forma más extensa en el punto -- respectivo.

Si no se lograre avenir a las partes, lo cual es en cierto modo muy común, se turna si así lo desea el trabajador, su expediente a la etapa del arbitraje, la que será iniciada mediante el escrito que presente éste, con el que se correrá traslado al titular demanda do debiendo dar contestación en un término de cinco días hábiles, en caso de que el trabajador ejercitara como acción principal la reinstalación, se tendrá que aportar además en la contestación el nombre y dirección de la persona que ocupe el puesto en que se desempeñara el promovente, para que intervenga si así lo desea con el carácter de tercer interesado. Una vez estando debidamente notificadas las -- partes, el procedimiento se plantea en una forma sumaria, es decir, que difiere de lo observado por las autoridades consignadas en la --

Ley Federal del Trabajo, ya que en el primero se plantea substanciar el juicio en una sólo audiencia, a la cual se le llama de pruebas, alegatos y resolución, es decir que en atención a que previamente a ésta ya se encuentran ofrecidas las pruebas, con sus elementos necesarios para su desahogo unicamente se acordará lo conducente a su -- aceptación y desahogo, oyendo posteriormente los alegatos de las partes, dictándose inmediatamente la resolución correspondiente, salvo que se estime que deban ser llevadas a cabo otras diligencias.

Sin embargo, al observar de manera continua el actuar del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, nos podemos percatar claramente que éste no cumple en gran medida con las formas ni mucho menos aún con los plazos y términos que previamente se encuentran establecidos en la Ley de la materia, ya que en la práctica diaria se ve en la necesidad de modificarlas, siendo casi siempre en forma extensiva, lo que se debe en gran parte al gran volumen de conflictos individuales que ante él se ventilan, dejando con ello de observar el principio de celeridad que refleja el ordenamiento legal citado, bastando decir que además un juicio que se proyecta ser resuelto en 15 días, se lleva actualmente de dos y en ocasiones inclusive más de -- cinco años. Lo que en gran parte no puede ser imputable al propio órgano jurisdiccional, ya que se debe tomar en cuenta todas las circunstancias que rodean a cada una de las controversias que el mismo resuelve.

Esto es, que se debe de tomar en cuenta que en ocasiones el -- trabajador actor presenta su demanda ante una autoridad local en las

entidades de la república, quienes la remiten a la autoridad competente, tardando en ello en ocasiones hasta tres meses, posteriormente y una vez recibida por el Tribunal Burocrático, si no se encuentra debidamente ajustada, se ordenará prevenir al actor para que la corrija, girando para ello un exhorto, a las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje correspondiente, lo que implica una gran pérdida de tiempo. En emplazar al demandado y producir su contestación, así como la del tercer interesado en caso de que lo hubiera, se puede cubrir un tiempo semejante al anterior. Durante el procedimiento y debido al gran número de conflictos, las audiencias tienen una duración muy corta, propiciando la extensión de los plazos, resultando ese problema más severo cuando se presenta la necesidad de realizar diligencias fuera del Distrito Federal, pudiendo tardar en ser debidamente cumplimentada un lapso de tiempo exagerado como serían dos años, sin que el Tribunal pueda o haga algo para agilizar su devolución. Después de haberse substanciado debidamente la controversia, en un promedio que va de 10 a 30 audiencias, con lapso entre una y otra de 10 a 40 días, se envía el expediente respectivo a resolución definitiva, la que será emitida aproximadamente en 3 meses, en caso de que el laudo contenga condena líquida, se deberá promover lo referente a su cuantificación y ejecución, a través de un incidente que puede abarcar de tres meses a dos años, para que se dicte la resolución que ponga fin al mismo, sin embargo, es de hacerse notar que en la exposición anterior, no se consideró lo que es muy común en la práctica; que las partes inconformes en alguna etapa, podrán promover los recursos contemplados e inclusive se llega constantemente al juicio de amparo directo o indirecto según sea el caso.

