

67
2ij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

" LOS MEDIOS DE APREMIO EN LOS
LAUDOS BUROCRATICOS "



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO BERNAL CRUZ



CIUDAD UNIVERSITARIA. D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

POR EL IMPULSO, EJEMPLO
Y CARÍÑO QUE ME HAN BRINDADO
A LO LARGO DE LA VIDA, Y QUE
CON NADA LO PODRE PAGAR.

A MIS HERMANOS:

POR LA COMPRESION BRINDADA
Y EL APOYO ALENTADOR E
INCONDICIONAL QUE ME HAN
OFRECIDO EN LA VIDA.

A CRISTY, ALFREDO Y AIDA:

POR LA FUERZA ESPIRITUAL Y
EMOCIONAL QUE HAN INYECTADO
CON SUS CONSEJOS Y AMOR
A MI FORMACION PROFESIONAL
Y SENTIMENTAL.

A MI ALMA MATER:

POR BRINDAR LA OPORTUNIDAD
A MILES DE JOVENES
DE OBTENER UNA EDUCACION
DE PRIMER NIVEL.

A LA FACULTAD DE DERECHO
Y SUS CATEDRATICOS:

POR INCULCARMEN EN UNA AULA
EL VALOR DE LA JUSTICIA
Y EQUIDAD, ASI COMO LA FUERZA
PARA DEFENDERLAS FUERA DE ELLA.

AL LIC. JESUS A. OTERO DELGADO:

POR QUE GRACIAS A SUS CONSEJOS
HE PODIDO DARLE FORMA
Y VIDA A ESTA TESIS.

I N D I C E

LOS MEDIOS DE APREHIO EN LOS LAUDOS BUROCRATICOS

	Página
Introducción	I
CAPITULO I	
CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO BUROCRATICO	
1. Derecho del Trabajo.	2
2. Derecho del Trabajo Burocrático.	9
3. Sujetos de la Relación de Trabajo Burocrático.	13
4. Conflictos de Trabajo.	23
5. Derecho Procesal del Trabajo Burocrático.	32
CAPITULO II	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRATICA	
1. Antecedentes Preconstitucionales del Derecho Laboral Burocrático.	38
A. Declaración de Derechos Sociales de 1917.	39
B. Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941.	45
2. Introducción del Apartado "B" en el Artículo 123 Constitucional.	50
3. La Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional de 1963.	56
4. Antecedentes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	59
A. Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.	61
B. Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje.	63

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO BUROCRATICO

1. Naturaleza Jurídica del Servicio Burocrático.	68
2. Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	78
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	84
4. Leyes Supletorias.	93

CAPITULO IV

IMPARTICION DE JUSTICIA EN LOS CONFLICTOS DE TRABAJO BUROCRATICO

1. Procedimientos del Trabajo Burocrático.	99
2. Las Resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	105
A. El Laudo como Cosa Juzgada.	108
B. Improcedencia de Recursos contra el Laudo.	109
3. El Procedimiento de Ejecución.	112
A. La Inembargabilidad de los Bienes del Estado.	119
4. La Necesidad de Reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	121
Conclusiones.	129
Bibliografía.	133

INTRODUCCION

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en favor de los trabajadores deben ser cumplidas por las demandadas perdidosas, según lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A pesar de lo anterior continuamente el actor se encuentra con el obstáculo de ejecutar el laudo que le brindo una resolución favorable.

Si bien es cierto que en la ley de la materia se establece todo un título que regula los medios de apremio para la ejecución de laudos, también lo es que en la práctica existen ocasiones en que resulta sumamente difícil el ejecutar una resolución dictada por el Tribunal aludido, toda vez que no existe una disposición efectiva para obligar a los órganos de Gobierno a acatar aquellas.

La simplicidad del proceso laboral burocrático, que no requiere de las formalidades y solemnidad que se establece para otras ramas del derecho, se contradice con la ejecución práctica del laudo, toda vez que la sanción máxima que se puede imponer al Estado por no cumplir un laudo, es una multa de hasta mil pesos.

Con el presente trabajo se pretende estudiar la regulación conceptual, histórica y legal de las medidas de apremio para la ejecución de laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con el fin de buscar diversas alternativas de solución al conflicto arriba descrito.

De entrada se pretende definir claramente diversos conceptos esenciales como derecho del trabajo, hasta llegar a definiciones más precisas de la materia; analizando los criterios de diversos autores nacionales y extranjeros más reconocidos en la rama del derecho laboral.

A continuación se entrará al estudio histórico de la justicia laboral burocrática, iniciando desde las circunstancias y situación político-social del país antes de la constitución vigente, que dieron origen a la declaración de derechos sociales de 1917, base fundamental para el desarrollo del derecho laboral.

Una vez sentadas las bases del derecho laboral, los burocratas poco a poco buscaron su reconocimiento y reivindicación laboral, dando origen a la promulgación de dos documentos legales que regulaban sus relaciones laborales con el Estado, los cuales se denominaron Estadutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el primero en 1938, y el segundo en el año de 1941.

Aún con su reglamentación, la situación jurídica de los empleados públicos era incierta, toda vez que se tachaban de inconstitucionales tales disposiciones, originando con esto una incertidumbre social que provocó una serie de manifestaciones de inconformidad, finalizando con la introducción del apartado "B" en el artículo 123 Constitucional.

En la disposición constitucional se estableció la obligación de emitir una legislación reglamentaria de dicho apartado, dando lugar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Reguladas las relaciones laborales de los burocratas, falta ba únicamente la creación del órgano jurisdiccional que se encargaría de aplicar tal legislación a los conflictos laborales de esa misma indole.

Anterior al funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, existieron diversos órganos encargados de esa función, tal como las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, de las cuales veremos su integración.

III

Posteriormente en el desarrollo del presente trabajo analiza remos las diversas legislaciones laborales vigentes que regulan los conflictos del trabajo burocrático, especialmente los relacionados con la ejecución de laudos; así, estudiaremos desde la naturaleza jurídica de la relación del burócrata y el Estado, hasta el apartado constitucional respectivo, pasando obviamente por la Ley Reglamentaria y algunas leyes supletorias, en especial la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, evaluaremos diversos aspectos de la impartición de justicia, tal como, los laudos emitidos por el Tribunal referido, la improcedencia de recursos contra el mismo, la inembargabilidad de los bienes del Estado, para concluir determinando la conveniencia de modificar alguna disposición o no.

En este trabajo pretendemos partir de lo general a lo particular, ejemplificando en algunos casos, para la mejor comprensión del tema, no significando que siempre se den las cosas de igual manera, sino simplemente que la problemática de la ejecución de los laudos se da continuamente, por lo tanto consideramos trascendente el buscar una confirmación del supuesto problema, y en su caso la solución más viable al mismo.

CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO BUROCRATICO

1. Derecho del Trabajo.
2. Derecho del Trabajo Burocrático.
3. Sujetos de la Relación de Trabajo Burocrático.
4. Conflictos de Trabajo.
5. Derecho Procesal del Trabajo Burocrático.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO BUROCRATICO

Uno de los primeros pasos en el estudio de las disciplinas jurídicas es la determinación de los conceptos básicos de la rama. El definir por principio de cuentas al derecho burocrático y los aspectos relacionados nos permitirán comprender el presente tema.

1. DERECHO DEL TRABAJO. De inicio es importante señalar que entendemos por trabajo y a cual clase nos referimos cuando lo mencionamos como objeto de una disciplina legal, todos tenemos una idea de lo que es trabajo, y la relacionamos principalmente con el ser humano.

El trabajo existe desde la aparición del homo sapiens en la tierra, y a través de la historia su significado va variado según el pensamiento de la humanidad; así, la tesis cristiana lo considera un justo castigo por la comisión de un pecado, como lo menciona el antiguo testamento al momento en que dios condena al primer hombre, Adán, a obtener el alimento con el sudor de su rostro.

En el mismo orden de ideas, el trabajo evoluciona en su concepto desde la época antigua en que se considera objeto de desprecio de la sociedad y una actividad impropia del hombre libre, dejando éste a cargo de los esclavos, que eran considerados objetos, y los señores dedicaban su vida a la filosofía y la guerra.

Ahora bien, de igual manera en que al trabajo se le ha catalogado diversamente en la historia, también ha sido estudiado desde diversos ángulos disciplinarios - sociales, económicos, jurídicos- y antes de entrar a su definición en el ámbito del derecho, es importante marcar los puntos fundamentales de las ajenas al ámbito legal, con el fin de llegar a la definición jurídica.

El trabajo es la fuente de un sinnúmero de relaciones sociales, las principales son: entre personas, con grupos sociales y con el Estado.

Entre las personas, se da en las relaciones necesarias e indispensables del trabajador con sus congéneres, con el patrón, ya sea persona física o moral. Con grupos sociales, ésta puede ser una relación originaria de la colectividad con el fin de agrupar a un determinado sector social en defensa común de intereses, ya sea necesaria para la constitución legal de un grupo, o bien, una relación derivada de su condición de miembros de aquel. Con el Estado, ya que ésta puede intervenir en diferentes facetas con el trabajador, como empleador, como órgano fiscalizador, o incluso como árbitro.

El campo social ha establecido diversos postulados básicos a las relaciones de trabajo, para elevarlo a la jerarquía de un derecho social. Dignidad del hombre, éste como ser inteligente, con voluntad y fines propios, por lo tanto, no puede determinarsele un valor material a su dignidad. Desarrollo y consolidación de la vida del sujeto, ésta se explica por sí misma, y aunque, no es la primordial ni la más excelente, es el soporte esencial para que puedan manifestarse las formas superiores de la vida humana. Libertad del hombre, es indudable que el individuo requiere para conservar su dignidad, del libre albedrío que le permita por el camino más conveniente para su desarrollo. Igualdad del hombre, todos los seres humanos poseen inteligencia y voluntad, por lo que en esencia son iguales; el trabajo debe contener y mantener esta igualdad.

Destacar la relación entre trabajo y economía es de suma importancia, sin olvidar que el cambio de tendencias económicas, determina en gran medida la regulación jurídica de trabajo; luego entonces, desde el punto de vista económico del trabajo es la actividad humana encaminada a la obtención de la riqueza, es evidente que no se considera el accionar de las máquinas y de los animales, tampoco la activi

dad intelectual, que no se manifiesta al exterior, ni el ocio que no produce riqueza.

El trabajo en relación con las potencialidades físicas o intelectivas del sujeto que lo ejecuta, se clasifica en dos categorías, manual o intelectual. Considerándose como trabajo material o manual a las actividades en que predomina el esfuerzo físico; y, trabajo intelectual aquella en que predomina el esfuerzo intelectual.

Analizando al trabajo desde el punto de vista de la voluntad del sujeto que lo realiza, lo podemos agrupar en voluntario o forzoso, el primero es el que presta el sujeto libremente, y el segundo es el que realiza sin contar con la disposición voluntaria de llevarlo a cabo.

Antes de llegar a definir el trabajo desde el punto de vista jurídico, es importante señalar el problema de su denominación, toda vez que durante su historia se le ha conocido en diferentes formas, enumerando a continuación las principales: Derecho industrial corresponde fundamentalmente, al giro empleado en la etapa inicial; resulta una enunciación muy restringida, ya que se refiere a la industria únicamente. Derecho obrero, es cierto que el derecho del trabajo nace para el obrero de la industria, y que el concepto de obrero se asocia a la idea de un trabajo manual, siendo por lo tanto muy limitativa. Derecho social, parecería lógico que al ser este derecho el de la justicia social, le alcance igual denominación, asimismo guarda una conexión con la llamada cuestión social, a la que se encuentra ligado históricamente; sin embargo baste señalar que el concepto de derecho social es mucho más amplio de lo que refleja el contenido de la disciplina, se enlaza con la división de la ciencia jurídica. Es importante recordar que el derecho social arropa entre otras las disciplinas del derecho del trabajo, agrario, de la seguridad social, y económico.

En la legislación mexicana se define al trabajo según el ar

título 8 de la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 - constitucional, en su párrafo segundo como "toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Asimismo consagra diversos principios, como los establecidos en los artículos 4 y 5 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen lo relativo a la libertad de trabajo y como excepción el trabajo forzoso, señalado como pena a un ilícito. Con relación al primer aspecto, también el numeral 4 de la Ley referida dispone "No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona, ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que se le acomode, siendo lícitos".

El precepto 3 de la mencionada Ley, indica "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio...". En general los principios que marca el artículo 123 constitucional, nos sirven para comprender mejor al derecho del trabajo.

En base a las anteriores consideraciones y otras más, la doctrina ha intentado definir al derecho del trabajo, atendiendo a diversas cuestiones, las principales se refieren, a los fines, a los sujetos, al objeto, a la relación laboral en sí misma. No todos los conceptos pueden apegarse a la realidad jurídica prevista en aquel en México sin embargo, contienen elementos que nos permiten extraer la idea general para obtener una conceptualización propia, jurídica y vigente.

Definiciones que atienden a los fines del derecho del trabajo, señalando aquellos que persigue esta rama legal y que corresponden a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales del hombre.

Dentro de estas encontramos la definición del maestro Alberto Trueba Urbina, quien señala que el "derecho del trabajo es el con

junto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana". Y según Mario de la Cueva "el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital".

Definiciones que atienden a los sujetos de la relación laboral, el trabajador y el patrón. Podemos indicar principalmente la definición de Alfred Hueck y H. C. Nipperdey "el derecho del trabajo es el derecho especial de los trabajadores dependientes". (1)

Así como la que Walter Kaskel y Hermann Dersch establecen y definen como el "conjunto de todas las normas jurídicas de índole estatal o autónoma, que regulan la situación jurídica de las personas directamente interesadas en la relación de trabajo dependiente, sea como trabajadores, empleadores o de cualquier otro modo, y de las personas asimiladas por la ley parcialmente a los trabajadores con respecto a la relación de trabajo de ellos". (2)

En las dos anteriores acepciones podemos observar la carencia de diversos elementos como el fin y el objeto, por lo que se considerarían incompletas y no suficientes para definir en su globalidad al derecho del trabajo.

En cuanto a las definiciones que atienden al objeto de la relación de trabajo, tenemos la que brinda Rafael Caldera, y que se podría considerar la más representativa, en ella concibe al derecho del trabajo como "el conjunto de normas jurídicas que se aplican al hecho social trabajo, tanto por lo que toca a las relaciones entre quienes

- (1) HUECK, Alfred y H. C. Nipperdey. Compendio de Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963. Pág. 19.
 (2) Kaskel, Walter y Hermann Dersch. Derecho del Trabajo. Cuarta Edición. Depalma, Argentina. Pág. 4.

intervienen en él y con la actividad en general, como el mejoramiento de los trabajadores en su condición de tales". (3)

En la anterior definición encontramos que tiende a resaltar al objeto, que es eminentemente social, característico del derecho del trabajo, además, pretende atender a los sujetos, pero solo los engloba y no los determina.

Entre las definiciones que atienden a la relación laboral en si misma encontramos la de Eugenio Pérez Botija que dice es "el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios y Trabajadores y de ambos con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo". (4)

Analizando el concepto anterior encontramos, primero, aunque pretende definir atendiendo a la relación laboral no conceptualiza la misma, y es confusa al manifestar a los sujetos de la relación, pues al patrón lo define como empresario, y para atacar este concepto nos bastaría a manera de ejemplo mencionar a los empleados domesticos, don de el empleador no necesariamente requiere ser un empresario. En ese orden de ideas se podría, entonces, señalar que la definición no abarca todas las relaciones de trabajo y por lo tanto tampoco al derecho del trabajo.

Ahora bien existen autores que pretenden englobar todas las características, y los que resumen las mismas en pocas palabras. Entre los primeros encontramos a Néstor de Buen que señala "derecho del trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada

(3) CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo. El ateneo. Argentina, 1969.

Pág. 77.

(4) PÉREZ BOTIJA, Eugenio. Curso de Derecho del Trabajo. Madrid, 1960.

Pág. 20.

da, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social". (5)

Consideramos que en una concepción en donde se pretende agrupar par todas y cada una de las partes, invariablemente tendrá que ser la más incompleta, toda vez que, al pretender definir un todo de manera - breve, pero comprendiendo cada una de sus partes, será ocioso y poco práctico.

Entre los que definen de una manera concreta al derecho del trabajo se encuentra José Dávalos quien considera que es "el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo". (6)

De nuestra parte nos adherimos a esta corriente, y definimos a la materia jurídica que nos ocupa como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de trabajo y buscan el equilibrio y la justicia social de los sujetos que en ella intervienen.

(5) DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Séptima Edición. Porrúa, México, 1989. Pág. 131.

(6) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta Edición. Porrúa, México, 1994. Pág. 44

2. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO. La palabra "Burocracia" proviene del francés -Burocratie-. La etimología de la voz se integra de la palabra bureau, oficina, y del helenismo cratos, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción. (7)

El Estado para dar el servicio a los ciudadanos, necesita de variedad de personas de muy diferente capacidad y preparación, que va desde funcionarios que requieren de preparación académica, economistas, abogados, médicos, a las más diversas actividades manuales y técnicas como secretarías, afanadores y otros.

Parece ser que el término fue derivado de la raíz latina, tal vez también tomado del griego "Burrus", que significa de color obscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela obscuro "Bure", de donde vino el llamar a las más importantes "Bureau", parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra "Bureaucratre" para designar a las oficinas gubernamentales y que de ahí partiera a relacionarse con la administración pública, la cual nació con el Estado, que se limitaba originariamente a la Ciudad, después se dió la necesidad de conquistar otras tierras. Con el uso de la fuerza se comenzó a guerrear y a percibir impuestos de las tierras conquistadas, con lo que el ir y venir de la gente y por sentido práctico dio origen a servirse de intermediarios, y a emplear personal, dando origen a las cadenas y eslabones interminables de nombramientos y a instalar oficinas, tenemos por ejemplo el caso de Atenas y varias ciudades griegas donde se tenían funciones o magistraturas, que eran desempeñadas por ciudadanos, nombrados casi siempre por

(7) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Cuarta Edición. Porrúa, México, 1991. Pág. 365.

un año, y en ocasiones mediante sorteo.

Ya en Roma, en la época de la república, se multiplicaron las instituciones y cargos públicos, esto, como resultado del ascenso político y social de las personas antes con carácter de plebeyos al igual que por la división acaecida durante el siglo III de las funciones civiles y militares aunadas al control instaurado en los pueblos bárbaros de las penínsulas europeas, en donde las ideas romanas son aceptadas y adoptadas por los dominados; inclusive en la edad media, los estados cristianos en la Europa eran feudos y señoríos, siendo és tas claras estructuras administrativas y burocráticas, ya para el si glo XV con el surgimiento de los Estados Nacionales, da como resultado la multiplicación de los empleados públicos; en épocas de Napoleón se propagan las secretarías, subsecretarías, direcciones y todo tipo de oficinas públicas, difundiendo más allá de Francia, pues se expandió en tantos países que renovaron su estructura impactados por la revolu ción francesa.

En América fueron las leyes de indias e innumerables ordenan- zas el punto de partida para la incorporación de disposiciones reglamen- tarias del siglo XIX que vinieron a suprimir las jornadas infracu mas que atentaban contra la dignidad del trabajador en general, inclu- yendo a los del servicio del Estado.

En México se refoman las diversas instituciones burocráti- cas establecidas en Europa, por lo que, simples oficinas o pequeños de partamentos administrativos fueron el antecedente de lo que hoy conoce mos como Secretarías de Estado.

La burocracia no solo debe entenderse como un laberinto in terminable de oficinas públicas; sino, la realización de actividades efectuadas por un grupo de personas racionales.

Así, mientras a través de la historia se organizaban las fun

ciones y se fijaban los objetivos de la administración pública, los trabajadores al servicio del Estado, hoy en día han logrado conquistas y reivindicaciones muy significativas; entre ellas está el reconocimiento de la estabilidad en el empleo a aquellos de base, un salario; y el similar de derechos de naturaleza colectiva, que van desde el contrato colectivo y la huelga, hasta las facultades de sindicalización.

La función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. En nuestro país, constitucionalmente encontramos reglamentadas las relaciones jurídico-laborales entre el Estado y sus trabajadores, en el artículo 123, apartado "B" cuando estos presten sus servicios para los Poderes de la Unión o bien para el Gobierno del Distrito Federal; excluyéndose a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, siendo estos regulados por sus propias leyes.

Pues "es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de bienestar personal, mientras que estos trabajan en instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado". (8)

Ahora bien, si entendemos que el derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de trabajo y buscan el equilibrio y justicia social de los sujetos que en ella intervienen; cabría recordar que en el caso de los trabajadores al serv

(8) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décima primera Edición. Porrúa, México, 1982. Pág. 381.

cio del Estado o llamados "burócratas", por relación de trabajo se entiende la existente entre el servidor público y la dependencia de Estado en la que desempeña su actividad cotidiana, por lo que podríamos definir el Derecho del Trabajo Burocrático como el conjunto de normas, principios e instituciones que pretenden realizar la justicia social y el equilibrio de las relaciones laborales de un servidor público con el Estado.

Podemos observar que si bien no se presta un servicio tal como se considera en el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución en donde se denota claramente la subordinación, y si bien, el Estado es visto como un ente diferente a otro que podríamos denominar patrón; de la misma manera el objetivo del derecho del trabajo está constreñido a los que prestan un trabajo subordinado, desde un punto de vista integral, en la protección deben de ser considerados todos aquellos que viven del esfuerzo personal de su trabajo, sin excluir a ninguno de ellos.

3. SUJETOS DE LA RELACION DEL TRABAJO BUROCRATICO. Una relación de trabajo se establece de manera general, entre dos personas. La denominada trabajador ha de ser física, tal como lo dispone la Ley de la Materia en el artículo 8 al señalar que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". (9)

Del otro lado de la relación puede encontrarse, bien una persona física, bien una persona moral, denominada patrón. Sin embargo, existe la tendencia en nuestra disciplina jurídica hacia una despersonalización de la empresa, para convertirla en un concepto económico, predominando entonces los valores reales sobre los personales.

Al establecerse una relación laboral entre el Estado y los trabajadores quienes le prestan el servicio no puede darse la forma de reconocimiento a que nos referimos anteriormente y que se denomina la relación de trabajo, que permitiría presumir su existencia.

Por su propia naturaleza no debe tratarse de un contrato, ya que una de sus partes, en este caso, el trabajador y el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar.

La relación consiste en una forma especial llamada nombramiento que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica y por el presupuesto de la dependencia de que se trata. Fundamentado en el texto del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, por obra determinada o tiempo

(9) Ley Federal del Trabajo. Comentada TRUERA URBINA, Alberto y Jorge Truera. Septuagésima Edición. Porrúa, México, 1996. Pág. 26.

figo". (10)

Es importante señalar que la existencia del nombramiento es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son empleados, es decir los servidores públicos.

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo respecto de los operarios del Estado con los similares de la iniciativa privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos del Estado que se encaminan a servir y atender mejor el bienestar general, es su obligación legal, política y administrativa, los de la parte privada están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tiene finalidades esenciales de lucro.

No ha lugar a dudas la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal de parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar ésta última.

En realidad la relación de empleo deriva de un acto administrativo por medio del cual la administración pública hace la designación de un particular como su agente, pero el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una correlativa de trabajo.

En relación al reclutamiento de laboriosos al servicio del Estado ha variado mucho en su forma en pocos años, en efecto, originalmente se hacía teniendo como origen un criterio eminentemente político es decir, se escogía para los cargos a personas de los grupos políticos.

(10) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Trigésimo cuarta Edición. Porrúa, México, 1995. Pág. 26

cos o partidos que hubieren participado en el proceso electoral. El nombramiento era un reconocimiento o un premio a la colaboración o a la amistad demostrada ya por el designado.

Obviamente debido a que el reclutamiento para el servicio gubernamental tiene que relacionarse con su ambiente político, resulta una tarea mucho más complicada que para puestos de empresas privadas, toda vez que se requiere el acto administrativo, la intervención sindical y la aceptación del designado, que le da un carácter único al acuerdo mismo que resulta mixto.

Con lo anterior, podemos definir el nombramiento como un acuerdo del Estado, único en su género, que crea la relación de empleo entre él mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de la relación laboral.

existen diversos tipos de ellos, que pueden ser definitivos, para ocupar una base, a tiempo fijo, cuando se trata de suplir licencias por ejemplo, o por obra determinada, en cuyo caso puede ser considerado a lista de raya.

El documento en mención debe contener algunos requisitos; - desde luego el nombre y los generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar para ello, pudiendo establecerse que deberá laborar en el lugar que se requiera, pero dentro de la república; si se trata de uno definitivo o transitorio por cual causa; las jornadas de trabajo, es decir si debe laborarla seguida o interrumpida, diurna, nocturna o mixta; la percepción económica y las prestaciones derivadas del propio nombramiento.

De lo anterior, se desprende la existencia de la relación laboral burocrática y de los sujetos que intervienen en la misma, siendo el trabajador y el Estado patrón, pues se da el caso de que el Estado Mexicano es patrón cuando utiliza o emplea el servicio de operarios

en actividades diversas para la administración pública. distinguiendo las partes en la relación laboral en comento, es importante ahondar en sus características.

Así, tenemos que el proemio del Apartado "B" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

También a nivel constitucional, pero dentro del marco de los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V, se regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de los Gobiernos Municipales y Estatales, respectivamente, los cuales se regirán por leyes que expidan las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos establecidos en el precepto invocado, y por tratarse de un servicio público debemos entender que el punto de referencia es el Apartado "B", cosa que no es precisada con claridad.

Entre los grupos de trabajadores excluidos del referido apartado están los trabajadores de confianza; los que prestan servicios mediante contrato civil; los que están sujetos al pago de honorarios; - los miembros del Ejército y Armada Nacional, excepción hecha del personal civil de la SEDENA y Secretaría de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros de los cuerpos de seguridad pública; el personal del servicio exterior mexicano; y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras.

De la clasificación anterior determinamos quiénes son los trabajadores al servicio del Estado, pero trataremos de conceptualizar el término, a través de la doctrina y la ley reglamentaria.

"Los Trabajadores al Servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública

ca, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente". (11)

Los antecedentes nacionales de las relaciones entre el Estado y sus servidores los encontramos en la época colonial, en las Leyes de las Indias; con disposiciones relativas a la función pública, la cual se entendió durante el tiempo en que tuvieron aplicación las referidas Leyes a falta de otra legislación, pues se tenía un sometimiento de los indígenas y privilegios para estos servidores, pues muchos eran criollos o españoles con nombramiento desde España.

En la Constitución de 1917 las relaciones de los burocratas no fueron reguladas por el constituyente. Posteriormente las presiones se volvieron muy fuertes orillando al Presidente Adolfo López Mateos a presentar al congreso un proyecto de adiciones a la Constitución, para elevar a ese rango las relaciones laborales de aquellos al servicio del Estado; dicho proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y el burocrático.

Una vez asentado el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el 28 de diciembre de 1963. En la misma se determina que "Trabajador es toda persona que preste un trabajo físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". (12)

Y en sus numerales 4, 5 y 6 distingue entre dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza. Analizaremos las citadas

(11) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 336.

(12) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Op. Cit. Pág. 21.

disposiciones que señalan la división entre estos.

El precepto 5° menciona los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben de llenar. En primer lugar, los cargos de que se trata deben requerir nombramiento autorizado por el Presidente de la República. También serán de confianza los cargos que impliquen funciones de dirección, es decir, que tienen representatividad que implica poder de decisión. Esto es lógico ya que quien toma resoluciones que pueden afectar a la buena marcha de la administración pública deben de ser personas de confianza del titular que los designa.

Asimismo los operarios que integran la planta de la Presidencia de la República indudablemente serán de confianza.

Los que desempeñen actividades de inspección, vigilancia y fiscalización, a nivel de jefatura y subjefatura también tienen esa misma categoría. En el caso se está en presencia de una actividad que por su propia naturaleza requiere de la confianza del titular, ya que se trata de quien está pendiente del debido cumplimiento de las gestiones encomendadas a los servidores públicos.

Quienes manejan fondos y valores, teniendo la facultad de determinar la forma de aplicación o el destino de aquellos, también son considerados de confianza. Igualmente se encuentran citados en el precepto quienes ejerzan actos de auditoría. El enunciado de que se trata está redactado en tal forma que quedan incluidos todos los que presten servicios en estas áreas; la única explicación podría encontrarse en la posible filtración de datos a través de personal de apoyo que no fuera de confianza.

Independientemente de la enumeración por funciones, también señalan una larga lista de puestos. Después de estos grandes listados, sigue el numeral 6° que, en forma concreta dice que serán trabajadores

de base por exclusión los no incluidos en el artículo precedente. Se ñalando enseguida la inamovilidad de los puestos, requiriéndose pres tar servicios por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente.

Ahora pasaremos al estudio del segundo sujeto de la relación del trabajo burocrático: el Estado, señalando antecedentes y caracte rísticas principales.

La palabra Estado proviene etimológicamente del latín status el concepto y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filisofía política.

Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natu ral de la evolución humana; otras como la estructura del poder políti co de un comunidad; otras lo ven como el cuadro geográfico don de se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identi fica con la sociedad, esto es, como la totalidad de un fenómeno social otras se le contrapone a sociedad. Unas veces se le iguala a nación, otras a poder.

No obstante lo anterior, los aspectos jurídicos son particu larmente relevantes en una descripción de Estado, el cual constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política; crea derechos, aplica una constitución; contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; en suma es sujeto de derechos y obli gaciones.

En nuestra Constitución nació el Estado Moderno como un ente político-social, en cuya dognática política quedó absorbido el de ca rácter liberal burgués de derecho, reconociendo al mismo los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales; en tanto que

el segundo mencionado proclamó los derechos de los campesinos y de los trabajadores frente a la tierra y capital, frente a los explotadores o los propietarios, de donde emanan relaciones entre los hombres y las cosas, bienes o patrimonio cuyo destino será entregar éstos a aquellos, para transformar la relación jurídica en relación auténticamente social. De aquí resulta que la Constitución es instrumento jurídico para socializar la tierra y los bienes de la producción.

Históricamente se encuentra el origen del Estado Moderno en la descomposición social, económica, religiosa y política de la Edad Media; entonces nace la burguesía y con ella los comerciantes y los banqueros, el espíritu de la riqueza, en una palabra los explotadores. Aquel rompió con el pasado y creó un nuevo mundo de explotación del hombre por el hombre, que hasta hoy subsiste en el régimen capitalista al cual está inserto nuestro país, no obstante su economía mixta.

La primera manifestación del Estado Moderno fue el absolutismo de los reyes, dándole al hombre de negocios la justificación teológica de la mentalidad del lucro. A raíz de aquel siguió el Estado liberal conservando los principios en las libertades del hombre, en los nuevos derechos políticos y económicos, derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, que el pensamiento burgués recogió para hacer respetar la similar del hombre. Así se explica la supervivencia de la burguesía en el primero referido de derecho y por consiguiente en el Estado político de nuestras Constituciones de 1824 a 1917, pero con abierta pugna con el Estado Social creado en la Constitución vigente que incluye los derechos del proletariado para combatir a la burguesía y consiguientemente al Estado Político.

La Ley de Leyes mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que consignó derechos sociales, agrarios y de trabajo, propiciando la transformación estructural progresista del Estado Moderno al encomendarle funciones sociales independientemente de sus características públicas, tales atribuciones similares de los poderes públicos se consig

nan expresamente en la Carta Fundamental.

Se puede decir que surgió dentro del Estado político un nuevo de derecho social, proveniente de la Declaración de Derechos Sociales y normas que estructuraron los poderes de igual naturaleza en el artículo 123 con funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, cuando intervienen en la cuestión social o en las relaciones entre los factores de la producción, capital y trabajo, con atribuciones específicas de carácter social exclusivamente.

El concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se le concibe como una corporación, como una persona jurídica, la cual es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial.

Otra de sus características, igualmente esencial es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente como la soberanía. En base a los puntos anteriores encontramos que Jellinek define al Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario". (13)

El Estado es generalmente entendido como una relación en la que alguien manda y otros obedecen. Las relaciones de dominio o de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros.

Forzar a otros a portarse de conformidad con la voluntad de uno equivale a tener poder sobre ellos. Es fácil entender que el concepto de dominio implica el concepto de autoridad y de supraordinación.

(13) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 1322.

ción o estratificación. Todos los mandatos incluyendo las disposiciones y las reglas jurídicas, se dice, proceden de superiores y se dirigen y obligan a inferiores. El término superior en este contexto significa poder jurídico, toda vez que no se puede olvidar el hecho de que la significación de un mandato es aceptado como una norma válida.

Al considerar los problemas persistentes del Estado, observamos que éstos implican creación, derogación, ejecución y legitimación de normas sociales de cierto tipo; esto es, de normas jurídicas. Lo anterior constituye evidencia suficiente que muestra que el estado desde este punto de vista, no es sino un complejo de actos jurídicos atribuidos a la comunidad estatal, que poseen el monopolio del uso de la fuerza.

Ahora bien si el Estado, desde este punto de vista no es sino un sistema jurídico específico, el problema de cómo aparece, de cómo funciona, de cómo cambia, acarrea el problema de determinar cómo es que las normas y entidades jurídicas que lo constituyen funcionan, son creadas y pueden ser modificadas.

Si quitáramos los elementos normativos del conglomerado que constituye la esencia de una comunidad política lo único que tendríamos es un agregado de individuos, dominio, legitimidad, autoridad, esto sólo es posible si entendemos el carácter normativo que supone el Estado.

Son las normas jurídicas las que convierten el comportamiento de los miembros de la comunidad en un problema de razón práctica, en un conjunto de criterios que señalan qué hacer, establecidos por ciertas instancias que no son otros sino los órganos del Estado, dentro de los cuales, tendrán que aparecer los que actúen como representantes de la relación laboral burocrática, y al efecto el artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, determina quién representará al Estado en la relación de trabajo.

4. CONFLICTOS DE TRABAJO. De manera clásica los economistas distinguen tres agentes de la producción, la tierra, el trabajo y el capital. Estos factores producen conflictos en las actividades industriales, pero principalmente los elementos dinámicos, capital y trabajo; el primero, por su afán exagerado de obtener mayores utilidades en detrimento del trabajo, y éste, por defenderse contra la explotación que implica la producción capitalista.

Entre el capital y el trabajo se han presentado diferencias en las que cada una de las partes defiende y reclama lo que considera su derecho; los trabajadores el producto de su trabajo y los patrones la plusvalía y su renta para acrecentar sus bienes.

Dentro del artículo 123 Constitucional se fomenta la lucha de clases, enfrentando a los sindicatos de trabajadores frente a las agrupaciones patronales, no sólo para el mejoramiento económico de los primeros sino para su reivindicación. La lucha de clases es evidente, en las relaciones de producción económica; sin embargo, existen otras de carácter laboral en las que no aparece claramente el conflicto clasista, en virtud de que en ellas no se produce riqueza sino simplemente servicios, como su prestación de carácter profesional, de los trabajadores domésticos, en las relaciones en las Universidades Autónomas y del Estado, también se da el fenómeno económico-social anteriormente aludido.

En el proceso de formación del artículo referido antes, se advierte que no sólo se crearon derechos para los trabajadores en relación con el trabajo de carácter económico sino también en lo que respecta al que no produce riqueza, en el cual se especificaron entre otros a los empleados comerciales, domésticos y artesanales.

En los conflictos de trabajo que han surgido entre el Estado y sus servidores, también se manifiesta la lucha de clases, sin

ser el Estado una empresa de carácter económico sino simplemente pa
trón frente a sus empleados.