Es así que lamentablemente la idea concebida por los legisladores, jamás se ha llevado como tal en la práctica, siendo los más perjudicados con ello los empleados públicos, quienes se ven obligados a sostener en ocasiones los gastos que arroja el juicio, sin tener muchas veces una fuente de ingresos para poder sufragarlos, debiendo de esperar un largo tiempo para obtener resultados, que le puedan ser desfavorables, ya que ante estas circunstancias no pueden atenderlos debidamente e inclusive en ocasiones no tienen la posibilidad de presentarse para el desahogo de su confesional, lo que repercute gravemente en el resultado final. Por lo que hace a los titulares demandados, normalmente tienen sus oficinas centrales en esta Ciudad capital, pero sin embargo los conflictos individuales pueden ser derivados de sus órganos desconcentrados en el interior de la República, lo que les impide contar a tiempo con los documentos, elementos idóneos para dar contestación a una demanda en el plazo de cinco días que tienen para hacerlo. Otra de las consecuencias negativas que se crean con el retraso del procedimiento, resulta ser el hecho de que cuando se llega a acordar el desahogo de alguna prueba testimonial directa o de ratificación, o bien una confesión para hechos propios, ya no se encuentran laborando en esa Institución o han cambiado de domicilio las personas a cargo de quien se ofrecieron, repercutiendo en los intereses del oferente de las mismas, además de que la Ley de la materia, es muy omisa en lo referente al desahogo de las pruebas, debiéndose aplicar por lo tanto, muy cotidianamente, en forma supletoria la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En razón de lo anterior, es que consideramos vigente la necesidad de desconcentrar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos que se asentaron en el capítulo segundo del presente trabajo, a fin de lograr una verdadera agilidad la resolución de los conflictos individuales de trabajo, y por otra parte, debe de llevarse a cabo una reforma en la Ley burocrática para que se contenga en ella un procedimiento más acorde con la realidad y se establezcan -- las características del mismo, beneficiando con ello a las partes en litigio y acercándose más al espíritu de justicia que debe prevalecer en el derecho en general, y en especial a la materia a que se refiere.

4.2.- LOS CONFLICTOS LABORALES COLECTIVOS.

Este tipo de conflictos actualmente constituyen la segunda actividad del órgano laboral en comento, aunque en realidad y atendiendo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se citan en un plano superior a los individuales, pero que sin embargo enunciamos a éstos en un primer término debido a su gran volumen y - que abarcan en gran medida la actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal.

Los conflictos colectivos, no se refieren a aquellos en los -- cuales intervengan una pluralidad de actores, es decir, que no se encuentran en función a que existan dos o más empleados recurrentes, -- sino que se requiere que se ataquen los derechos de una serie de trabajadores debidamente organizados, cuya forma será a través de los -

sindicatos, ya que resulta ser ésta la única forma que se prevee en la legislación vigente, para que válidamente puedan integrarse los burócratas, en su capítulo cuarto, lo que se refuerza con la afirmación contenida en su artículo 124 al indicar que compete al Tribunal; "II.- Conocer de los conflictos colectivos que surgan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio", de lo que se deduce que hablando de organizaciones colectivas, siempre lo será el sindicato afectado.

A diferencia de los individuales, éstos no serán tramitados ante las Salas ni las Salas auxiliares, sino que de acuerdo al precepto 124 A, le corresponde al Pleno del Tribunal su conocimiento y resolución, y la forma para hacerlo, no difiere en gran manera entre ambos, siendo por tanto aplicables para ello el capítulo tercero de la legislación vigente y en forma especial su artículo 125, el que acorta aún más los términos procesales para este tipo de conflictos, que sin embargo resulta igualmente lentos, puesto que si bien se indica que no se presentan en gran número, debido a la diversidad de tareas que tiene encomendadas realizar este órgano supremo, se ve imposibilitado para cumplir con los plazos señalados para estos procedimientos, así encontramos por ejemplo, que en vez de ser 24 horas las que debe tomar el Tribunal para notificar al titular demandado de que se trate, según lo establece el precepto antes indicado, en la práctica es común observar que se lleve a cabo en un lapso de hasta dos meses aproximadamente, celebrándose la primera audiencia llamada de conciliación, por lo menos 20 días después de haber sido hecho el emplazamiento y no dentro de los tres días que marca el artículo

lo en comento.

Por otra parte unicamente se prevee una sola audiencia de conciliación, en la que si no se lograre avenir a las partes en el conflicto colectivo o sindical mediante la celebración del convenio respectivo, se turnara el expediente a la Secretaría General de acuerdos del Tribunal para que se proceda a la etapa de arbitraje, sin embargo, resulta que con frecuencia antes de pasar a esta segunda fase se lleven a cabo más de dos o tres audiencias de conciliación, lo -- que provoca el alargamiento de los plazos previamente establecidos.

Una vez agotada la etapa enunciada anteriormente y no logrando avenir a las partes, el conflicto colectivo se tramitará en una forma semejante a la observada en los individuales por lo que se presenten una serie de incidentes muy parecidos que igualmente provocan su retraso, volviéndolo un procedimiento que en ocasiones resulta ser -- excesivamente lento.

Sin embargo, cabe señalar que este tipo de litigios si se llegaran a resolver en un término menor debido a que se trata de agrupaciones legalmente constituidas, con unos estatutos debidamente registrados, contando con personal jurídico especializado para atender sus casos, pudiendo por tanto desplazarse rapidamente en caso de no recibir en esta Entidad Federativa, lo que no logran los trabajadores -- cuando actúan en forma aislada, además de que se encuentra en juego no sólo intereses particulares, sino que se trata de toda una colectividad que labora en una misma dependencia, por lo que se pone un mayor énfasis

fasis en su resolución, sin embargo se hace necesario plantear una nueva estructuración del procedimiento, a fin de lograr un óptimo funcionamiento, reportando un beneficio notable a las partes.