La lucha de clases aún no se supera, sino por el contrario en todo momento está presente, sólo que se hace más patente cuando la balanza se inclina hacia alguno de los extremos. El carácter encontra
do de los intereses de trabajadores y patrones mantiene encendida la flama secular de aquella; en consecuencia, los conflictos laborales es
tán vigentes y continúan siendo múltiples. Hay que considerar también que el desarrollo de la ciencia y de la técnica va generándolos en un cúmulo que antes no se presentaban.

Las controversias del trabajo burocrático, asimismo conti
nuan dándose en el ámbito de las relaciones de trabajo del Estado y sus servidores, para su adecuada comprensión es necesario adentrarse al estudio de los conflictos de trabajo en general, así como sus con
ceptualizaciones.

Los problemas entre los trabajadores y patrones son expre
sión de pugnas, dificultades, choques, litigios, diferencias, neces
sidades que se relacionan con el trabajo, y cuando aquellos no pue
den avenirse, entonces se requiere de la intervención de un tercero que se encargue de solucionar esos conflictos, llámense árbitros o tri
bunales.

El maestro José Dávalos nos señala que "la palabra conflicto tiene el significado de pretensión resistida. Los conflictos laborales son las controversias que se suscitan en el marco del derecho del tra
bajo y van desde la inconfomidad nacida por la falta de una pequeña porción salarial, hasta la huelga". (14)

(14) DAVALOS, José. Conflictos de trabajo. Excelsior. Diario. 29 de ju
nio de 1993. Pág. 5-A.

Desde nuestro particular punto de vista, la anterior definición, nos parece muy ambigua, en principio al marcarse como conflicto laboral toda controversia que se presente dentro del marco del derecho del trabajo, no indicando lo que recae dentro de este marco, o acaso los problemas suscitados dentro de una laguna legal estarán desprotegidos; posteriormente en su definición pretende ejemplificar y limitar los con la huelga.

Mientras que los conflictos de trabajo han sido definidos de diversas maneras, tanto por tratadistas extranjeros como por nacionales, entre las definiciones más importantes encontramos a Ernesto Krotoschin, quien lo define así "por conflicto de trabajo en sentido amplio, se entienden las controversias de cualquier clase que nacen de una relación de derecho laboral, o sea que esta relación se haya establecido entre un empleador y un trabajador individual (contrato individual de trabajo) o entre grupos de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo); pero también cuando la relación pertinente al derecho laboral existe entre un empleador o un trabajador y el Estado". (15)

La conceptualización marcada arriba, nos parece mucho más entera, desde el momento que abarca a todas las partes de la relación de trabajo.

Eugenio Pérez Botija, indica "con el nombre de conflictos laborales se alude a las fricciones que pueden producirse en las relaciones de trabajo. Desde un paro en masa que pone en peligro la vida de la comunidad, hasta la más leve controversia sobre si cierta empresa ha impuesto o no una sanción injusta a uno de sus empleados". (16)

(15) KROTOSCHIN, Ernesto. Instituciones del Derecho del Trabajo. Tomo II, 1960. Pág. 35.

(16) PEREZ BOTIJA, Eugenio. Op. Cit. Pág. 256.

Notamos en la pasada definición una tendencia similar a la de José Dávalos, inclinándose por la concretización a base de ejemplos de situaciones frecuentes.

En tanto Mario de la Cueva señala "los conflictos de trabajo son las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patronos, solamente entre aquéllos o únicamente entre éstos, en ocasión o con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo". (17)

En el mismo orden de ideas encontramos que el Diccionario Jurdico Mexicano expresa "En sentido lato son conflictos de trabajo, las controversias que pueden presentarse en las relaciones laborales. En sentido estricto, son las diferencias que pueden suscitarse entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo". (18)

Es evidente la similitud de las dos definiciones anteriores, suponemos que ambas pertenecen a la misma corriente, por lo que asímis poseen las mismas virtudes y defectos.

La terminología del artículo 123 de la Constitución supone el contenido de los conflictos, como controversias, choques, estableciendo como sinónimos los vocablos de conflictos o deferencias, que hacen defectuosa cualquier definición que toma uno como esencia del otro. En efecto la fracción XX del apartado "A" del artículo 123, indica que "Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo..."

En base a las anteriores consideraciones, podemos determinar

(17) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Octava Edición. Porrúa, México, 1964. Pág. 728.

(18) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pp. 619 y 620.

que se trata de conflictos entre trabajadores y patrones, o sólo entre aquellos, en relación con la lucha de clases, cuestiones legales, laborales o económicas, que requieren intervención de un tercero o de la autoridad competente para dirimirlo, todo lo cual proviene del régimen de explotación capitalista.

Los conflictos de trabajo se manifiestan a través del proceso social del trabajo, conforme a la terminología más moderna del derecho procesal social, pues en el multicitado artículo 123 de la Carta Magna se emplea el concepto de conflicto como sinónimo de litigio o juicio, y en su expresión más genuina se identifica como el proceso social del trabajo, en el campo de la producción económica, en la prestación de cualquier servicio y en las relaciones burocráticas.

En cuanto a la clasificación general de los conflictos de trabajo, podemos determinar que existen en razón de los sujetos, en razón de su naturaleza, de acuerdo al tipo de interés afectado. En razón de los sujetos pueden ser entre trabajadores y patrones, conflictos de trabajo suscitados con motivo del contrato o relación de trabajo o hechos íntimamente relacionados con ellos.

También pueden ser entre trabajadores, que son conflictos derivados del contrato o relación de trabajo o de hechos estrechamente concatenados con ellos, el conflicto es entre patrones normalmente es por diferencias originadas del contrato de trabajo.

Por su naturaleza, los conflictos laborales se clasifican en jurídicos y económicos. Son conflictos jurídicos los que surgen por la aplicación o interpretación de las normas de trabajo, legales o contractuales. Este tipo de conflictos pueden revestir naturaleza individual o colectiva. Son conflictos económicos los que se refieren al establecimiento o modificación de las condiciones de trabajo, o bien a la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo, el más claro ejemplo es la demanda de revisión del contrato colectivo

de trabajo.

De acuerdo al tipo de interes afectado, los conflictos de trabajo pueden ser individuales o colectivos. Los primeros afectan el interés particular de uno o varios trabajadores, como podría ser la controversia por la reducción de salario de uno o varios de ellos. Los segundos lesionan el interés gremial de los obreros. Clasificación que no corresponde al número de contendientes; obedece sobre todo al carácter de la relación individual o colectiva que lesione.

Como los tres tipos de conflictos corresponden a criterios de clasificación distintos, pueden combinarse entre sí, catalogándose en cinco grupos, entre trabajadores y patrones individuales jurídicos entre trabajadores y patrones colectivos jurídicos, entre trabajadores y patrones económicos, entre trabajadores individuales y colectivos, y entre patrones individuales y colectivos.

Un tipo de conflictos muy particular es el que se presenta entre el Estado y sus servidores. Tomando en cuenta que el Estado Moderno se desdobra en dos entes, el primero como un Estado político organizado jurídicamente con las garantías individuales y los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial; constituyéndose el Estado Federal por éstos, y por los Estados miembros que adoptan la misma forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como división territorial y de su organización política y administrativa del Municipio libre.

El segundo ente, como un Estado de derecho social, que comprende las garantías sociales y su jurisdicción especial, que integra uno de los capítulos de la constitución social, pero subordinado a los poderes públicos.

El Estado democrático-capitalista simboliza a la clase explotada.

tadora, por lo que es admisible la existencia del Estado patrón, cuya alma es esencialmente burguesa y en sus relaciones sociales con sus servidores o trabajadores se originan conflictos laborales que deben ser dirimidos por jurisdicción especial del trabajo. La otra cara del Estado y derecho social, mediatizada por la fuerza del poder público.

De manera genérica, la evolución de los conflictos de trabajo puede encontrar solución a través de la voluntad de los sujetos implicados, por los buenos oficios de un tercero ajeno a la controversia o por la decisión de la autoridad jurisdiccional.

Es síntoma inequívoco de madurez y de capacidad para conciliar, cuando los propios sujetos en conflicto consiguen resolver sus diferencias directamente. En ocasiones es poco viable que las partes lleguen a un arreglo, pero tampoco se quieren ir al extremo de la vía jurisdiccional, en estos casos puede acudirse a un tercero que actuaría en calidad de conciliador, mediador o árbitro.

La resolución jurisdiccional de los conflictos laborales está encomendada por el artículo 123 de la Constitución, a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, apartado "A" fracción XX, y al Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje en la fracción XIII del apartado "B".

En cuanto a los conflictos de trabajo burocrático la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establece jurisdicciones especiales de carácter social con objeto de resolver las controversias entre el Estado y sus servidores; una para las diferencias o conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus trabajadores, y otra para las diferencias o conflictos entre el poder judicial de la Federación y sus servidores.

Así como los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general todo aquel que presta un servicio a otro tiene su jurisdicción especial laboral a cargo de las Juntas de Conciliación y

Arbitraje, los trabajadores al servicio del Estado tienen también su jurisdicción especial a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del Poder al que sirvan. Las normas de procedimientos a través de las cuales se ejercen las dos jurisdicciones y los actos procesales son los mismos.

Los Tribunales Burocráticos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas cuando se trata de los registros de los sindicatos, y cuando se trata de registro de condiciones de trabajo.

Por lo que se refiere a la cancelación del registro de los sindicatos, cuando hay controversia, no es acto administrativo sino materia de un juicio contencioso que se resuelve en ejercicio de la función jurisdiccional.

En la jurisdicción laboral burocrática se dirimen los conflictos entre el Estado y sus servidores, los cuales se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los Poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ellas y pueden ser de cuatro clases:

- I) Individuales, entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- II) Colectivos, entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III) Sindicales, entre los trabajadores y sus organizaciones;
- IV) Intersindicales, entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

De los dos primeros tipos de conflictos podemos indicar que son producidos con motivo de la relación laboral establecida entre los titulares de las dependencias o instituciones y trabajadores de base a

su servicio.

En cuanto a los sindicales e intersindicales estos son pro
vocados, asimismo por la relación jurídica, pero donde existen diver
gencias con relación a los derechos escalafonarios o preferentes o de
carácter profesional entre los miembros de un sindicato, o entre dos
o más estructuras sindicales.

Cualesquiera de los conflictos antes señalados entre los
trabajadores y los Poderes de la Unión, se tramitan con sujeción a
las mismas normas de procedimiento consignadas en la ley reglamentaria
del apartado "B" del 123 Constitucional.

5. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Podríamos entender al derecho procesal como el conjunto de las normas jurídicas que se ocupan del procedimiento, acciones, excepciones y defensas en los casos de oposición de intereses ante las autoridades jurisdiccionales.

Un proceso es una secuencia de determinados actos que están encaminados a lograr la sentencia, es decir, a que el juzgador emita un juicio sobre las diferencias entre las partes litigantes. La secuencia del proceso está definida por el derecho procesal. Es apegándose a las normas y preceptos de esta ciencia jurídica como se puede dar seguridad y estabilidad al proceso.

Desde el inicio de la existencia del hombre su vida en sociedad necesariamente esta sujeta al derecho, a todas y cada una de las normas que permiten la convivencia de personas con diversos intereses; pero en muchas ocasiones estos intereses son encontrados, y es necesario que las partes en conflicto ocurran ante la autoridad investida de facultad de resolver la cuestión, diciendo a quien corresponde realmente la razón.

La reglamentación del proceso es, la que norma las acciones de quienes ocurren demandando la justicia, las excepciones y defensas de los demandados, establece cuales probanzas deben aportarse para esclarecer los hechos origen del conflicto y en muchos casos llegar a tasar o indicar las penas, multas o indemnizaciones que alguna de las partes, la demandante o la demandada, debe pagar a la otra; a indicar que actos debe llevar a cabo y cuales dejar de ejecutar.

El derecho referido es muy reciente, por lo que el del trabajo bajo lo es más aún. Incluso se puede decir que se encuentra en formación. En efecto, el derecho sustantivo del trabajo aparece en la primera década de nuestro siglo, y su rama complementaria, el derecho procesal del trabajo cuenta aún con menos antigüedad; incluso no es sino hasta la década de los treinta cuando se comienza la impartición

de la cátedra en la Escuela de Jurisprudencia.

Para Miguel Cantón Moller "el Derecho Procesal del Trabajo es algo más que el conjunto de normas que al respecto hay en la ley; es también un conjunto de doctrinas que detienen las acciones que se pueden ejercitar; es también el conjunto de teorías que sobre la actuación de los tribunales de trabajo existen y es por último, también la interpretación jurídica de las normas, aún sin su aplicación, por parte de los estudiosos del derecho en su parte propiamente procesal". (19)

Pero a nuestro juicio el derecho procesal del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de los procedimientos de los conflictos de trabajo, sometidos a tribunales laborales.

Debe entenderse principalmente que el objeto del derecho es la necesidad social de regular los conflictos de intereses entre los particulares, solucionándolos en forma pacífica y justa. Así pues la principal finalidad del derecho procesal se encuentra en la necesidad de aplicar y realizar la ley sustantiva sujetando su actividad a normas comunes para la impartición de justicia.

El principal objetivo del derecho procesal del trabajo es mucho más importante aún, pues se trata de solucionar conflictos de intereses más que particulares, de clases sociales; de estratos que por razones de carácter económico se encuentran transitoriamente encontrados, opuestos; puede ser que una resolución en estos casos afecte el interés particular de uno o varios individuos, que sin embargo, sea perfectamente justa, pues regulariza problemas de interés comunitario. Es decir, se trata de un derecho eminentemente de clases cuando se habla de derecho laboral y por consiguiente de derecho procesal de la materia.

(19) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac, México, 1985. Pág. 218.

En el Derecho Procesal del Trabajo burocrático, las disposiciones generales son semejantes a las laborales, pues son supletorias por mandato del artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado. Sin embargo, enuncia el principio de irrenunciabilidad de derechos sustanciales y procesales consagrados en las Leyes en favor de los empleados públicos.

Fundamentalmente, en el proceso burocrático es norma esencial la aplicación de los principios de justicia social, así como la prevalencia de interpretación más favorable al trabajador en caso de dudas. Sólo destaca la prohibición de cobrar cuotas y de recusar a los miembros del tribunal; pero tanto en este proceso como en el propiamente del trabajo, se regula un régimen de responsabilidades y sanciones que son indispensables para una buena administración de justicia.

Las diferencias o conflictos entre el Estado y sus servidores por disposición expresa de la Ley de la Materia, tienen el carácter de jurídicos, por lo que el proceso, a su vez, sólo puede tener como objetivo una relación laboral jurídica sujeta expresamente a normas del procedimiento de la reglamentación del apartado "B" del artículo - 123 Constitucional o de sus disposiciones supletorias.

No hay, pues, conflictos de carácter económico, como ocurre entre los factores de la producción, entre el Estado y sus servidores, por tanto que en estos no está en juego el fenómeno de la producción, sino simples relaciones de carácter jurídico donde pueden originarse violaciones a la Ley por parte de los trabajadores o de los titulares de las dependencias gubernamentales, como sujetos de derecho en las relaciones laborales burocráticas.

El proceso laboral respectivo va encaminado a obtener la satisfacción del derecho en un laudo con efecto de cosa juzgada, sobre la base de la verdad sabida y buena fe guardada, pero la relación es

eminentemente jurídica, en la inteligencia de que los derechos de los trabajadores son sociales y del Estado patrimoniales.

Así encontramos en el Diccionario Jurídico Mexicano la definición de Derecho Procesal Burocrático en donde indica "es el que está destinado a la solución de los conflictos planteados entre los empleados y funcionarios públicos y las entidades gubernamentales, tanto centralizadas como descentralizadas en las cuales prestan sus servicios". (20)

Nosotros lo definimos como el conjunto de normas jurídicas - encaminadas a regular el proceso para buscar la solución de controversias planteadas entre los empleados públicos y el Estado en su carácter de patrón.

Aunque hemos notado la similitud entre el proceso burocrático y el derecho procesal laboral en general, existen variantes en el procedimiento que se sigue para buscar la solución del conflicto; entre las principales se encuentran los trámites de los similares colectivos y sindicales.

Dentro de este tema sería importante señalar ciertos términos que van dirigidos a solucionarlos y al acatamiento de la resolución emitida por el árbitro, en este caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre los más importantes encontramos los términos Laudo, Ejecución de Laudo y Medios o Medidas de Apremio.

Laudo, lo podemos definir como una sentencia arbitral. No se trata de una recomendación sino una resolución, un fallo. El laudo

(20) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Pág. 1036.

siempre es emitido por un tercero, ya sea individuo o grupo colegiado, y tratándose del Derecho Burocrático, será el Tribunal referido en el párrafo anterior.

Ejecución de Laudos, una definición completa es la que encontramos en el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual nos indica "Es realizar o llevar a la práctica un fallo o decisión en materia de Derecho del Trabajo. Hacer efectivo el contenido de una norma individual ordenada por una sentencia o "laudo" laboral. Son actos encaminados a lograr el cumplimiento de resoluciones dictadas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mediante las cuales se pone fin a un conflicto". (21)

Solamente, consideramos se podría agregar, "...Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, mediante...".

Medios o Medidas de Apremio, podríamos indicar que son los instrumentos jurídicos a través de los cuales la autoridad competente puede hacer cumplir sus resoluciones.

(21) Ibidem. Pág. 1229.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRATICA

1. Antecedentes Preconstitucionales del Derecho Laboral Burocrático.
 - A. Declaración de Derechos Sociales de 1917.
 - B. Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941.
2. Introducción del Apartado "B" en el Artículo 123 Constitucional.
3. La Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional de 1963.
4. Antecedentes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - A. Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.
 - B. Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA JUSTICIA LABORAL BUROCRATICA

La justicia laboral burocrática se ha ido desarrollando lentamente. De hecho, los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 constitucional; incluso llegó a existir confusión en cuanto a si los trabajadores públicos se encontraban protegidos por el texto de la Carta Magna de 1917, por lo cual existía un gran vacío en cuanto a la resolución de los conflictos que se suscitaban entre el burócrata y el Estado.

1. ANTECEDENTES PRECONSTITUCIONALES DEL DERECHO LABORAL BUROCRATICO. En México, los antecedentes de la historia laboral inician aproximadamente en el año 1906 con el Manifiesto del Partido Liberal de Ricardo Flores Magón donde se dan las bases para el establecimiento del derecho del trabajo con conceptos como la mayoría de trabajadores mexicanos en las empresas nacionales, igualdad de salarios para nacionales y extranjeros, prohibición del trabajo para menores de 14 años, jornada máxima de ocho horas, pago de salario en efectivo, pago semanal del salario, salarios mínimos, prohibición de descuentos y multas a los trabajadores, la prohibición de las tiendas de raya, habitación para los trabajadores.

Más adelante las huelgas de Cananea y Río Blanco y no olvidemos los años de 1912 a 1916 con la Casa del Obrero Mundial que denotaba el inicio a un cambio social con incursión de los trabajadores expresando sus necesidades, dando como resultado un beneficio en la Declaración de Derechos Sociales de 1917, la que "está dotada de una fuerza expansiva poderosa y bella, lo primero, porque en ella está encerrado el torrente de la revolución, y lo segundo, porque está al servicio de la justicia para todos aquellos que viven enajenados

en un trabajo para otro". (21)

A) Declaración de Derechos Sociales de 1917. Anterior al año de 1917 solo se encontraba como única base de los derechos de los trabajadores los señalados en materia civil, éstos indicados de manera equivocada, pues recordemos que el carácter social de la materia laboral, es el otorgar protección al subordinado, al débil, que no se encuentra en el mismo nivel que la otra parte de la relación existente.

El Derecho Social nació como un derecho creador, lleno de nuevos ideales y reformador de valores ya olvidados "...expresando una nueva justicia ya alejada de las simples relaciones de los hombres y convirtiéndose en la manifestación de las necesidades y anhelos del hombre que entrega su energía al trabajo". (22)

La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue, sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con ello, la revolución mexicana replanteó en la teoría constitucional la doctrina de los derechos del hombre y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado. Los artículos 27 y 123 significaron una nueva era del constitucionalismo como instrumento protector de la libertad y de la dignidad de la persona como ser humano.

Los Estados liberales regidos por las Constituciones del siglo pasado, entendieron que con garantizar la libertad y la democracia política no bastaba, para resolver los problemas de la realidad social que se presentaba, que se traducía en una desigualdad económica, escenificada por los poseedores de los medios de producción

(21) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. XIX.

(22) Ibidem. Pág. 45.

y aquellos que solo tenían como patrimonio su fuerza de trabajo. Esa desigualdad impedía que todos los sujetos visualizaran una perspectiva de un desenvolvimiento progresivo.

Al abandonar el general Huerta el poder, se dio oportunidad a tropas constitucionalistas a luchar por derechos laborales. El 8 de agosto se dictó en Aguascalientes la reducción tanto de la jornada de trabajo semanal como la prohibición a la reducción del salario para esos días ya en Tabasco se reducía a ocho las horas de trabajo; - en Jalisco y Veracruz se llevo a cabo por Manuel M. Diéguez la expedición de un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal y vacaciones; el 7 de octubre, Manuel Aguirre Berlanga publico el decreto que podemos considerar como una primera Ley del trabajo de 1915 en donde se contempló entre otros: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo a menores de nueve años, protección al salario y se crearon las Juntas de Conciliación y Arbitraje; El cuatro de octubre - de 1914 se impuso el descanso semanal en Veracruz y el primero de ese mismo mes se expidió la Ley del Trabajo del Estado, con jornada de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo. (23)

En 1915, en el Estado de Yucatán se propuso reformar el orden social del estado, expidiéndose para ello "... las leyes que se conocen con el nombre de las cinco hermanas -agraria, de hacienda, del catastro, del libre municipio y del trabajo- un intento de sindicalización de la vida". (24)

Esta Ley del Trabajo declaró algunos puntos principales que más tarde integrarían el artículo 123 de la Constitución como el satisfacer los derechos de una clase social, el obtener los benefi

(23) Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Comentada INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM, México, 1985.

(24) DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 47.

cios mínimos de que deben disfrutar los trabajadores, y reglamentando a la vez instituciones colectivas e individuales, jornada máxima, de canso semanal sin olvidar las normas sobre higiene y seguridad y el trabajo de las mujeres y los menores.

Ya anteriormente Carranza, como jefe revolucionario, se de dicó a disolver ideas militares heredadas del porfiriato y se propuso consolidar un gobierno fuerte en base a transformaciones sociales y económicas con un similar enérgico y practicando la aplicación de principios no generales, sino de la "habilidad para resolver, aunque fuera a corto plazo, los problemas sociales más agudos con la acti vidad del Estado, abandonando el papel de mero vigilante del proceso so cial, convirtiéndose en el promotor fundamental de su mejoramiento me diante la adición de nuevos derechos sociales a los derechos indi duales ya indiscutibles". (25)

Carranza en 1916 convocó al pueblo para que eligiera repre sentantes a una Asamblea Constituyente que determinara el contenido futuro de la Constitución, pero el resultado no fue del todo benefi cioso, ya que el proyecto presentado, decepcionó a la asamblea, ya que ninguna de las reformas sociales quedó asegurada en lo que respecta a la materia laboral que tenía su regulación en el precepto quinto de la Constitución de 1857.

El debate que se produjo alrededor del artículo quinto del proyecto carrancista fue, sin duda, el más importante de la conven ción de Querétaro, ya que de él, consideramos, emanaron los textos que han dado a la Constitución Mexicana sus características más ori ginales, y en el cual además se manifestaron dos grandes tendencias en cuanto a la incursión de preceptos políticos-sociales en el texto

(25) BLANQUET, Eduardo. Historia Mínima de México. El Colegio de Méxi co, México, 1996. Pág. 144.

constitucional; la primera, guiándose por la técnica constitucional; juzgaba desaconsejable la inclusión en la Carta Magna de materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a la garantía de los derechos individuales.

La intervención de los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto plantearon, en definitiva, el nacimiento del constitucionalismo social. El primero citado, uno de los pocos diputados obreros que asistieron al Congreso de Querétaro, lamentó la oposición de un sector de la asamblea a la integración de los derechos obreros en la constitución "... Es verdaderamente sensible que el traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ... los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra los jurisconsultos". (26)

Manjarrez fue el que dió la pauta para que se dedicara todo un título constitucional al problema del trabajo, objetivo que juzgó indispensable para servir los ideales revolucionarios, aunque fuera necesario romper con los moldes del constitucionalismo "... creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna... a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más me

(26) Diario de los Debates del congreso Constituyente 1916-1917, México. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y de la Revolución Mexicana, 1960, T. I, Pp. 978 y 980.

recen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos de que debido a errores de forma; no nos asustemos de esas trivialidades, va mos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo...". (27)

Alfonso Cravioto remacharía brillantemente las proposiciones de los radicales. Para él, el artículo quinto presentado por la comisión era tímido y lo que se necesitaba, de plano, era un artículo constitucional especial dedicado a la protección de los derechos obreros. Recordaba que la Revolución Mexicana había pugnado no sólo por una transformación política del país, sino por una serie de reformas sociales, Cravioto expuso "... Esas reformas sociales pueden condensarse así: lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábricas y de las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, de sarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo con todos los religiosos; luchemos contra el militarismo, pero sin confundir el militarismo con nuestro ejército...". (28)

La asamblea, habiendo logrado un consenso unanime, aprobó suspender la discusión del artículo quinto para que se presentara a su consideración un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo. La asamblea, no señaló la integración de comisión alguna para tal efecto. Sin embargo, esta fue integrada por el ingeniero Pagtor Rouaix, diputado poblano y Secretario de Fomento, y el licenciado José Natividad Macías, los cuales junto con el grupo que formaron re

(27) Ibidem. Pág. 986.

(28) Ibidem. Pág. 1025.

cibieron varias sugerencias de diversos diputados que se incorporaron al proyecto final. Este fue presentado al congreso el día 13 de enero de 1917, explicando la naturaleza de las reformas propuestas con una idea básica, el incuestionable derecho del Estado de intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre.

Así el día 23 de enero de 1917 se puso a discusión el dictamen correspondiente, destacándose en el debate el derecho de huelga. Finalmente 163 diputados constituyentes aprobaron por unanimidad los textos del artículo quinto y del que pasaría a ser el artículo 123 dentro del título constitucional denominado "DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL". (29)

Con esta declaración de derechos sociales contenida en el artículo 123, implícito que éstos ya no fuesen una abstención del poder público como las garantías individuales, sino un contenido positivo, una obligación de actuar para el Estado con el objeto de vigilar la libertad y la equidad en las relaciones laborales, y de fungir como árbitro entre las fuerzas de la producción, con el objeto también de asegurar un equitativo equilibrio.

En el originario artículo 123, se considera que se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos pues quedaron comprendidos dentro de la enunciación de sujetos del derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados. La declaración constitucional expresa " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contra

(29) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Edición Especial. C.E.N. del P.R.I., México, 1981, Pág. 112.

to de trabajo...". (30)

No obstante la amplitud del artículo 123 de la Constitución de 1917, dando lugar a una expansividad al derecho del trabajo, lo cierto es que la Ley Federal del Trabajo de 1931 cerró cualquier posible debate respecto a si se tomaron en cuenta a los servidores públicos, estableciendo en su artículo segundo "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan"; aunque los empleados del poder público permanecieron al margen de toda protección constitucional.

Fue hasta el Estatuto jurídico de 1938, en que se reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 en cuanto a la burocracia.

B) Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941. Los burócratas fueron excluidos del texto constitucional del artículo 123, aunque en el preámbulo se dieron facultades a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes del trabajo, algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas, otras, las más, no.

La Ley del Trabajo en Veracruz en 1918, no incluyó a los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado, tampoco lo hicieron el Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del mismo año, na la Ley de Tabasco de 1926, por citar algunas. En otros Estados sí se reglamentaron las relaciones de los trabajadores con las Entidades; como la Ley de Chihuahua de 1922, la de Chiapas de 1927 y la de Aguascalientes de 1928. (31)

(30) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del trabajo. Porrúa, México, 1980. Pág. 583.

(31) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa, México, 1991. Pág. 66.

En el proyecto de la Ley Federal del Trabajo de 1931 no contempla a los burócratas, toda vez que los consideró objeto de una ley del servicio Civil. Aquí fue donde se empezó a relacionar el servicio civil con la función pública.

Incluso la referida ley de 1931, insistió en el mismo concepto del servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 constitucional, en su segundo artículo señala " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan".

El debate de que si el artículo 123 de la Carta Magna contemplaba a los burócratas, lo resolvió la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que " los trabajadores al servicio del estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no ocurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen". (32)

Durante este período, y al no expedirse las leyes del servicio civil, los trabajadores al servicio del Estado, se encontraron en una inseguridad jurídica laboral completa, sujetos a los continuos cambios políticos, puesto que con la renovación de funcionarios, hasta - los plazas más modestas eran removidos o cesados por el nuevo titular de la dependencia.

Siendo Presidente Constitucional sustituto el General Abglardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos entre otros acuerdos dictó uno de gran impor

(32) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 380.

tancia, el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934. Ya con anterioridad, casi al tomar posesión en 1932, había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa. (33)

Documento que indicaba la forma de su aplicación y se impondría a todas las personas que desempeñaban cargos, empleos o comisiones del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar, y excluía a los altos funcionarios y los de confianza. Consideramos que este acuerdo parecía establecer privilegios a los Empleados del Poder Ejecutivo, más que reconocer los derechos del servicio público, y señalaba únicamente la creación de comisiones del servicio civil en las Secretarías, Departamentos de Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios. Podemos considerar que el general Abelardo L. Rodríguez mostró gran simpatía por los trabajadores y con espíritu revolucionario trató de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores.

Tomando como antecedente principal un proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, y con el apoyo de gran número de servidores públicos, fue presentado en el Senado de la República, como Cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal. (34)

Las comisiones del Senado consideraron "... que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de riqueza social de

(33) CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. Cit. Pág. 77.

(34) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del trabajo. Op. Cit. Pág. 68.

que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo... el trabajador aludido, a pesar de la característica, ha carecido de la protección del Estado y de la ley del trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la revolución ha conquistado para los de más trabajadores". (35)

Los legisladores acogieron con gran entusiasmo el proyecto de Ley con ciertas reservas por el hecho de que favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo; de ahí que se pronunciara a favor de que esa reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los laboriosos al servicio de los Poderes de la Unión, ya que debía reconocer los derechos de los operarios por igual, y no otorgar beneficios exclusivos para algunos.

Se elaboró un dictamen por parte de las comisiones unidas primera y segunda de trabajo y segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores. Durante el debate el senador Gonzalo Bautista apoyó el dictamen al señalar "que tan trabajador era el empleado público como el de cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que éstas son de carácter universal. La Constitución de la república no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la revolución en los campos de batallas y que se inscribieron en el artículo 123". (36)

Así después de la amplia discusión de que fue objeto el proyecto de la Ley, el mes de noviembre de 1938 se aprobó por el legislativo federal; y fue publicado en el Diario oficial del 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

(35) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el 21 de diciembre de 1937. Pág. 30.

(36) Ibidem. Pág. 46.

Es importante manifestar que en el Estatuto aparece la existencia de los tribunales competentes para conocer de los conflictos de trabajo entre los burócratas y el Estado, y establece un procedimiento por el cual se dá seguridad jurídica a los servidores públicos. Aunque de manera breve, significó un gran avance en la justicia laboral burócrática.

Posteriormente, se espidió otro similar en 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere a puestos de confianza, aumentando su lista; pero siguiendo los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las Juntas Arbitrales y conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos - conflictos entre el Estado y sus servidores, se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el Estatuto de 1938.

Es importante manifestar que en el Estatuto aparece la existencia de los tribunales competentes para conocer de los conflictos de trabajo entre los burócratas y el Estado, y establece un procedimiento por el cual se dá seguridad jurídica a los servidores públicos. Aunque de manera breve, significó un gran avance en la justicia laboral burocrática.

Posteriormente, se espidió otro similar en 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere a puestos de confianza, aumentando su lista; pero siguiendo los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las Juntas Arbitrales y conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos - conflictos entre el Estado y sus servidores, se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el Estatuto de 1938.

2. INTRODUCCION DEL APARTADO "B" EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Posteriormente a la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión en 1941, en el año de 1947 el Poder Legislativo aprobó un proyecto que proponía reformas al Estatuto y tanto este como las reformas fueron constantemente tachadas de inconstitucionales.

Aún así los burócratas consideraban que pese a la acelerada evolución legislativa el documento aludido que los regía no era suficiente garantía y que sólo elevando sus relaciones laborales a rango constitucional podían estar seguros de que los derechos que habían alcanzado les serían respetados en todo momento. Cabría mencionar que a pesar de la regulación a medias que les ofrecía el Estatuto los trabajadores del estado reconocían la necesidad de buscar más logros que permitieran tener la convicción plena de que la justicia laboral los llegara a cubrir como a los trabajadores comunes.

Históricamente la protección de los burócratas por parte del artículo 123, se dió en un marco totalmente distinto al que se presentó en la génesis de este precepto; en ese entonces el titular del Ejecutivo Federal fué Adolfo López Mateos quien un gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera.

El Sindicato Ferrocarrilero desde años anteriores presenta fuertes pugnas entre diversos grupos, por un lado los encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y por otro se encontraban los llamados independientes, cuyo dirigente era Demetrio Vallejo, con miras a la obtención del control de la poderosa organización sindical. Se pretendía a toda costa que el sindicato quedara en manos de gente que viera por los intereses gubernamentales y no de los trabajadores.

En 1958 en el mes de agosto, Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas; quien desde un principio y como primeros actos al frente del organismo, pidió mejoras para sus agr^emiados a través de un emplazamiento a huelga. El hecho de que las aut^oridades las formulara un sindicato independiente, condujo a las aut^oridades a declarar inexistente la huelga y a que no prosperaran los amparos que promovieron. (37)

Tratando de presionar los trabajadores sindicalizados inⁱciaron una serie de huelgas de hecho que, por coincidir con un perío^do vacacional de la población, desquiciaron el transporte. Con esto se desató la represión y fueron detenidos algunos dirigentes sindica^les; policía y ejército ocuparon los locales del sindicato y detuvie^ron a cientos de sindicalistas. Creemos que estos hechos marcaron un rumbo par el desarrollo de la búsqueda en la igualdad de derechos a través del reconocimiento de organismos independientes conformados por operarios burócratas; y marcaron los pasos a seguir dentro de la aplicación de la justicia laboral similar.

Las presiones ejercidas, aunadas a la necesidad de aclarar y robustecer la imagen presidencial, muy deteriorada por los actos re^gresivos, propicio que el Presidente de la República presentara al Po^der Legislativo una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucioⁿal; señalaba que " con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena con^{ci}encia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el Honorable Congreso de la Unión el día primero de septiembre último me permiti^ó anunciar que oportunamente propondría a su elevada consi^deración, el proyecto de reformas de la Constitución general de la Re

(37) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. Pág. 70.

pública tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los Trabajadores al Servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores". (38)

Lo anterior marcó el principio de un régimen especial de excepción, la regulación jurídica constitucional de las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores o empleados.

El siete de septiembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. (39)

En el apartado de los considerandos de dicha iniciativa, se remarcó que los trabajadores al servicio del Estado presentan condiciones distintas a los que prestan servicio en la iniciativa privada, ya que estos buscan obtener un lucro, mientras aquellos trabajan para instituciones que buscan el interés general y son colaboradores de la función pública; pero a pesar de ello también se debe regular su situación laboral. Este razonamiento fue el que llevó a que los derechos de los burócratas fueran regulados dentro de la Ley Suprema, la Carta Magna.

(38) NORIEGA CANTU, Alfonso. A Quién corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Trabajadores? Revista de la Facultad de Derecho. No. 107. México, 1977. Pág. 772.

(39) CANTON MOLLER, Miguel. Op. Cit. Pág. 82.