En la actualidad resultan ser los conflictos colectivos, el medio de defensa que poseen los trabajadores del Estado, para que en forma común luchan por buscar una mejor expectativa de vida, mediante las condiciones generales de trabajo respectivas, ya que en realidad la otra forma que podría hacerlo la huelga, se encuentra reducida a una instancia prohibitiva e inalcanzable. Hoy en día, estas coaliciones no tienen en algunos casos la fuerza necesaria para hacer valer sus derechos, pues al limitarse que unicamente pueda existir un sindicato en cada unidad burocrática de que se trate, impide la posibilidad de una democracia plena, que sea permitida por el planteamiento o propuestas que en su debido momento sostuvieran las otras organizaciones, no obstante lo anterior, esto también evita que se pudieran dar conflictos de intereses entre uno y otro, creando enfrentamientos que acarrearían un detrimento en la imagen Institucional y una deficiencia en la prestación de los servicios públicos.

4.3.- LOS CONFLICTOS SINDICALES E INTERSINDICALES.

Sin duda alguna, al analizar a lo largo del presente trabajo la lucha que ha sostenido la clase burocrática por alcanzar la protección a sus derechos, se observó que adquirió mayor fuerza en el momento en que éstos se agruparon, a estas uniones de empleados se les ha venido llamando de diversa forma, hasta consignarse actualmen

te como sindicatos, los cuales hemos observado que difieren en buena medida de los conformados por los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo, siendo por tanto más limitadas sus actividades y medios de presión, reflejándose en un menor número de conflictos tanto internos como con otras organizaciones.

Respecto a los conflictos sindicales, puede decirse que son -- aquellos que se originan entre un sindicato y sus agremiados, la - - cual se debe a una inconformidad en la aplicación de sus decisiones_ o de los estatutos que rigen su vida, su número se ve muy reducido - en la actualidad, y no es muy común que se presenten ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que en muchas ocasiones_ se resuelven en su mismo seno, ante los órganos o comisiones que lo_ constituyen, además de que sus integrantes no siempre conocen la posibilidad de acudir ante aquél, cuando se encuentren en desacuerdo y cuando se llega a presentar alguno suele ser en los casos en que intervienen varios trabajadores.

Otro de los aspectos que los rodean y que hacen más viable su_ solventación, lo constituye el hecho de que son atendidos directamen_ te tanto en la etapa de conciliación como en el arbitraje por el Pre_ sidente del Tribunal burocrático y el pleno respectivamente. En tales_ circunstancias en su gran mayoría las partes optan por llegar a un - convenio, evitando la segunda etapa que acarrearía una pérdida consi_ derable de tiempo y grandes erogaciones para ambas partes, en los ca_ sos que no se logre avenir a las partes, se turnará el expediente al arbitraje, el cual será tramitado aplicando el capítulo III de la Ley.

Una situación semejante encontramos en referencia a los conflictos catalogados como intersindicales, siendo aún más escasos, -- llegando casi al extremo de que no se presenten, lo que es comprensible en virtud de las normas legales que regulan la constitución, vida y extinción de estas agrupaciones, es decir que si analizamos la libertad que se les otorga a los trabajadores en general, regulados por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en el sentido de que pueden existir diferentes formas de conformarlos como: gremiales, de empresa, industriales, nacionales o de oficios varios, permitiendo igualmente que la clase patronal pueda formar los suyos, contemplándose la posibilidad de que existan varios sindicatos respecto de una misma rama, entidad e inclusive empresa, provocando comunmente choques entre ellos, por la diversidad de ideas o criterios que sustentan, pugnando así por la titularidad y adquisición de mayor número de afiliados posible, en cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevee que los titulares de las dependencias públicas, puedan constituir sindicatos por razones obvias, ya que no forman una clase como lo es la patronal, pues unicamente son representantes del estado en su respectiva institución.

Así al encontrarse mayores limitantes como la de que no pueden existir más de un sólo sindicato por dependencia y una sólo federación a nivel nacional, además de la diversidad de medios de control que existen por parte del Gobierno Federal, resulta evidentemente difícil que se llegue a presentar alguna discrepancia entre dos o más agrupaciones de empleados burocráticos, y en caso de ser así, se tramitará en una forma semejante a la establecida para los conflictos -

colectivos. por tal motivo cabe hacer las mismas observaciones que se argumentaron al referirnos a aquéllos.

4.4. - LA CONCILIACION.