En el proyecto de ley, en realidad se consideraron las protecciones establecidas en el Estatuto de 1941, reconociéndose la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje.

En la sesión de debate de la Cámara, el senador Abelardo de la Torre Grajales, analizó la situación de los servidores públicos históricamente hasta 1938, y se señaló que no obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, sirvió para demostrar que nunca se alteró la paz, que no se estorbó al funcionamiento del Estado, y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y se concluyó que entre mejores prestaciones y beneficios tuvieran los burócratas mejor sería su rendimiento; terminó pidiendo la aprobación de sus compañeros para la iniciativa. Mientras tanto el senador Juan Manuel Terán Mata dijo que los trabajadores del Estado, requerían una protección, no solo legal sino, a nivel constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos. Rodolfo Brena Torres señalo notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes aunque no menores. Al terminar estas intervenciones se turno la iniciativa a las comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las que emitieron su dictamen el día diez de diciembre de 1959; posteriormente pasó a la Cámara de Diputados. (40)

Una vez en la Cámara de Diputados la iniciativa sufrió una modificación en la Fracción IX del que sería el apartado "B", en donde se manifestó que el trabajador podía optar por la posibilidad de ser reinstalado o el pago de la indemnización que estableciera la propia Constitución.

(40) Ibidem. Pág. 83.

Esta reforma ha tenido un gran peso, ya que el trabajador tiene la garantía de poder elegir y no verse precisado bien a quedar se en un ambiente hostil en su centro de trabajo.

Una vez que el dictamen fue aprobado volvió a la Cámara de Senadores para la discusión de las reformas propuestas, mismas que aceptaron por considerarlas procedentes, el cual fue aprobado con dig pensa de trámites y por unanimidad, y la iniciativa pasó a las Legisla turas de los Estados para actuar como Constituyente permanente.

El ocho de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, - turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su se sión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pa só al Ejecutivo para la promulgación, relizandose esta en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960. (41)

El Constituyente permanente decidió distinguir las relacio nes obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una concepción distinta también, toda vez que la rela ción jurídica que une a los operarios en general con sus respe ctivos patrones, es de naturaleza distinta de la que liga a los servido res públicos con el Estado, toda vez que los primeros laboran para em presas que persiguen la obtención de un lucro o satisfacción personal aunque, el trabajo no hay que verlo como objeto de comercio, sino al go inherente a la naturaleza humana, a la dignidad del hombre, por lo que debe ser regulado en todas sus formas.

Es importante señalar que la tendencia de la época marcó una base suficientemente fuerte para el desarrollo de los ideales pro tectores y tutelares del trabajo, podemos considerar que se encontro en el momento histórico adecuado para la expansión del derecho del trabajo.

Creemos que con la evolución histórica no ha madurado a la par el derecho laboral burocrático, sino por el contrario es una de las ramas que se ha ido quedando estancada, y es poco estudiada por do centes y estudiosos del derecho; requiere indudablemente de un mirucio so estudio, encaminado a buscar la protección del burócrata ante el Es tado y su enorme poder administrativo, sobre todo en el aspecto proce sal en donde no existe una instancia estatal capaz de someter al pro pio Estado, ya que, su poder es total en el ámbito laboral.

3. LA LEY REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL DE 1963. El el texto del apartado "B" aprobado en 1960 se estableció, dentro de los artículos transitorios la obligación de expedir una ley reglamentaria, en tanto el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión de 1941, seguiría vigente, nos permitimos transcribir el artículo segundo transitorio "Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente".

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963, reafirmando los principios de los Estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica del trabajo entre el estado y sus servidores, como derecho social, estableciendo y consignando las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas consignadas en el artículo 123 Constitucional.

Si bien en esta ley se superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que fue mínima la diferencia con el documento que le precedió, y que habla estado vigente, en lo relativo a prestaciones y prestaciones para los servidores públicos.

Es claro que con lo anterior, la nueva ley no logró la evolución deseada, volviéndose a cometer errores de antaño, quedando vacíos y lagunas, así como algunas injusticias, que a la fecha continúan sin subsanarse, a continuación comentamos algunas de estas imperfecciones.

En forma muy clara se elimina de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que el artículo segundo señala que es únicamente con los de base que se entiende establecida la relación de

trabajo. Además provocó confusión en el mismo, ya que al indicar "... se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base...", si se considera una interpretación literal del precepto, se entendería que la relación es con el titular de la dependencia, lo que es absurdo; toda vez que los titulares que extienden los nombramientos, los firman o autorizan, sólo están actuando como representantes del Estado, con quien está establecida la relación, como institución no como persona física que es lo que precisamente da la estabilidad en el empleo a todos los trabajadores de base.

Uno de los vicios más notorios recae cuando no define al empleado de confianza, toda vez que en su artículo quinto detalla pues to por puesto cuáles son de confianza, y después de la larga lista, por excepción se deducen los de base; sería preferible, conceptualizar los mismos o incluso señalarlos a partir de su nivel presupuestal.

Otro grave error en que cae la nueva ley, es el título octavo de medios de apremio y ejecución de laudos, toda vez que muestra el temor que desde entonces exhiben los Legisladores cuando se trata de consignar medidas en contra del Estado, y lo que habían ganado los burócratas dentro de este rubro en el estatuto de 1941, se perdió. Para mejor comprensión de lo anteriormente expuesto, nos permitimos remontarnos a lo establecido en el artículo 113 del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941, " Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje serán inapelables y serán cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas para ordenar el pago de sueldos, indemnizaciones y demás que se deriven de las mismas resoluciones.

Para los efectos de este artículo, el Tribunal de Arbitraje

una vez pronunciado el laudo, lo pondrá en conocimiento de todas las personas y autoridades interesadas".

También marcaba la obligación de que las autoridades civiles y militares prestaran auxilio al Tribunal para hacer respetar sus resoluciones.

Aunque en este capítulo no se pretende entrar al estudio legal del texto de la ley reglamentaria, se indican ciertos puntos para denotar que históricamente, en el rubro de ejecución de laudos y medios de apremio, se retrocedió de manera significativa, aunque muy bien maquillada, ya que al establecer otras medidas, que en principio parecían ventajosas para el trabajador, y con el paso del tiempo han resultado contrarias.

Los ejemplos anteriores son clara muestra de que el Nuevo Derecho del Trabajo Burocrático, si bien es cierto, tuvo avances importantes, también lo es, que tuvo retrocesos, estancamientos, y sobre todo falta de claridad para su interpretación, quedando, aunque con ciertos beneficios, aún el trabajador a merced del Poder del Estado.

4. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Para la solución de los conflictos entre el Estado y quienes le prestan servicio, se estimó conveniente la creación de una autoridad especializada, y así se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien es el órgano encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores, los cuales se originan por las diferencias que surgen dentro de la relación laboral existente entre los Poderes Públicos, Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores. Es de importancia que acotemos que el encargado de dirimir los conflictos del Poder Judicial con sus empleados es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que soló mencionamos por no ser materia de este trabajo.

Todos los conflictos con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio, se tramitan con sujeción a las normas de procedimiento consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En un principio los conflictos entre los empleados gubernamentales y el Estado Federal, Estados miembros y Municipios, conforme a la Declaración de Derechos Sociales consignados en el artículo 123 de la Constitución de 1917, quedaron sometidos a la jurisdicción de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

A partir de ese momento las leyes locales del trabajo fueron las encargadas de reglamentar las mencionadas relaciones laborales, siendo éste el motivo principal por el cual los conflictos fueron dirimidos en las Juntas de referencia.

En la reforma constitucional de 1929 quedó facultado el Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 y consiguientemente por disposición de la Ley Reglamentaria de es

te precepto, o sea la Federal del Trabajo de 1931, inconstitucional por lo que respecta al artículo segundo, las relaciones de la burocracia y del Estado, quedaron excluidas de la legislación laboral para ser regidas por las leyes del servicio civil, que nunca se expidieron. (42)

Durante los años de 1931 a 1938, la burocracia quedó desamparada prácticamente, aunque el artículo 123 le reconoció derechos, no existía institución alguna que se encargara de dirimir sus conflictos laborales.

Al emitirse por el General Lázaro Cárdenas del Río el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938, se incluyó un capítulo relativo a la solución de los conflictos, creándose un Tribunal de Arbitraje y Juntas de Arbitraje, existiendo una de estas Juntas en cada Unidad Burocrática, y los gastos originados por el funcionamiento del Tribunal y las Juntas debería ser pagado por partes iguales por el Estado y las organizaciones de trabajadores; con lo que se aseguraba daba a los funcionarios de esas Juntas y Tribunal una total independencia para actuar. En fecha posterior con el nuevo Estatuto de 1941 desaparecieron las Juntas y se establece un Tribunal único. (43)

Interesante es indicar que el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sus gastos originados por funcionamiento, son cubiertos por el Estado, por lo que indirectamente, el personal que lo integra podría ser parcial.

Ahora nos adentraremos al estudio de los órganos anteriores al Tribunal, su organización y competencia y/o Legislación que dió origen a los mismos.

(42) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. Pág. 301.

(43) CANTON MOLLER, Miguel. Op. Cit. Pp. 207 y 208.

A) Como se dijo anteriormente el primer antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo constituyeron las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, y la creación de estas, a su vez lo encontramos en el debate del Congreso constituyente en los años de 1916 y 1917.

En la fracción XX del proyecto de bases sobre legislación de trabajo se establecía " Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

En su oportunidad, y sin más discusiones puesto que ya se había hablado en el Congreso de las instituciones de Conciliación y Arbitraje, fue aprobada dicha fracción del artículo 123 de la Constitución, y únicamente se cambió el término "Consejo" por el de "Junta".

Cabe hacer mención que las relaciones burocráticas al no encontrarse reguladas, y hasta la aparición del apartado "B" en el artículo 123 constitucional, se entendieron incluidas en el apartado "A".

La Comisión dictaminadora habla de Tribunales de Arbitraje, lo mismo que los constituyentes que participaron en el debate, coincidiendo todos en que no deben ser tribunales jurisdiccionales. Luego el Constituyente creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de trabajo, independientes completamente del Poder Judicial. (44)

Los códigos locales, conforme al preámbulo del artículo 123

(44) TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1963. Pág. 67.

de la Constitución, en sus disposiciones procesales reglamentaron la organización y atribuciones de las Juntas Municipales de Conciliación y Centrales de Conciliación y Arbitraje, como tribunales de trabajo, así como los procedimientos para la tramitación y resolución de los conflictos laborales y las medidas para la ejecución de laudos. Aun que el sistema procesal se inspiró en el procedimiento común, se pre sentaron modalidades propias de la nueva disciplina; se introdujo la oralidad mediante la celebración de audiencias públicas, y se reduje ron los términos para tramitar rápidamente los conflictos.

En las capitales de las entidades federativas, Distrito Fe deral y los entonces territorios federales, funcionaron Juntas Centra les de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los conflic tos contenciosos del trabajo, de conformidad con lo prevenido en las leyes reglamentarias.

Hasta el año de 1927 sólo existieron en los Estados Unidos Mexicanos Juntas Locales, Municipales y Centrales de Conciliación y Arbitraje; pero a partir de ese año conjuntamente con éstas empezaron a funcionar las Juntas Regionales de Conciliación y la Federal de Con ciliación y Arbitraje. Finalmente desde 1931, se establecen en la Ley Federal del Trabajo, señalando que las Juntas Centrales de Concilia ción y Arbitraje, eran los tribunales locales del trabajo que ejerc cian la jurisdicción laboral en los Estados miembros.

Estas últimas nombradas se integraron por un representante del Gobernador del Estado, o territorio, o Jefe del Departamento del Distrito Federal, que fungía como Presidente de la Junta, con un re presentante de los trabajadores y otro de los patrones. Se insta laron y funcionaron permanentemente en las capitales de los Estados, en la del Distrito Federal y en la de los Territorios Federales, y se podían constituir tantas cuantas fueran necesarias en los Es tados, fijándole a cada una de ellas la jurisdicción que le corres

pondía. (45)

La designación de los representantes de los trabajadores y patronos eran elegidos democráticamente por las propias clases a que pertenecían a través de convenciones o colegios electorales.

En 1944 se estableció que los representantes del capital y el del trabajo de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, no podían ser reelectos en ningún caso, así como los representantes auxiliares del Gobierno no podían durar en su cargo más de dos años; luego en 1945 se prohibió a los representantes electos con anterioridad al primero de diciembre de 1942 el reelegirse. finalmente por virtud del decreto de 1945, se levantó la restricción y quedó firme lo establecido con anterioridad. (46)

B) Las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje aparecen como primer órgano encargado, ya expresamente, de dirimir los conflictos de los burócratas y además regulado su funcionamiento en los Estatutos de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941.

En el primer documento citado de 1938, se estableció la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje, expresaba que debían ser colegiados, y se integrarían por 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 árbitro que era nombrado por los dos anteriores, además en cada unidad gubernamental existía una Junta Arbitral, integrada por un representante del jefe de la unidad, otro del sindicato respectivo y el tercero elegido por am

(45) Ibidem. Pp. 117 y 118.

(46) Ibidem. Pág. 132.

bos. Las Juntas podían ser permanentes o accidentales según la frecuencia de sus labores.

En cuanto a la competencia las Juntas de Arbitraje concilian de los conflictos individuales que se suscitaban entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, y los conflictos intersindicales de la propia unidad.

Mientras el Tribunal de Arbitraje lo era para conocer y resolver de los conflictos individuales que se suscitaban entre el Estado y sus representantes, y sus trabajadores; así como los colectivos que se presentaban entre las organizaciones al servicio del estado y éste mismo; así como los intersindicales que se suscitaban entre las organizaciones al servicio del Estado, y para llevar a cabo el registro de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

Aquí encontramos que el documento aludido generalizaba en el concepto de trabajadores al servicio del Estado, caso contrario en la actual Ley Federal Burocrática vigente que es descriptiva y limitativa al enumerar en una larga lista a los trabajadores de confianza.

El procedimiento ante ambas instancias se reducía a la presentación de la demanda respectiva, que debía hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la respuesta que se daba en forma similar, y a una sola audiencia en la que se presentaban pruebas y alegatos de las partes y se pronunciaba una resolución salvo cuando a juicio del propio Tribunal o Junta se requería de la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenaba se llevarán a cabo, y, una vez efectuadas, se dictaba la resolución correspondiente.

Asimismo para las resoluciones se determinaba que el Tribunal y las Juntas apreciaran a conciencia las pruebas que les presenta

ren, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada.

Las resoluciones eran inapelables y debían ser cumplidas por las autoridades correspondientes, además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atendría a ella para ordenar los pagos de sueldos, indemnizaciones y demás remuneraciones económicas que se establecían en las resoluciones dictadas.

En cuanto al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, aquí desaparecen las Juntas de Arbitraje y subsiste únicamente el Tribunal de Arbitraje, que de igual manera se encontraba integrado por tres miembros designados a semejanza como lo establecía el Estatuto de 1938.

Su competencia consistía en conocer de los conflictos individuales que se suscitaban entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, los intersindicales de cualquier unidad; así como de los colectivos presentados entre las organizaciones al servicio del Estado y este mismo; de los conflictos intersindicales dados entre organizaciones al servicio de la entidad; y llevar a cabo los registros de sindicatos de operarios al servicio del Estado y su cancelación.

Relativo al procedimiento, se efectuaba de la misma manera que el establecido en el Estatuto precesor. Las resoluciones y medios para ejecutar los laudos eran idénticos a los, ya anteriormente, regulados.

Denotamos que de fondo no existieron grandes cambios entre uno y otro Estatuto, sobresaliendo principalmente la supresión de las Juntas de Arbitraje, absorbiendo sus funciones el Tribunal de Arbitraje.

traje, que adquirió mayor fuerza, siendo un magnifico antecedente para lo que actualmente es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

MARCO JURIDICO DE LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO BUROCRATICO

1. Naturaleza Jurídica del Servicio Burocrático.
2. Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
4. Leyes Supletorias.

C A P I T U L O I I I

MARCO JURIDICO DE LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO BUROCRATICO

La relación burocrática desde sus inicios ha sido objeto de múltiples controversias, incluso para determinar la naturaleza jurídica de la relación de los trabajadores con el Estado, si bien es cierto que actualmente lo enmarcamos dentro del Derecho del Trabajo, también es cierto, que se necesito de incontables debates para determinarlo; asimismo fue objeto de conflicto la constitucionalidad de la relación, así como el determinar si los burócratas eran protegidos por el origi nario artículo 123 y su respectiva Ley Reglamentaria; en fin, a conti nuación nos adentramos al estudio de las principales normas jurídicas que regulan los conflictos del trabajo burocrático.

1. LA NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO BUROCRATICO. La natu r raleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores ha sido objeto de opiniones encontradas, entre estas podemos encontrar d i versidad de opiniones civilistas y administrativas.

El Derecho Administrativo actual se fundamenta en la teoría legal de la competencia de los funcionarios públicos. "La justifica c ión de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado. Cualquier contravención a este principio nos interna en la teoría de los funcionarios de hecho". (47)

La diversidad de regímenes con que cuenta el desempeño de la función pública, así como el debate doctrinario acerca de la rama del sistema jurídico moderno a la cual pertenece el llamado derecho buro cr atico, no permiten que se esclarezca la naturaleza jurídica del acto

(47) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 379.

que establece la relación, laboral o no, entre el Estado y sus servidores públicos.

Con anterioridad hemos señalado, que la evolución del Derecho Laboral, comenzado con la revolución industrial, ha sido sumamente lento en el caso de la función pública, atendiendo a que no era considerado un trabajo propiamente dicho. En nuestro país incluso, no es sino hasta el año de 1960 en que se eleva a rango constitucional como garantía social, el derecho de los burócratas, a través del apartado "B" del artículo 123.

El acto por el que se da inicio a la relación laboral entre el Estado y sus servidores, es el nombramiento, y aquí precisamente es en donde surgen diversidad de teorías respecto a la naturaleza jurídica de este acto.