Sin que esta figura sea exclusiva del Derecho del Trabajo, tradicionalmente se le ha visto muy ligada a él, ya que se ha venido -- utilizando como una forma de concluir los conflictos que se presentan en cualquier relación jurídica de trabajo, siendo un medio muy recurrido y eficaz para reducir el volumen de las controversias laborales, lo que sin duda reporta beneficios para ambas partes en litigio; por un lado, el trabajador se ha visto favorecido desde el punto de vista de que percibe en corto tiempo una solución y pago mediante -- el convenio respecto de las prestaciones que reclama, sin tener que esperar hasta la finalización de un largo procedimiento lo que acarrearía, una mayor erogación; para el patrón, resulta igualmente benéfica, pues logra evitar una pisible condena mayor en el laudo -- correspondiente e igualmente mayores gastos de representación. Es así que no se puede negar la importancia que ha tenido y tiene la conciliación, dentro del actuar cotidiano de las Juntas Locales y -- Federales de Conciliación y Arbitraje, debiéndose en gran parte al hecho de que otorga plena seguridad, pues produce todos los efectos jurídicos inherentes a un lado, lo que normalmente favorece al trabajador.

No obstante lo anterior y aun que la Ley Federal del Trabajo, ya se encontraban en función los órganos laborales del apartado "A"

del artículo 123 Constitucional, celebrando constantemente convenios entre las partes en pugna, influencia que se plasmó en las reformas de 1984 en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 122 párrafo segundo, pero sin embargo por circunstancias que no se logran comprender plenamente, no fué sino hasta mediados del año de 1992 cuando se puso en práctica esta actividad, por tanto la gran mayoría de las controversias individuales desembocaban en el arbitraje, dándose únicamente respecto de los colectivos o sindicales, en los que interviene el Presidente y la Secretaria General del Tribunal Burocrático, dando por tanto buenos resultados.

El creciente número de los conflictos entre el Estado y sus -- trabajadores, obligaron al órgano del conocimiento, a adoptar medidas que le permitieran una pronta solventación de los mismos, haciéndolo voltear la vista hacia una instancia que como ya se comentó era muy aplicada por las autoridades en materia de trabajo ordinario, -- así finalmente en un acuerdo plenario celebrado el día 14 de enero de 1992, haciéndose del conocimiento de los litigantes en el Boletín Laboral Burocrático de esa misma fecha, que se reestructuraba el servicio de conciliación dentro del Tribunal, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1992, anteriormente cuando el empleado solicitaba la representación de la -- Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Procurador, en ocasiones se encargaba de girar un oficio previo a la presentación de la demanda, al respectivo titular demandado, invitándolo a un arreglo conciliatorio, medida que en virtud de no -- poseer ningún medio de presión, en ocasiones no se llegaba ni siquiera

ra a contestar y si lo hacían, no era en forma satisfactoria.

Antes de analizar la forma en que se lleva a cabo la conciliación, cabe señalar que se le ha confundido con la transacción, que se presenta en el Código Civil para el Distrito Federal, lo que nos parece incorrecto, en el sentido de que ambas materias tutelan diferentes prerrogativas, si atendemos a lo establecido en el párrafo -- primero del considerando del acuerdo que tratamos con anterioridad, nos podremos percatar que en su redacción es muy semejante a la del artículo 2944 del ordenamiento jurídico invocado, el cual consigna la definición legal de la transacción; como un medio en el que ambas partes haciéndose mutuas concesiones, dan solución en forma amistosa a un conflicto presente o futuro. Nuestra inconformidad se encuentra guiada, en el sentido de que esta definición implica que las personas, renuncian en parte a sus derechos para poder concluir una controversia, lo que no puede tener aplicación válida en materia de trabajo, pues si atendemos a lo dispuesto por el artículo 10 de la ley que regula las relaciones entre el Estado y sus empleados, en el sentido de que indica expresamente que son irrenunciables los derechos que la misma otorga a favor de los servidores públicos, resultando -- así lógico pensar que en el convenio que se celebre en la etapa que nos referimos, no puede fijarse una cantidad que no satisfaga al -- cien por ciento las prestaciones que le corresponden conforme a derecho, sin embargo la práctica diaria nos muestra que no se cumple -- fielmente con este principio, puesto que para que el trabajador es -- preferible recibir esta cantidad regular, a tener que esperar un largo procedimiento que podría finalizar con un laudo contrario a sus --

intereses y que además en caso de favorecerle, no tendrá de ninguna forma asegurado su pago.

Por otro lado y refiriéndonos a lo que es en sí la conciliación dentro del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en las reformas de 1984, únicamente se indicó en forma somera que existirían el número de conciliadores que fuera necesario, quienes deberían intervenir en los convenios que celebraran las partes, ya en el multicitado acuerdo plenario, se les faculta expresamente para atender los conflictos individuales y colectivos que les sean encomendados, otorgándoseles categoría de laudo a las actas que autoricen.

Actualmente la Unidad de Conciliadores, se encuentra integrada por un titular o jefe y cinco conciliadores auxiliares, cuya actuación puede iniciarse a petición directa del trabajador, normalmente a través de la Procuraduría de los Trabajadores al Servicio del Estado, y antes de que exista una demanda en forma, se procederá a citar al titular respectivo mediante oficio, a la audiencia de conciliación, indicándole el día y hora en que deberá presentarse; llegada esta, será presidida por el funcionario conciliador, el empleado público, en ocasiones su apoderado y los representantes del demandado, procediéndose a entablar pláticas, que regularmente consisten; en que la parte actora exponer sus pretensiones y la representación del titular, manifiesta que lo hará del conocimiento de sus superiores, a efecto de dar una respuesta, fijándose una nueva fecha para conocerla. Si en la primera o en las subsecuentes audiencias las partes se lograron avenirse, se procederá a formalizar y aprobar el conve-

nio respectivo, estableciéndose en su caso, la fecha exacta y hora para su cumplimiento, si no fueran salvadas las diferencias entre ambas partes, se harán constar en el acta los motivos correspondientes, y a petición del trabajador, su apoderado o del propio conciliador, se turnarán los autos a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que proceda a la elaboración de la respectiva demanda o bien se dejen a salvo los derechos del mismo, para que los haga valer en la forma y vía que estime conveniente.

En los casos en que los servidores públicos se encuentren asesorados por abogados particulares, y se haya presentado la demanda, en el auto admisorio que le recaiga, se señalará la fecha de la audiencia de conciliación, a la que deberán acudir las partes y se observará el procedimiento anteriormente anunciado, sino se concluye, se ordenará se turne inmediatamente al arbitraje, sin embargo, cabe señalar que aún y cuando se encuentre iniciado un juicio, en cualquiera de sus etapas, los litigantes podrán solicitar la intervención de la unidad de conciliadores, debiéndose remitir con inmediatez el expediente para la elaboración del respectivo convenio.

Por lo que respecta a la funcionalidad y eficacia que en la práctica tiene esta figura, comenzaremos por decir que reciente a su reestructuración, se le otorgaba poco crédito para que llegara a resolver los conflictos, basándose en las diferencias substanciales que existen entre los titulares y los patronos en el trabajo en general, y si bien es cierto que de ninguna manera puede haber comparación entre éstos, conforme fué aplicándose esta instancia en la que

los funcionarios conciliadores ponían mucho empeño, se ha venido incrementando el número de controversias que se resuelve ante esta unidad, y actualmente se puede hablar de un porcentaje del veinticinco al treinta y cinco por ciento de asuntos en que se aviene a las partes, del total de los que conoce la misma, situación esta que muchas personas dudaron se pudiera lograr, fijándose como una práctica alejadora sobre todo para los trabajadores, quienes resultan ser los mayormente beneficiados, sin embargo, creemos que resultaría conveniente que las dependencias oficiales, buscaran más frecuentemente este medio de solución.

4.5.- LA ACTIVIDAD DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DENTRO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Mediante las reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1984, el cual entró en vigor 90 días después al de su aplicación, destacándose en la misma el artículo 120, ya -- que es en este en que se habla por primera vez de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, enunciando solamente sus funciones.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado, aparece en la legislación, específicamente en el artículo 122 que corresponde a la organización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, evidentemente su inclusión corres

ponde a la necesidad imperiosa de la gran cantidad de trabajadores burocráticos existentes, siendo necesario que se otorgara a esta clase la asesoría, guía y seguridad que significa esta representación legal.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, es un órgano de buena fe de interés público y de carácter permanente que tiene como objetivo, defender en forma gratuita y oportuna a petición de parte interesada los derechos de los trabajadores en los conflictos individuales de la competencia del propio Tribunal. Su actividad se puede dividir según el artículo 122 del ordenamiento jurídico citado en dos actividades. Una de ellas meramente conciliatoria exhortando a las partes a un arreglo para evitar un procedimiento o para terminar con éste.

Su segunda actividad, es judicial propiamente dicha, donde queda facultada expresamente para interponer a nombre del trabajador -- que así lo solicite demandas ante el Tribunal, el recurso ordinario que proceda e inclusive el juicio de amparo; teniendo en su caso la alta responsabilidad de representar a los trabajadores, complicándose su actuación cuando llega hasta ellos un servidor público que vive y labora en provincia, y en dado caso de que no sea posible llegar a un arreglo conciliatorio, se tendrá que iniciar el procedimiento siendo en ese caso lo mejor para que el trabajador deje poder amplio, cumplido y bastante para que la Procuraduría promueva a su nombre, el juicio y recursos necesarios para el fiel cumplimiento de sus derechos, por lo que la representación que efectúa es constante.

en gran cantidad de casos.