Lo anterior no ha impedido la proliferación de interminables cadenas burocráticas, consecuentemente, la existencia de mayor número de empleados públicos, o burócratas, demostrando con esto, el atraso legislativo en que se encuentra la ciencia jurídica que regula estas relaciones laborales. Consideramos que el retraso evolutivo del Derecho Laboral Burocrático se debe, principalmente, al temor de los legisladores de regular leyes que, en cierta manera, al reivindicar los derechos de los activos, irán en contravención de los intereses del Estado.

Lo arriba expresado se denota claramente al comparar las dos legislaciones laborales federales, así, mientras la Ley Federal del Trabajo es proteccionista de la clase trabajadora y trata de buscar la igualdad entre los sujetos de la relación laboral, la Ley Federal del Trabajo Burocrático es restrictiva y limitativa, lo primero al separar a un gran número de trabajadores burocráticos de su tutela, empleados de confianza principalmente, y lo segundo al reconocerle al trabajador público un menor número de garantías que las brindadas al trabajador

en general.

Existen dos grupos de teorías que intentan definir la naturaleza jurídica de la función pública. La primera se subdivide a su vez en los de derecho privado y público; la segunda en cinco que son: la unilateral, la civilista o contractual, la mixta o del acto unión, del contrato administrativo, del derecho vigente, y aquella que la asimila al Derecho del Trabajo.

A continuación, retomamos un poco más a fondo cada una de ellas, para argumentar sobre ese particular lo siguiente:

Teoría de derecho privado. Principalmente se equipara a la civilista y/o contractualista, al pretender que la relación jurídica se da entre dos personas, actuando el Estado en calidad de persona moral privada, que se separa de su jerarquía para formular un simple contrato. Más adelante hablaremos a fondo de esta teoría, señalando sus argumentos y contradicciones.

Creemos importante indicar que se puede considerar que la teoría que asimila al Derecho del Trabajo la función pública, es susceptible de ser considerada dentro del derecho privado, o del público pues no olvidemos que hay quienes consideran que el Derecho Laboral regula relaciones entre particulares, por lo que pertenece a la rama del Derecho Privado; asimismo al ser tutelar de la clase trabajadora hace que algunos lo incluyan dentro del Derecho Público aunque, en lo particular somos de la creencia de que pertenece a una nueva rama de la Ciencia Jurídica, la del Derecho Social, ya que busca regular y equiparar las desigualdades entre la clase obrera y la patronal. Esto es un claro ejemplo de la variedad de criterios en que se puede enmarcar a nuestra disciplina, y por lo tanto la diversidad de opiniones sobre la naturaleza jurídica del servicio burocrático.

Entre las teorías de derecho público, encontramos las de De

recho Administrativo y las del acto unión. Las similares de derecho Público toman los elementos generales de derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios.

Recordemos que "el progreso del derecho administrativo en su plena liberación del derecho privado, y la elaboración de sus propias teorías, opiniones, tesis, principios y consecuencias administrativas siempre en relación con un orden jurídico que se apoye, no en el interes privado, sino en los ineludibles mandatos de orden público, utilidad pública o interes general". (48)

La teoría del acto unilateral del Estado sostiene que, la relación del servicio que regula de manera única por la entidad estatal y que no requiere del consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público, a través del nombramiento.

El nombramiento destinado a designar a un individuo como servidor público, no implica la obligatoriedad por parte del mismo individuo de desempeñarse como tal y someterse al régimen jurídico correspondiente.

Para que esto suceda, debe contarse con la libre aceptación por parte de la persona designada, la que una vez manifestada surtirá los efectos que marca la ley, no antes, respecto de las facultades que le son conferidas para el cumplimiento de su cargo, así como en lo que se refiere a los derechos y obligaciones que asume frente al Estado.

Dentro de nuestro régimen jurídico se desecha esta teoría, ya que dentro del marco constitucional del artículo quinto es contradictoria a dicho precepto, que nos indica "en cuanto a los servicios

(48) Ibidem. Pág. 380.

públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezca las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Del mencionado artículo se desprende que si consideramos la teoría del acto unilateral del Estado, sería tanto como aceptar la inconstitucionalidad de la obligatoriedad y la violación a la garantía de la libertad de trabajo.

En cuanto a la teoría civilista y/o contractual, podemos manifestar que provienen de un muy antiguo concepto, consistente en que la prestación de un trabajo asalariado tiene su origen en la libre manifestación de voluntad por parte del trabajador y del patrón, los que en igualdad de circunstancias convienen las condiciones bajo las que será desempeñado el servicio; esta teoría afirma que a partir de un acto de naturaleza contractual, el Estado obtiene la fuerza de trabajo necesaria para cumplir con las atribuciones que posee. (49)

También se considera que ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación, e incluso se recurre a otra figura legal, como son los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a la que la otra se adhiere.

Gabino Fraga nos dice que "las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ello se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede soste

(49) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso Harla, México, 1991. Pp. 335 y 336.

nerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal ex preso que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la Ley o como la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica indiv dual derivada de la función y carácter del contrato". (50)

Creemos que la idea del contrato en que se fundamenta esta teoría, dista mucho de la concepción tradicional del contrato, no ajus tándose a este tipo de relaciones. En la dada entre el Estado y sus empleados públicos no deben intervenir consideraciones de derecho - privado de ninguna especie, ya que, los puestos públicos fueron y son creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades de los gobernados, y en general para realizar los fines del Estado, asignados a cada una de las dependencias. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

Continuando con la teoría mixta o del acto unión, debemos in dicar que también es conocido como acto condición, esta deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación est blecida.

Con lo anterior se determina que deben existir algunos facto res a cumplirse dentro del acto, estos determinaran la teoría, aunque resulten endeble esos razonamientos; a continuación los mencionamos:

a) En primer lugar la existencia de normas jurídicas previa mente establecidas para regular la función pública.

(50) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo segunda Edición. Porrúa, México, 1993. Pp. 132 y 133.

b) Seguidamente la desición libre del Estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo, conforme a las normas referidas.

c) La aplicación de dicho orden jurídico a un determinado caso concreto. (51)

Creemos que sin lugar a dudas no existe mayor variación entre el acto unió y cualquier convenio; pero, los consideramos mejor fundamentados que las teorías pasadas.

Por su puesto que se requiere de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que independientemente de la conceptualización que se le de viene a constituir un convenio o contrato, pero no de naturaleza civil.

La teoría del contrato administrativo establece que la función pública implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público.

Los contratos administrativos atienden a un interés público y están sujetos a un régimen público; en tanto que los de derecho privado el Estado concurre a contratar como particular, es decir, desprovisto de su carácter soberano y sometido a las normas de derecho común.

Cabría recordar que en el país el término interés público es sumamente ambiglo, dando lugar la denominación a cualquier actividad estatal; y además, atendiendo al hecho de que las contrataciones de servicios, de obras públicas, de adquisiciones y de enajenaciones se encuentran reglamentadas por normas de derecho público. Entonces no se podría en ningún caso determinar que contratos celebrados por el Estado están sujetos a derecho común, aclarando que los bienes estatales son imprescriptibles e inembargables.

Obviamente el nombramiento, de considerarlo dentro de la teoría del acto administrativo, no puede ser analizado atendiendo a otra figura administrativa, como es el interés público.

Si, bien, no podemos negar que el servicio burocrático con tiene aspectos netamente administrativos, tampoco podemos dejar de con siderar, que también tiene en su contenido partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus servidores.

Una opinión acertada, en ciertos puntos, es la que brinda el profesor Alfredo Sánchez Alvarado, cuando afirma que "el derecho del trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del derecho administrativo, por el contrario, en el devenir histórico nos enseña que existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el derecho administrativo y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el derecho administrativo". (52)

La crítica que hacemos a la opinión arriba indicada es en cuanto a la época, ya que no consideró en ningún momento el desarrollo del derecho laboral burocrático, aunque es justificable, por el tiempo en que emite sus consideraciones el autor en cita, ya que aún se en contraba muy fresca la entrada en vigor de la Ley Federal Burocrática en 1963.

La teoría del derecho vigente es la más sencilla, y los que se oponen a esta, son prácticamente los estudiosos y doctrinarios del derecho administrativo.

Para esta teoría, la naturaleza jurídica del acto que da origen al servicio burocrático, la determina la ley misma al regularlo.

(52) SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Oficina de Asesores del Trabajo, México, 1967. Pág. 39.

Rafael I. Martínez Morales manifiesta: "criterio que, a fuerza de ser simplista, es anticientífico en virtud de que no todo lo plasmado en un texto legal es técnicamente correcto, por una parte, y, por la otra porque es una posición formalista, la cual no puede ser considerada como punto de partida para elaborar un concepto general aplicable a las realidades que pretende explicar". (53)

Es claro que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores deben ser sustentadas en un estatuto, reglamento o ley. Derechos y obligaciones de los burócratas son fijados en un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga en algún momento la voluntad del servidor o empleado público.

Por último analizaremos la teoría que asimila el servicio burocrático a la rama del derecho del trabajo. Incluso existen autores que en primera instancia asignaban esas relaciones al derecho administrativo, pero, con la evolución del derecho laboral rectificaron esta postura; ejemplo de lo anterior es lo que señalaba Alberto Trueba Urbina, "la doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo". (54)

Los tratadistas nacionales en derecho administrativo siguen erróneamente esta tendencia, sin considerar que las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del año de 1917, en que entra en vigor nuestra Constitución, haciendo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.

(53) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 338.

(54) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. Pág. 525.

Esta teoría se basa en dos razones fundamentalmente; la primera por que se consigna formalmente en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria, y la segunda porque regula un aspecto de trabajo.

No obstante el poco desarrollo y evolución tenido por el de recho laboral burocrático, se ha vigorizado el derecho de los trabaj adores al servicio del Estado. El conjunto de todos los derechos de és tos, aunque limitados, constituye el punto medular de esta teoría, por lo que consideramos actual y legalmente inobjetable esta tesis que afirma que la naturaleza jurídica del servicio burocrático es absoluta mente laboral en nuestro país.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios con sus servidores, son de carácter social y por con siguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artícu lo 123, apartado "B" de la Carta Magna, y sus leyes reglamentarias; por lo que no debemos confundir la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

2. APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. El marco legal supremo en donde se regulan las relaciones de trabajo, así como el órgano encargado de dirimir estos, no puede ser otro que la Constitución Mexicana, a través del artículo 123; y las del trabajo burocrático en el apartado "B" del mismo. Además establece las condiciones mínimas que un empleado público puede tener en el desempeño del servicio; los principales conflictos burocráticos, se dan precisamente por la violación a esas normas constitucionales.

El proemio del apartado "B" del artículo 123 Constitucional establece "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", realmente nos remite a la ley reglamentaria, en donde se determina que dependencias abarcan los Poderes de la Unión, cuestión que dejaremos para su análisis en el siguiente tema.

Las primeras ocho fracciones del apartado "B" nos dan una serie de garantías mínimas con que debe contar el trabajo al servicio del estado.

En la fracción I establece la duración de la jornada diaria de trabajo, así como la regulación de la jornada extraordinaria.

En la fracción II indica el derecho del burócrata a gozar de un día de descanso por cada seis de trabajo, con goce de salario íntegro. En la actualidad esta prestación no genera muchos conflictos, pues en la práctica se han establecido dos días de descanso por cinco de trabajo en la mayoría de las oficinas públicas, por lo que al superarse esta prestación el Estado evita cualquier conflicto en relación al rubro.

La fracción III señala el período vacacional del que disfrutaran los empleados públicos. De igual manera que la fracción anterior pero con la diferencia de manifestarlo expresamente, la prestación es superior a la de los trabajadores en general, por lo que no hay contro

versias en ese sentido; aunque excepción clara es el reclamo del pago de este beneficio en caso de cese.

Se marca, que el salario no podrá ser inferior al mínimo de acuerdo con la Entidad Federativa de que se trata, en la fracción IV, además de la prohibición de su reducción durante la vigencia de los - presupuestos que lo autoricen.

La fracción V establece la igualdad del salario para trabajo igual, sin tomar en cuenta el sexo. Consideramos que lo establecido en este apartado es una garantía de igualdad jurídica, apegándose al propio criterio constitucional de igualdad sin importar distinción de sexo o raza.

Nos habla la fracción VI de que únicamente se podrán hacer retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en la ley. Es importante indicar que a pesar de esta restricción, es común que se presente el fenómeno de la retención de salarios cuando se quiere presionar al trabajador a presentar su renuncia, orillando al mismo, por la necesidad, a separarse "voluntariamente" de su puesto; esto se presenta por diversas situaciones, que van desde la pérdida de confianza del activo, hasta por la sencilla razón de que el titular requiere de esa plaza para familiares o amistades.

A pesar de que las fracciones VII y VIII establecen lineamientos para la designación de personal, así como los derechos de escalafón, a través de sistemas que permitan apreciar los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores, así como de los aspirantes; en la práctica es de todos sabido que el ingreso al servicio, así como los ascensos se dan en base a recomendaciones, y no precisamente al personal con mayores aptitudes y merecimientos. Ya comentábamos en el párrafo anterior alguno de los métodos que ocupan ciertos mandos superiores para la recuperación de plazas, sin la necesidad de

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que a la persona que van a designar para el puesto compita por él. Incluso muchos de los "recomendados" carecen de la preparación suficiente para el adecuado desempeño de la función pública.

La fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional establece "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley" y "en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley".

Aquí nos marca la estabilidad en el empleo para los burócratas, con la excepción de que exista un motivo establecido en la ley por el cual sean separados de su actividad laboral.

Además, se crean en favor de los laboriosos al servicio del Estado las acciones laborales de reinstalación en su trabajo o de indemnización en caso de separación injustificada.

El derecho de establecer sindicatos, asociarse y a la coalicción, para la defensa de los derechos comunes, se indican en favor de los operarios en la fracción X. También se consagra el derecho a la huelga, cuando exista una violación sistemática a los derechos de los trabajadores, cumpliendo previamente los requisitos de Ley.

En la fracción Xi se formulan una serie de bases para la organización de la seguridad social.

En el inciso a) de dicha fracción, nos dice los rubros en que se ha de observar la seguridad social. Aquí existe una diferencia con lo establecido en el apartado "A" del mismo artículo 123 de la Carta Magna, es el derecho a la jubilación. En tanto en el inciso b), observa una disposición en favor de la estabilidad en el empleo y de la seguridad social, en caso de accidente o enfermedad del trabajador.

Dentro del inciso c), se encuentran los derechos de seguridad social durante y después del embarazo para las mujeres; indica que en el período de gestación no deberán realizar trabajos que signifiquen un esfuerzo considerable y que conlleven un riesgo en la salud. Les otorga un período de tres meses de descanso, dividido en uno antes y dos después del parto.

Asimismo en el período de lactancia disfrutará de dos días extraordiarios de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, y obviamente dentro de la seguridad social se encuentra la asistencia médica y obstétrica, de medicamentos, ayudas para lactancia y el servicio de guarderías para sus hijos.

En favor de los familiares de los trabajadores, se encuentran contemplada, dentro del inciso d), la seguridad social únicamente en cuanto a medicamentos y asistencia médica.

El inciso e), dice "se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares". En la actualidad si bien es cierto que existen estos establecimientos, también es que los precios no son lo económicos que los enjundiosos quisieran, incluso muchas veces resultan más caros que los establecimientos comunes.

Sobre el fondo de vivienda nos habla el inciso f), el mismo se constituirá a través de aportaciones hechas por parte del Estado y los trabajadores; con él se darán créditos a los operarios con el fin de que adquieran en propiedad viviendas dignas, pero también lo podrán destinar a construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

En la actualidad el FOVISSSTE es el órgano encargado de este programa; el sistema de financiamiento no ha sido manejado con claridad desde su creación, lo anterior dado que la mayoría de los créditos

son entregados a las organizaciones sindicales, que brindan estos a través de métodos corruptos, no beneficiando a los trabajadores que tienen un mejor derecho de alcanzarlos.

Se ha pretendido regular el otorgamiento de créditos a través de un sistema de puntuación, pero continúan siendo los sindicatos los que se encargan de la adjudicación a los trabajadores, siendo los que cuentan con cierta cantidad o con mejores relaciones en la organización los que absorben casi todos los financiamientos habitacionales.

La fracción XII creó al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, que con motivo de las relaciones laborales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales con sus trabajadores se presentan. También estableció, a manera de tribunal social del trabajo, para solucionar los similares que se presenten con el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, al Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

Así, los tribunales burocráticos al incluirse de una manera expresa en la Constitución, pasan a formar parte, junto con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la justicia del trabajo jurisdiccionalmente hablando, lo cual significa que son los únicos que tienen a su cargo la tramitación y desición de los conflictos laborales entre el capital y el trabajo y entre el Estado y sus servidores.

Las fracciones IX y XII señalan acciones y jurisdicción - laboral burocrática, y al no determinar sobre medidas de apremio para la ejecución de laudos, lo deja todo a la ley de la materia en torno a la regulación, siendo esto por demás lógico, ya que sería imposible que la Carta Magna rigiera todo el proceso laboral, por lo que dentro del tema de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ahondaremos más sobre el asunto, mientras tanto continuaremos

con el análisis de las últimas tres fracciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

A manera de excepción la fracción XIII alude a qué trabajadores son excluidos de la regulación del apartado "B", estos son los miembros de los cuerpos de seguridad pública, militares y marinos, así como el personal del servicio exterior, quienes se registrarán por sus propias leyes, pero el Estado también será encargado de proporcionarles los servicios de seguridad social a través de un organismo competente para ello.

La fracción XIII bis refiere que los laboriosos al servicio del banco Central, y las entidades públicas Federales que formen parte del sistema bancario, se registrarán por el mismo apartado.

Lo anterior es así porque anteriormente, cuando la banca en su totalidad era manejada por el Gobierno, se establecía una regulación especial para los empleados bancarios.

La última fracción confiere a la ley determinar los cargos - que serán considerados de confianza, otorgando a las personas que los desempeñen las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, aunque no así el derecho a la estabilidad en el empleo.