El referido artículo 122 en su segundo párrafo establece la figura de los conciliadores, quienes de acuerdo con dicha disposición tienen la obligación de prestar su servicio dando fe pública en los convenios que las partes celebren sin que de ninguna manera se contraponga esta figura a la de los Conciliadores, puesto que si bien es cierto que una de las labores de esta última es conciliar a las partes, el conciliador única y exclusivamente de acuerdo con la disposición legal puede autorizar las actas en que las partes manifiestan su libre voluntad de avenirse.

Sin embargo, su actividad se ve en gran parte limitada, no obstante al empeño y buena fe que ponen en los asuntos de que conocen, en muchas ocasiones, no cuentan con los medios necesarios para poder establecer una comunicación continua y necesaria con el trabajador actor, que les permita estar en aptitud de poder atender debidamente los juicios desahogando en forma conveniente las diversas vistas y requerimientos que realizan las Salas del conocimiento, repercutiendo constantemente en el desechamiento de las diversas pruebas que -- ofreció el empleado público en su escrito inicial de demanda, llegando inclusive en ocasiones a que le es imposible comunicarse oportunamente con el actor a fin de que se presente a desahogar la confesional ofrecida a su cargo, declarándosele por lo tanto muy comunmente, confeso de las posiciones que le formula el titular. Por otra parte, el cúmulo de trabajo que acusa esta Unidad, le impide formular los escritos con la precisión requerida además de que en ocasiones no --

tienen a su disposición los documentos que requieren, siendo muy común que no se agoten todos los recursos durante el procedimiento ni el juicio de amparo en su caso.

Particular importancia reviste la necesidad de la desconcentración, pues se considera que el cincuenta y seis por ciento de los -- trabajadores al servicio del Estado, se encuentran adscritos en las entidades de la República, situación esta que dificulta gravemente a los trabajadores el acceso a la Procuraduría ya sea por buscar de és ta asesoría o en su caso implementar a través de la misma acción de demanda; pues la pérdida del poder adquisitivo del salario, le impide hacer frente a los gastos para desplazarse a la Ciudad de México, independientemente de los obstáculos que enfrentan con sus superiores para conseguir autorización de permisos económicos, y por todo ello con frecuencia enfrenta gran cantidad de despidos injustificados en prescripción, anulándose toda posibilidad de procedimiento.

La Institución de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, es una institución relativamente nueva, pero con excelentes resultados, sin embargo existe la necesidad de que por disposición de ley sea un órgano representativo y tutelar de los servidores públicos ante las autoridades del País, con facultades para llevar a cabo acciones que se requieran a fin de evitar las infracciones que puedan cometerse a las leyes laborales; haciéndose necesario delimitar el alcance de las atribuciones que el propio ordenamiento jurídico le confiera a este órgano, dotándolo de autonomía administrativa y de los elementos indispensables para su eficaz fun-

ción de la defensa de los empleados públicos que solicitan sus servicios.

Debe autorizarse como una acción inmediata la desconcentración como lo previene la Ley de la Materia, de Salas y en paralelo a las mismas Procuradurías Auxiliares que en coadyuvancia con la Procuraduría General harían posible el buen funcionamiento en los términos en que se encuentra previsto.

Debe dárseles sentido y forma a sus atribuciones convirtiéndola en una dependencia administrativa desconcentrada con autonomía suficiente para hacer más eficaz la función de la defensa que tiene encomendada, dotándola de todos los órganos de apoyo que le permitan el óptimo desempeño de sus actividades para la cumplimentación de la normatividad que nuestra Constitución consagra en materia de protección laboral.

4.6.- EL CUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Una de las partes que resulta ser de las más importantes en cualquier tipo de actividad jurisdiccional que realice un órgano encargado de impartir justicia, resulta ser la debida cumplimentación de la sentencia, resolución o laudo que emita, esto es, que las partes acaten el fallo de la autoridad del conocimiento, y por tanto resulta triste que tratándose del Derecho laboral burocrático, no existan medios eficaces para compeler a las dependencias gubernamenta

les a la debida satisfaccion de las condenas establecidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En efecto, el capitulo referente a la cumplimentación de los laudos, no es una excepción dentro de la ley de la materia, en el sentido de que resulta por demás vago e impreciso, al igual que el resto de su cuerpo normativo, puesto que si nos basamos a las reglas que se refieren al respecto, veremos que comparado con el procedimiento de ejecución que establece el titulo quince de la Ley Federal del Trabajo, el que en verdad forma toda una institución al respecto, permitiendo verdaderos beneficios para el trabajador a favor de quien se dictó la resolución, contemplándose así las etapas de requerimiento, la de procedimiento de embargo y la de remate, durante las cuales el patrón tendrá de alguna u otra forma que finiquitar en su término el laudo respectivo.

Ahora bien, es cierto que estas medidas no podrían ser aplicables en los mismos términos a las autoridades morales oficiales, toda vez que como es sabido y ha quedado debidamente señalado en el presente trabajo, su patrimonio forma parte del de la Federación, teniendo por tanto como una de sus características esenciales la de ser inembargable, evitándose con ello la interrupción de la prestación continua de los servicios públicos que tienen encomendados realizar, sin embargo al dar lectura a los artículos de la Ley Burocrática que aluden al tema en cuestión, nos podremos percatar que como máximo se le faculta al Tribunal, para imponer multas por un mil pesos, lo que resulta risible y no nos atrevemos a citarla como una --

verdadera medida de apremio, ante tal situación el cumplimiento de los laudos queda al capricho de los titulares demandados, perjudicando gravemente los intereses de los empleados públicos, llegando inclusive al grado de que en algunos casos y ante una condena líquida que puede ser considerable como la de diez a veinte millones de pesos o más, al dictarse los acuerdos para su cobro, no se actúa con la energía necesaria, pues como ya vimos se fija como máximo en caso de negativa por parte del titular una multa de un mil pesos por cada día que transcurra a partir del fijado para tal efecto, provocando que con toda razón las instituciones o dependencias condenadas, prefieran pagar una multa anual de trescientos cincuenta mil pesos por incumplimiento que cubrir al actor el total del monto establecido -- que lógicamente resulta ser mucho mayor, el mismo problema se presenta para la reinstalación de los servidores públicos, quienes en ocasiones prefieren optar por buscar otra fuente de empleo en vista de la falta de medidas necesarias para que se le restituya en sus derechos.

Resulta así que no existen medios viables y precisos que le permitan a la autoridad poder hacer que se cumplan los laudos que emite, lo que sin lugar a dudas mengua su actividad jurisdiccional, así como su imagen de órgano impartidor de justicia, situación que es lamentable en razón de la enorme función que realiza y de los intereses que tiene encomendados tutelar, debiéndose por lo tanto instituir algunas vías en virtud de las cuales se pueda compeler a las Dependencias Federales, a satisfacer o finiquitar sus determinaciones, como podría ser que en caso de reincidir en su aptitud negativa,

se pidiera la intervención directa de sus superiores jerárquicos, a efecto de obligar de alguna forma a los titulares morosos o implementar algún otro procedimiento o procedimientos, más acordes con la realidad.

4.7.- OTRAS FUNCIONES REALIZADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

En el presente punto, expondremos de una forma breve algunas de las funciones que realiza el órgano burocrático, que si bien es cierto no tienen la importancia de las tratadas en los anteriores, si se requiere de referirlas a efecto de tener un panorama más amplio de lo que en conjunto es su actividad jurisdiccional y con ello, estar en posibilidad de poder entenderla mejor.

Así nos encontramos por ejemplo que de acuerdo a los artículos 54 y 124 de la ley vigente, deberá de intervenir en los casos en que las Comisiones Mixtas de Escalafón, no hayan nombrado un árbitro que decida los casos de empate entre dos o más trabajadores aspirantes a un puesto vacante y poner fin a la controversia para lo que cuenta con un plazo de diez días, debiendo escoger a uno de los cuatro empleados que se le proponga, además de efectuar el registro de los reglamentos de las citadas comisiones.

De igual forma, ante él, se debe de llevar a cabo todo lo referente al registro de las Condiciones Generales de Trabajo y los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, cabe acia

rar que esta actuación no es tan sencilla como parece ya que en ambos casos, el Tribunal tiene la obligación de examinar y decidir si concede lo solicitado o bien requiere a los promoventes la aclaración, modificación o supresión de algunos puntos, es decir que actúa como un continuo vigilante que aboga por los servidores públicos, cuidando que la documentación que le es presentada cumpla con los requisitos que la ley le marque, a fin de que no se ataquen los derechos de esta clase, solventando asimismo las objeciones e impugnaciones que se pudieran realizar respecto de las aludidas Condiciones de Trabajo.

En todo lo referente al procedimiento de huelga contemplado en la actual legislación, se le dá al Tribunal una permanente intervención, decidiendo si la huelga es legal o no, nombrando a los trabajadores que harán las guardias en caso de estimarse procedente y dictar la resolución final al respecto, la enumeración de esta manera, se debe a que ya se ha tocado en diversos momentos, además de que jamás se ha declarado legal alguna, llegando en los pocos casos que se pretende, a la presentación del pliego petitorio y posteriormente de forma invariable se denotará la improcedencia de la misma, ya que resulta prácticamente imposible que se violen de manera general y sistemática los derechos consignados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Igualmente se advierte la intervención de esta autoridad cuando el titular de una dependencia general, solicita que emita su fallo a fin poder realizar el traslado de un trabajador de una pobla--