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

Según puntualiza la fracción XII del apartado "b" del artículo 123 de la constitución, los conflictos laborales entre el Estado y sus servi
dores, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las facultades, obligaciones y competencia ante el mismo, están regla
mentadas por el título séptimo de la ley Burocrática; asimismo en el artículo octavo regula lo correspondiente a los medios de apremio y de la ejecución de laudos.

Nos remitiremos a los títulos antes mencionados para extraer las disposiciones fundamentales y conocer la situación legal de los conflictos burocráticos y haremos un análisis detallado de los precep
tos que comprenden los aspectos aludidos al final del párrafo anterior.

El capítulo I del título séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la forma en que se inte
grará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las fa
cultades y obligaciones del mismo.

Así tenemos que el numeral 118 señala que funcionará en Pl
no y Salas, y se integrará cuando menos en tres Salas; cada sala se forma por tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal, otro por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el tercero nombrado por los dos anteriores y es quien fungi
rá como Presidente de la Sala.

Además, podrán existir Salas Auxiliares y serán las que el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje considere neces
arias, integrada de igual forma que las otras similares.

El Pleno del Tribunal se conformará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y uno adicional designado por el Presidente - de la República, quien fungirá como Presidente del Propio Tribunal.

Cabe comentar que si bien es cierto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un típico característico social del trabajo, lo es también que sigue bajo la tutela del Estado, ya que la función de que el Presidente del Pleno sea designado por el Presidente de la República, y un Magistrado de cada Sala por el Gobierno Federal, significa una tendencia gubernamental, que impide la resolución de los asuntos con totalidad imparcialidad.

Dentro del precepto 120 A encontramos las facultades y obligaciones del Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a partir de la fracción V encontramos diversas obligaciones que tienen que ver con la resolución de los conflictos laborales.

Así, la fracción V le confiere la responsabilidad de asignar - los expedientes a cada una de las Salas, aquí podemos decir que no existe gran problema, pues ateniéndose a diversos criterios, como los territoriales los asigna.

La fracción VI del mencionado numeral 120 A de la Ley referida obliga al Presidente del Tribunal a vigilar el cumplimiento de los laudos dictados por el Pleno; es importante señalar que este enunciado va ligado directamente con el Capítulo II del Título Octavo, toda vez que es imprescindible que el Tribunal a través de su Presidente se comprometa a observar el debido cumplimiento de un laudo.

En lo personal nos parece contradictorio que la persona designada por el Ejecutivo para dirigir el Tribunal, sea la encargada de vigilar el debido cumplimiento de un laudo, ya lo comentamos anteriormente que, sin dudar de la honestidad de su titular, es lógico considerar la parcialidad con que se dictará una medida para lograr el cumplimiento de una resolución dictada en favor del trabajador.

Continuando con la fracción VII del numeral indicado, determina la responsabilidad de vigilar el debido funcionamiento de las Salas

las y de las auxiliares. Mientras que la octava fracción asienta la obligación de rendir los informes relativos a los juicios de garantías que se interpongan en contra de los laudos y resoluciones dictadas en el Pleno.

El numeral 120 B es similar, pero en cuanto a los presidentes de las Salas y sus facultades y obligaciones, señalando en las fracciones II y III lo relativo a vigilar el cumplimiento de los laudos dictados en la Sala; y rendir los informes en los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable, respectivamente.

Se podría hacer el mismo comentario que el artículo anterior debido a la similitud de ambos, únicamente con la diferenciación entre Pleno y Sala, teniendo esta última facultades más reducidas.

El precepto 120 C inserta sobre los Presidentes de las Salas Auxiliares, aquí sí existe una gran diferencia, ya que estos no vigilarán el cumplimiento de los laudos, toda vez que ellas no los dictan sino que remiten el expediente, una vez concluido el procedimiento, al Presidente del Tribunal para que este lo transfiera a la Sala que será la encargada de dictar el laudo respectivo.

Consideramos de suma importancia el señalar la existencia de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, como parte modular en la tramitación de los conflictos laborales, toda vez que es la encargada de asesorar y representar a los burócratas deseosos de intentar o reclamar alguna acción en contra de las dependencias gubernamentales.

Ahora bien, la referida procuraduría depende directamente del propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que a su vez esta inserto presupuestalmente en la Secretaría de Gobernación. Esto provoca ciertas susceptibilidades por parte de los empleados públicos que, aún sin dudar de la rectitud de los Procuradores Auxiliares, te

men que en determinado momento estos últimos reciban presiones para no realizar su trabajo adecuadamente.

Incluso sus nombramientos los realiza el Magistrado Presidente del Tribunal con la anuencia del Pleno. Creemos que la elección de estos debiera darse a través de un sistema en el cual los propios trabajadores públicos eligieran a quienes, en caso de conflicto, - les brindaran la asistencia legal; lo anterior evitaría malos entendidos y propiciaría el crecimiento de la confianza de los que a ellos recurren, y en consecuencia el incremento de la seguridad en que realmente se procura una justicia completamente imparcial.

En cuanto a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y en general, las organizaciones de las dependencias gubernamentales prácticamente no se cuenta con ellos en lo que se refiere a la defensa de los intereses de los trabajadores, en virtud de que a estas fechas son considerados como sindicatos "charros", o mejor dicho sindicatos que al parecer se encuentran al servicio de las unidades gubernamentales; por lo que estos deben seguir manteniéndose al margen de la resolución de los conflictos suscitados entre el Estado y sus empleados públicos.

En el Capítulo II del Título Séptimo de la ley encontramos la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro del precepto 124 en las fracciones I, II y IV.

La fracción I expone que deberá "conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores"; este precepto por demás resulta claro al determinar que los conflictos individuales de trabajadores serán competencia del Tribunal, independientemente de la división que éste realice a su interior.

Las otras dos fracciones mencionadas aluden a los conflictos colectivos generados entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; y de los conflictos sindicales e intersindicales.

Tanto la fracción III como la V del referido precepto se refieren a las situaciones de registro y cancelación del mismo, la primera se relaciona con los sindicatos y la segunda con el de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, como de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

Este dispositivo nos viene a dar la regulación de la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, pues define en forma específica los tipos de conflictos que ha de resolver el Tribunal Burocrático de manera genérica, ya que más adelante hace la división de los conflictos que deben conocer el Pleno, las Salas y las Salas Auxiliares.

Se marcan en el numeral 124 A de la Ley Federal Burocrática las funciones de las que se encargará el Pleno del Tribunal Federal, dentro de las cuales una de las más importantes es la de unificar criterios de carácter procesal de las diversas Salas, esto con el fin de evitar se sustenten tesis contradictorias en la resolución de los conflictos, pretendiendo que el proceso sea igual en una Sala o en otra.

Mientras que en la fracción III señala que será el Pleno el encargado de tramitar y resolver los asuntos a que se refiere el indicativo aludido, a excepción del que se refiere a la fracción I. Esos asuntos son los considerados colectivos, tanto los conflictos como el registro y cancelación de sindicatos, así como el acto similar de reglamentos y estatutos similares.

Es lógico deducir porqué los asuntos colectivos son del competencia

cimiento del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al enfrentar problemas que pueden generar el agrupamiento de masas de trabajadores, es más conveniente dar a este tipo de problemas mayor importancia para su tramitación, así como para su resolución. El manejo político que en ocasiones se ha dado a este tipo de conflictos ha evitado de alguna manera que se empiece a dar auge a desórdenes de tipo social en el país; recordemos los recientes reclamos magisteriales por ejemplo.

Lo arriba expresado no pretende significar en ningún momento que los conflictos individuales carezcan de importancia, por el contrario, son de sumo interés, al ser mayor su número que se dan con ese carácter.

Precisamente relacionado con los problemas de esa índole, se encuentra el artículo 124 B en su primera fracción que nos dice "A cada una de las Salas corresponde: I. Conocer, tramitar y resolver - los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y, que le sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento interior de..."

Aquí es en donde se encuentra desprotegido el trabajador ante el poder estatal, al contrario de los conflictos colectivos, en que el Estado tiene que ser muy cuidadoso para no desembocar una alteración social. Con los conflictos individuales no existe un real apoyo para el operario que, a pesar de recurrir al Tribunal en busca de una justicia, no encuentra una reglamentación procesal que lo proteja del órgano gubernamental.

En tanto el artículo 124 C expone la competencia de las Selas Auxiliares, que son las encargadas de conocer los conflictos individuales que se suscitan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y en general a las dependencias a que se refiere

el numeral primero de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y sus trabajadores.

Las Salas Auxiliares funcionan y se establecen de acuerdo a la carga de trabajo que tengan las Salas del Tribunal Federal y que el Pleno considere necesarias, para la adecuada impartición de justicia laboral burocrática.

La principal diferencia que podemos indicar presentan las Salas con las Salas Auxiliares, es que estas últimas conocen y deben tramitar todos los conflictos arriba señalados, hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo; lo anterior conforme a lo plasmado en la fracción II del artículo 124 C de la ley de la materia, que además obliga a la Auxiliar a 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 a su vez lo turne a la Sala que dictará el laudo.

Al conocer el marco legal de la competencia en los conflictos de derecho burocrático, así como de las principales causas que generaran estos, podríamos entrar al estudio de las disposiciones que regulan el procedimiento; sin embargo, dejaremos el estudio de estas para el capítulo siguiente.

Por lo que a continuación haremos el análisis de las disposiciones relativas a los medios de apremio y de la ejecución de laudos de una manera somera.

El Título Octavo del Capítulo I de la Ley Federal Burocrática señala los medios, o mejor dicho el medio de apremio que establece en favor del Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones.

Estos medios de apremio van encaminados a aplicarlos a las dependencias gubernamentales más que a los trabajadores, toda vez que

los procedimientos se encargan de dar seguridad en los conflictos a los burocratas y unicamente se establece un procedimiento en favor del órgano de gobierno; el procedimiento mencionado es el relativo para resolver las controversias sobre terminación de los efectos del nombramiento.

Así, el dispositivo 148 nos indica "El tribunal para hacer - cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos", esta sanción nos parece insuficiente; además es limitativa, desprendido lo anterior de la palabra hasta, lo que nos parece contradictorio con lo establecido en el artículo 150 de la propia ley.

Para el cumplimiento de las multas referidas, según lo dispuesto en el numeral 149, se girará oficio a la Tesorería General de la Federación, que a su vez está obligada a informar al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, indicando los datos necesarios que acrediten su cobro.

Ahora bien debemos razonar que efectos tienen estas multas, en primer término, aquella es impuesta por el Tribunal que depende administrativamente de la Secretaría de Gobernación; quien se encarga de recaudar y hacerla efectiva es la Tesorería General de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda; y quien la ha de cubrir - es otra entidad gubernamental. Desde el punto de vista práctico entendemos que el Estado impone, recauda y paga una misma multa, entonces no es comprensible la imposición de este tipo de sanciones en base a este criterio.

Tiene repercusiones consideramos desde el punto de vista presupuestal de las entidades gubernamentales, ya que ningún alto funcionario está conforme en que la dependencia, de la que es titular, tenga un menor presupuesto, y mucho menos si este se reduce por el pago de una multa. Pero incluso, tal vez en el siguiente periodo similar referido se le asigne un monto mayor, con lo que la multa sólo caería en

un círculo gubernamental.

Otra consecuencia podría ser que si a una dependencia se le aplica una multa es por responsabilidad de un funcionario o servidor público, la misma Ley de Responsabilidades nos marca las obligaciones de aquellos, y dentro de estas se encuentran las dispuestas en el artículo 47 "todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, sal guardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo...", por desgracia la legalidad a que se refiere el precepto anterior no es entendida así cuando el funcionario no respeta una determinación laboral, y tam poco es sancionado con severidad cuando se aplica una infracción a la dependencia a la que presta sus servicios.

No existe una ley adecuada que obligue a un funcionario a acatar sin miramientos las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que como lo comentamos en el párrafo anterior, la disposición es ambigua, y si de hecho es difícil aplicarlas, siendo así es doblemente difícil.

Volviendo a los medios o medidas de apremio las consideramos insuficientes y motivan muy poco a acatar una determinación del Tribunal, independientemente del monto de la multa, que será objeto en el próximo capítulo de un comentario mucho más amplio, se deben buscar al gún tipo de medidas que verdaderamente impacten a la dependencia y funcionario correspondiente, incluso que beneficie al trabajador, pues es finalmente este último quien sufre las consecuencias de la desobediencia del ente gubernamental. Aunque claro si es difícil hacer cumplir una determinación, lo sería más el hacer cumplir una multa en favor de un trabajador.

4. LEYES SUPLETORIAS. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue creada de manera genérica, por lo mismo se tendrá que apoyar constantemente de diversas leyes y códigos para suplir esas carencias.

Así encontramos que el numeral 11 de la LeyBurocrática establece "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

Debemos entender por derecho o legislación supletoria aquellas disposiciones jurídicas que se aplican a falta de normas expresas contenidas en el Código o ley principal de una rama de derecho.

La supletoriedad se aplica cuando no existe una norma expresa y la voluntad de las partes no se ha manifestado; pero estas pueden derogarla cuando convienen algo distinto, siempre y cuando no vaya en contra de los principios generales de derecho.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera opinan " Las fuentes de derecho burocrático son las que se consignan por su orden, en este artículo. Debe presente que la nueva Ley Federal del Trabajo, fuente supletoria del derecho burocrático, dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la realización de la justicia social y en su caso de duda aplicarse la norma más favorable al trabajador". (55)

A manera de aclaración diremos que el precepto a que se refieren los autores, es el artículo 11, ya transcrito anteriormente.

(55) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estdo. OP. Cit. pág. 25.

Dentro de las leyes del orden común a que se refiere el multicitado artículo encontramos las Leyes de Bienes Nacionales, Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Entidades Paraestatales así como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal principalmente, y en general todos aquellos que sirvan para su plir la carencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cuanto a la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, podemos comentar que raramente en la práctica se aplica la costumbre y el uso supletoriamente, por establecerse en México un derecho predominantemente escrito.

Por lo que respecta a los principios generales de derecho, estos se aplican, principalmente en relación a los que se refieren a la protección de la clase trabajadora, toda vez que los empleados públicos al igual que los operarios en general deben gozar de la tutela sustancial y procesal de las normas laborales. Incluso, las normas proteccionistas de la clase trabajadora, pueden ir en contra de los principios generales de derecho, y como ejemplo podemos señalar que estas rompen el principio fundamental de la paridad procesal al suplir la deficiencia de la queja.

No pretendemos realizar un estudio exhaustivo de todas y cada una de las disposiciones supletorias existentes, toda vez que sería ocioso e improductivo, consideramos de mayor prudencia generalizar y establecer ejemplos claros de cuando se aplica supletoriamente una norma ajena a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de aclarar la carencia en la misma.

La Ley Burocrática no regula lo relativo a las notificaciones, por lo que supletoriamente nos remitiremos a la Ley Federal del Trabajo. Únicamente encontramos que nos habla de notificaciones en el artículo 130 cuando establece "La contestación de la demanda se presen

tará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación...”, por lo que se aplican supletoriamente los artículos 741, 742 y 744 de la Ley Federal del Trabajo.

El precepto 741 nos habla sobre notificaciones personales, marcando que estas se harán en el domicilio asentado en autos, hasta en tanto no se designe nueva casa o local para ello; y las que se realicen en estas condiciones, surtirán plenamente sus efectos.

Mientras el siguiente dispositivo señala el tipo de notificaciones que se tendrán que efectuar personalmente; entre los principales encontramos el emplazamiento a juicio, el auto admisorio, el auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo, y el laudo.

El numeral 744 indica el tiempo en que se deben realizar las notificaciones, así como el lugar.

Mencionamos este primer ejemplo pues lo consideramos de suma importancia, ya que la notificación se encuentra íntimamente ligada con el correr de los diversos términos que establece la ley, la mayoría de estos corren a partir del día siguiente al de la notificación.

Relacionado con la competencia del Tribunal encontramos que se aplica supletoriamente el indicativo 703 de la Ley Federal del Trabajo; sólo se puede promover por declinatoria, la cual deberá oponerse al iniciarse el periodo de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde, teniendo que resolverse en el acto. Asimismo los similares 705 y 706 también se relacionan con la cuestión de incompetencia por declinatoria.

Es común que el Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje a través del Pleno o Salas en el auto admisorio invoquen supletoriamente el artículo 738 de la Ley Federal del Trabajo, así como la fracción

II del similar 276 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el primero nos indica "transcurridos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido su derecho que debieron ejercitar, sin necesidad de acusar rebeldía", principalmente se invoca este precepto con relación a la contestación de la demanda.

El segundo numeral señalado se refiere a la presentación de las copias de traslado en la demanda, y las consecuencias de no exhibirlas.

En cuanto a la personalidad de las partes en el proceso, el artículo aplicado supletoriamente es el 692 de la Ley Federal del Trabajo. Mientras que el 761, 762, 763, 764 y 765 de la misma Ley, nos indica la tramitación de los incidentes.

Asimismo encontramos el 724 que marca el archivo de los asuntos concluidos, previa certificación de la microfilmación de los mismos o de su conservación a través de cualquier otro procedimiento técnico científico que permita su consulta; y el 725 acerca del procedimiento de reposición de autos.

Estas últimas supletoriedades son de suma importancia ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece el procedimiento que debe seguirse en caso de extravío o desaparición del expediente o de alguna constancia procesal.

En cuanto a los medios de apremio para la ejecución de laudos, ya vimos en el tema anterior que, el artículo 150 de la Ley de Procedimiento Burocrático no es muy clara y solo indica que el Tribunal dictará todas las medidas necesarias que a su juicio sean procedentes; en tanto la Ley Federal del Trabajo destina todo un Título para el procedimiento de ejecución.

El porque en este caso no se aplica supletoriamente la Ley

Federal del Trabajo es muy sencillo, simplemente porque habla de em bargo de bienes, situación que, tratándose de bienes públicos, no es posible debido al carácter de inembargables que poseen los bienes del Estado.