ción a otra, situación que se da muy a menudo en los casos en que se ha pedido la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento otorgado a algún trabajador y a fin de evitar roces y fricciones con sus compañeros o superiores jerárquicos, lo que es -- muy común se declare procedente. Asimismo el artículo 46 inciso i), señala que deberá de proveer de plano si existe causa a su criterio para establecer la suspensión de los efectos de un nombramiento, en tanto no sea resuelto el procedimiento en que se encuentre inmiscuído el servidor público.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino que es el resultado de una ardua, larga y continua lucha de esta clase trabajadora por el reconocimiento de sus derechos.
- 2.- Es innegable que si bien es cierto que a los denominados - puestos de confianza se les asignan funciones de especial cuidado, no lo es menos que quienes los ocupan forman parte de los trabajadores al servicio del Estado y que por lo tanto no se les puede dejar al desamparo de la Ley de la Materia.
- 3.- Debe de realizarse una recodificación o tabulación en la Administración Pública Federal de las plazas denominadas de confianza, suprimiendo de este término a aquellas que no cumplan con los requisitos que señala el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.- El espíritu de los legisladores que se refleja en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es sin duda en el sentido de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es competente para conocer de los conflictos en los que sea parte un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, siempre y cuando tenga a su cargo una función pública.

- 5.- Resulta erróneo confundir y manejar como sinónimos a los organismos descentralizados que señala el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las Empresas que son administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal.
- 6.- Es necesario establecer una nueva estructura orgánica en todos los niveles del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de volverlo en verdad funcional y acorde con los fines que persigue.
- 7.- Las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, requieren ser puestas a funcionar de forma inaplazable repartidas por circuitos en el Territorio Nacional.
- 8.- Al ponerse a funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se les debe conferir plena autonomía para emitir sus propias resoluciones, en los asuntos de su competencia, ya que de lo contrario no resolvería los problemas de aquél.
- 9.- Junto con las Salas Auxiliares se deben crear paralelamente Delegaciones de la procuraduría de la defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, las cuales tendrían la misma adscripción que aquéllas.

- 10.- Es necesario implementar en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, medios o vías que permitan el pleno cumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
3a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981.

Acosta Romero Miguel y Martínez Morales Rafael.
Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración
pública federal. Panorama de la legislación administrativa.
2a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1986.

Barajas Montes de Oca Santiago.
Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1985.

Buen L. Nestor de.
Derecho Procesal del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

De la Cueva Mario.
Derecho Mexicano del Trabajo. tomo I.
7a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1985.

De la Cueva Mario.
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. tomo I.
12ª Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1990.

Dosal de la Vega Jose y otros.
Instituciones de Derecho Burocrático.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1987.

Fraga Gabino.
Derecho Administrativo.
23ª Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

García Ordoñez Juan H. y otros.
Antecedentes y evolución del Artículo 123 Constitucional
y de la Ley Federal del Trabajo.
Foro Laboral, Vol. 5.
Editorial Popular de los Trabajadores.
México, 1981.

Mora Rocha José Manuel.
Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo.
Mendez Cervantes.
México, 1986.

Muñoz Ramón Roberto.
Derecho del Trabajo. Tomo I. Teoría Fundamental.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1976.

Muñoz Ramón Roberto.
Derecho del Trabajo. Tomo II. Instituciones.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

Mora Rocha José Manuel.
Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo.
Mendez Cervantes.
México, 1986.

Mora Rocha José Manuel.
Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo.
Mendez Cervantes.
México, 1986.

Ovalle Favela Jose.
Derecho Procesal Civil.
Editorial Harla.
México, 1985.

Sanchez Alvarado Alfredo.
Instituciones de Derecho del Trabajo. Tomo I.
Oficina de Asesores del Trabajo.
México, 1967.

Trueba Urbina Alberto.
Nuevo Derecho del Trabajo.
6ª Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981.

Trueba Urbina Alberto.
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1979.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
Compilación Jurídica.
México, 1989.

Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1992.

Código Federal de Procedimientos Civiles.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1992.

Diario oficial de la Federación, del 18 de agosto de 1931.

Diario Oficial de la Federación, del 12 de abril de 1934.

Diario Oficial de la Federación, del 5 de diciembre de 1938.

Diario Oficial de la Federación, del 17 de abril de 1941.

Ley Federal del Trabajo.
Trueba Urbina Alberto y/o.
66a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático,
Trueba Urbina Alberto y/o.
28a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

Ley General de Bienes Nacionales.
125a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
25a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas.
23a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1992.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Barrera De Pina, Rafael De Pina Vara.
Diccionario de Derecho.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1989.

Palma de Niguel.
Diccionario para Juristas.
Ediciones Mayo.
México, 1981.

Real Academia Española.
Diccionario de la Lengua Española.
20a. Edición.
Tomo 1.
Editorial Madrid.
Madrid, 1984.

Willebardo Bazarte Cerdan.
Nueva Revista Informativa de México.
Editorial Estrella, S.A.
México, 1964.