En este caso se aplican supletoriamente otras leyes como las de: Bienes Nacionales, la orgánica de la Administración Pública Federal y el Código de Procedimientos Civiles, el cual nos establece en el artículo cuarto " Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija a las partes".

Como vemos la Ley Federal del Trabajo es la que se aplica supletoriamente por regla general, pero no siempre; existen otras leyes y Códigos que aunados a principios generales de derecho y de derecho laboral se pueden aplicar, toda vez que existen diversas carencias en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo anterior no significa que la Legislación Burocrática resulte deficiente, sino por el contrario al igual que todo el derecho es perfectible y susceptible a evolucionar de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

IMPARTICION DE JUSTICIA EN LOS CONFLICTOS DE TRABAJO BUROCRATICO

1. Procedimientos del Trabajo Burocrático.
2. Las Resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - A. El Laudo como Cosa Juzgada.
 - B. Improcedencia de Recursos contra el Laudo.
3. El Procedimiento de Ejecución.
 - A. La Inembargabilidad de los Bienes del Estado.
4. La Necesidad de Reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPITULO IV

IMPARTICION DE JUSTICIA EN LOS CONFLICTOS DE TRABAJO BUROCRATICO

La justicia que imparte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la podemos dividir para su estudio en tres etapas, el proceso, el laudo y la ejecución de este. En el capítulo anterior analizamos las disposiciones que regulan los conflictos del trabajo burocrático, así pasaremos al análisis específico de las tres etapas referidas para culminar con nuestra propuesta encaminada a la búsqueda de una justicia social real para el burócrata de México.

1. PROCEDIMIENTOS DEL TRABAJO BUROCRATICO. En el derecho procesal del trabajo burocrático, las disposiciones en general son semejantes a las laborales, pues son supletorias por mandato expreso del artículo 11 de la Ley Burocrática. Sin embargo, se consagra el principio de irrenunciabilidad de derechos sustanciales y procesales consignados en las leyes en favor de los empleados públicos.

Asimismo, en el proceso burocrático es norma esencial la aplicación de los principios de justicia social, así como la prevalencia de interpretación más favorable al burócrata en caso de duda, sin embargo no se regula un régimen de responsabilidades y sanciones adecuados, que son indispensables para una buena administración de justicia.

Los conflictos laborales burocráticos entre el Estado y sus servidores se substancian y resuelven conforme a los procedimientos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estos procedimientos los podemos dividir en ordinarios y especiales en la huelga.

Consideramos que la ley que regula dichos procedimientos es sumamente pobre, reveladora de falta de método y técnica, pues se limita

to a reproducir ligeramente los estatutos que le precedieron. Creemos que los legisladores en base a los estatutos y prácticas del Tribunal de Arbitraje, pudieron haber reglamentado en forma adecuada el procedimiento burocrático y, así, evitar la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo que se requiere constantemente.

Las normas de procedimientos ordinarios se aplican en los conflictos entre el Estado y sus servidores. Encontramos principalmente dos tipos de aquellos; ambos, aunque similares, se desarrollan uno en favor del trabajador y otro en favor de las dependencias. A continuación, en forma breve, explicaremos los pasos de cada uno.

En el precepto 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado encontramos regulado un proceso que luce muy sencillo en su tramitación, ya que para resolver las controversias sometidas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reduce a la presentación de la demanda respectiva que debe hacerse por escrito o bien verbalmente por medio de comparecencia, a la contestación que se hará de igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, pronunciándose la resolución finalmente, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Precisamente este procedimiento y el laudo que se dicta en el mismo, es el que nos interesa analizar en el presente trabajo, por lo que solo señalaremos que el otro procedimiento al que nos referimos es el que establece el artículo 127 bis de la ley, relacionado con la terminación de los efectos del nombramiento de los laboriosos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y es el único que se establece en favor de las dependencias gubernamentales.

La demanda es el escrito inicial de cualquier proceso, es el que pone a trabajar la maquinaria jurisdiccional, ya que en ella se es

tablecen las peticiones que estarán sujetas a reconocimiento del derecho y ser resueltas favorablemente o por el contrario, al no ser debidamente probadas, ser negadas en la resolución final, en este caso el laudo.

La simple presentación de la demanda ya obliga al juzgador, a pronunciarse sobre su competencia, si da entrada o no a la demanda.

Es importante hacer mención que existe una contradicción en la ley, ya que a pesar de que el artículo 126 establece que no se requiere formalidad o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes y el 127 nos indica que la demanda puede ser por escrito o verbal, el numeral 129 señala los requisitos que debe contener la demanda, lo que por lógica se entiende que sí se requiere cierta formalidad.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al recibir la demanda escrita o verbalmente por comparecencia, deberán dictar un acuerdo admitiéndola y ordenando se corra traslado de ella al demandado para que la conteste dentro del término de cinco días a partir del siguiente a la fecha de contestación.

El contenido de ésta última aludida aún cuando no lo señala la ley, deberá ser similar a la demanda, en el sentido de que debe contener ciertos requisitos esenciales, como el nombre y domicilio del demandado y en su caso la documentación para acreditar a su representante.

Creemos fundamental en el proceso, que se determine con precisión la litis, pues será en torno a la cual se realicen todas las actuaciones, siendo importante asimismo, que el Tribunal supla la deficiencia de la queja en relación a la parte débil, en este caso, el burocrata.

Una vez establecida la relación procesal por haberse recibido la o las contestaciones, el Tribunal deberá citar a una audiencia de pruebas y alegatos. Como puede verse, a diferencia del proceso del trabajo contenido en la ley laboral, el Tribunal competente no promueve la conciliación entre las partes.

La audiencia de pruebas en el proceso laboral burocrático se concreta, a la admisión o rechazo de las pruebas y al desahogo de las mismas, siendo primero las del actor y posteriormente las de la demandada. En esta audiencia, solo se aceptarán las ofrecidas previamente exceptuando los casos que se apeguen al artículo 133 de la ley burocrática, en el que se podrán aceptar, indica, pruebas de hechos supervinientes, así como las que tengan por objeto probar las tachas en contra de los testigos y la confesional, con el único requisito de que se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Es importante señalar que, a pesar de parecer un proceso sumamente corto, en realidad la justicia burocrática es sumamente dilatada, amén de la condescendencia y falta de autoridad del Tribunal frente a los titulares de las unidades burocráticas.

Con relación a los medios de prueba que las partes en el proceso burocrático pueden ofrecer, debemos recurrir a los que indican la Ley Federal del Trabajo y el Código de Procedimientos Civiles, esto a falta de alguna disposición expresa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las pruebas que se admitan deberán indicarse en el acuerdo respectivo, en el cual también se ordenará el desahogo de las que correspondan en audiencia pública. En el proceso laboral, no obstante la pobreza en las disposiciones respecto a la prueba, pueden existir un sinnúmero de elementos no especificados en las leyes que en un determinado momento pueden constituir una de ellas.

La idea principal de los legisladores al crear la audiencia de desahogo de pruebas, fue el que todas se ventilaran en una sola comparencia, pero por diversas causas esto se lleva a cabo en varios actos. así, la audiencia se concluye cuando se desahoga la última de las ofrecidas por las partes o bien las que para mejor proveer soliciten los miembros del Tribunal.

Recordamos que el ofrecimiento de aquellas es un derecho otorgado a las partes para demostrar lo que a su interes convenga.

Posterior a su desahogo, se presenta la siguiente fase, los alegatos. Como en el proceso del trabajo en general, en el burocrático las partes tienen derecho a alegar al terminar el desahogo de pruebas.

Consideramos que los alegatos en realidad se trata de un acto mediante el cual se exponen, en forma escrita u oral las estimaciones sobre lo demostrado con las pruebas rendidas e incluso se puede comentar las de la contraria, desestimándolas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado solamente refiere que se expresarán los alegatos al término de las pruebas, sin indicar forma especial, pero debemos considerar, por el monento en que se pueden expresarlos, y que serán orales, ya que no es posible llevar previamente preparado un escrito sobre pruebas que aún no se desahogan.

Aún de no estar regulado de forma expresa, se puede solicitar que los alegatos que se expresen en forma oral se consignen en el acta de la audiencia.

Con ellos, se clausura propiamente el trámite del negocio pasándose a lo que es verdaderamente el juicio, la valoración y análisis de las pruebas para dictar la resolución definitiva, que es

el laudo.

Es importante mencionar las prescripciones que operan dentro del proceso. Estas se establecen en el título sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dentro de los términos para que prescriba una acción, existe otra deficiencia, al no encontrarse regulado aquel relativo a la ejecución del laudo; por virtud de lo anterior, supletoriamente debemos aplicar lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, por lo que se establecería un término de dos años.

En cuanto al procedimiento especial de huelga, por no ser materia de estudio de la presente investigación solo indicaremos que esta regulado en el capítulo IV del Título cuarto de la Ley de la Materia.

2. LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Es importante que mencionemos que no todas las resoluciones del Tribunal son laudos, aunque, sí, todos los laudos serán resoluciones. Si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé una disposición que señale la diferencia, se debe recurrir a la doctrina y a las leyes supletorias para determinarlo.

Recordemos que las resoluciones son las determinaciones de trámite, incluyendo en estas la decisión del fondo del asunto. Existen tres tipos de resoluciones, divididas en acuerdos, autos incidentales o resoluciones interlocutorias, y laudos.

Así nos encontramos, dentro de la legislación, con que no todas las determinaciones son resolviéndose en definitiva, existiendo otras, en las cuales la autoridad emite de conformidad a su parecer alguna consideración, logrando la continuación del proceso o bien el deteniéndose momentáneo del mismo a razón de ordenar lo necesario para beneficiar el óptimo resultado de todo lo actuado y dar una idea de como marcha el estado de la contienda, todo lo anterior a través de la emisión de un acuerdo, el cual, como toda resolución, es un acto unilateral, que ordena, prohíbe o acepta algo. La Ley Laboral los califica como aquellos que se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando deciden cualquier cuestión dentro del negocio; y siendo más claros, en el proceso.

Su existencia se basa en la urgencia de agilizar la materia laboral; de lo actuado en una audiencia dentro del Tribunal, después de lo manifestado por las partes, el ente debe acordar a su criterio lo concerniente a lo solicitado, dando por enteradas a los concurrentes a esa instancia.

En cuanto a los autos incidentales o resoluciones interlocu

torias, son otro tipo de resoluciones que existen dentro del ámbito de nuestro derecho laboral burocrático.

Pues bien, los sucesos, distintos pero relacionados al conflicto, los cuales se ventilan dentro del mismo expediente, pero que de su duración depende la continuación, casi siempre del proceso, reciben el nombre de incidentes, recayendo autos incidentales para su conclusión.

El artículo 837, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, dice que tomarán el nombre de autos o incidentes aquéllos que se resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente. Realmente lo define pero de una manera muy subjetiva.

Mientras que el similar 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, alude a algunos incidentes, no de una manera limitativa, sino más bien enunciativa, ya que aquellos que se suscitan con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés del tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, son resueltos de plano.

Así es como concluimos diciendo que al presentarse un suceso relacionado con el asunto principal, debe resolverse para la pronta continuación del proceso, a lo cual recaerá un auto resolviendo el problema planteado.

Finalmente hablaremos de las resoluciones que más nos interesan, los laudos. La conclusión de cualquier faceta del ser humano, será la que definirá el hacer o no proceder por parte de los sujetos involucrados, en este caso con los que acudieron a la autoridad a fin de dirimir la controversia sucede lo mismo, siendo este el objetivo principal de la litis, la resolución final a favor de alguno de los

que intervienen buscando la justicia laboral burocrática.

En el mismo orden de ideas y tomando lo expresado por la Ley Federal del Trabajo, concluimos que el laudo es la resolución que de cide sobre el fondo del asunto, el cual tiene un valor parecido al de una sentencia, la misma que de no impugnarse se reviste de peso y obli ga, al no interponer Juicio de Garantías en contra a su ejecución, aun que en la realidad se tenga la necesidad de solicitar su cumplimiento. Más esto en ningún momento resta fuerza a esa emisión, toda vez que se trata de una decisión jurisdiccional y es voluntad de las partes el continuar con el juzgador al someterse a éste como heterocomponentador en busca de una solución.

El contenido de un laudo, no se encuentra establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que de bemos recurrir supletoriamente a la correlativa del Trabajo. Consideramos que sus partes principales son las siguientes:

1. Un extracto de la demanda y de la contestación, réplica y contrarréplica, y en su caso, de la reconvenición y contestación de la misma;
2. El señalamiento de los hechos controvertidos;
3. Una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban conside rarse probados;
4. Las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su caso, de lo alegado y probado; y
5. Los puntos resolutivos.

Su estructura es como la de toda resolución, los resultandos considerandos y resolutivos, el primero es donde se mencionan los ante cedentes que conllevan al conocimiento de la autoridad en el conflic to; los segundos, presenta el actuar de las partes, las pruebas ofrecido

das, las admitidas y desahogadas; y, por lo que hace a los alegatos pueden o no darse por las partes, pero si los hubo deberá hacerse mención de los mismos. Por último los resolutivos, en los cuales se dirá el sentido del laudo, absolviendo o cedenando a las partes.

A continuación lo estudiaremos más a fondo.

A. El laudo como cosa juzgada. Ya comentamos con anterioridad que: a) es equiparable a una sentencia judicial, ya que a pesar de que el Tribunal no depende del Poder Judicial, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo inviste de las facultades de determinar sobre un conflicto laboral, y su resolución, de no impugnar se, quedará firme y se podrá considerar como un problema debidamente - juzgado.

b) Procederá a dictarse dentro de los quince días siguientes a que concluya el desahogo de pruebas, aplicando supletoriamente los artículos 886 y 887 de la Ley Federal del Trabajo.

Consideramos que si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cumpliera los plazos que señalan las leyes procesales, la justicia burocrática sería realmente expedita, pero en la práctica nunca los cumplen.

c) Debe ser congruente con la demanda y contestación, sin estar sujeto a reglas fijas en cuanto a la estimación de pruebas, las cuales se deben apreciar en conciencia, siendo la resolución de los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar se en el propio laudo los puntos en que se fundamenta la desición, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo muy claro al indicar que el Tribunal resolverá los asuntos a verdad sabida y bue

na fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

Apreciar los hechos en conciencia, lo entendemos como buscar lo auténtico, los cuales en verdad acaecieron y el obrar basado en un principio subjetivo como es la buena fe, relacionado con la justicia y la equidad.

Es común que exista incongruencia en el laudo; esta se puede presentar tanto por la falta de adecuación entre lo alegado por las partes y lo resuelto por las Juntas, como por la discrepancia entre los puntos resolutivos y las consideraciones del propio laudo, por lo que la congruencia se identifica con validez y certeza resolutoria.

Nos parece absurdo, de que sigan existiendo disposiciones subjetivas en la actualidad, el juego de palabras y de conceptos que existen en algunos artículos, como el que acabamos de analizar, deberán ser modificados para evitar confusiones; independientemente de que el derecho del trabajo burocrático en general, se ha ido quedando muy rezagado con relación a otras ramas legales.

B. Improcedencia de recursos contra el laudo. Todos y cada uno de los acuerdos que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje durante la secuela del proceso burocrático, así como la resolución final, el laudo, son inapelables, no admiten ningún recurso y deben ser puntualmente cumplidos, esto según lo establece la legislación ya que en la práctica las cosas son muy distintas.

Según lo expresado en el numeral 146 de la Ley referida con antelación, las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes.

Es más, el artículo 147 de la misma Ley dispone que las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueran requeridas para ello.

Este precepto es intracendente en la práctica, porque el Tribunal sólo pide apoyo de las autoridades hacendarías para efecto de hacer efectivas las multas mínimas que impone.

Lo que sí es cierto es que la firmeza de sus resoluciones permite el desarrollo normal del proceso sin obstáculos, ni el uso de este medio común de dilatación por parte de los abogados litigantes.

Las resoluciones o laudos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el proceso burocrático son inapelables e inconvencibles, por su alta jerarquía.

Por lo que se refiere al Tribunal de referencia, sus resoluciones y laudos son inapelables, pero impugnables a través del Juicio Constitucional de Amparo; en cambio, los correlativos del Pleno no están revestidos de una autoridad superior a la del Tribunal, y y aún cuando proviene de una misma función jurisdiccional de carácter laboral no son impugnables a través del referido medio impugnatorio superior, por disposición expresa de la Ley de Amparo.

No estamos de acuerdo con la firmeza de una resolución, sea resuelta ante cualquier autoridad, ya que esto deja en estado de indefensión a las partes de un proceso en caso de algún error o, incluso, mala fe por parte del juzgador.

Las resoluciones que se dicten en la jurisdicción laboral burocrática, en base a lo anterior, no admiten ningún recurso, están revestidas de firmeza; sin embargo, son susceptibles de atacarse, cuando

violan garantías individuales a través del Juicio Constitucional de Amparo.

Las violaciones procesales, son susceptibles de reclamarse también por el mismo medio procesal y sustantivo aludido antes.

Los laudos del Tribunal, respecto a violaciones de procedimiento y de fondo, de igual manera que los de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pueden impugnarse por medio de un Amparo Directo. Pero en cuanto a las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, son inatacables por todos conceptos, porque el Juicio Constitucional es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la jurisdicción que ejerza.

Es lógico que esta circunstancia dé al laudo una caracteristica poco común, pero aceptable, tomando en cuenta que se trata de una rama diferente, con un sentido social, además de tener una función arbitral.

3. EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION. Las desiciones judiciales serian inútiles si su cumplimiento quedara a la voluntad de aquél en contra de quien se dicta; de ahí que la legislación en general prevea disposiciones tendientes a ejecutar dichas determinaciones aún con la oposición de quien ha sufrido la condena.

Las leyes subjetivas son las encargadas de regular los procedimientos de ejecución de las determinaciones judiciales. Ya comentamos en el tema anterior que los laudos se equiparan a las resoluciones judiciales.

Ejecutar un laudo significa hacer efectivo lo decidido, cumplir lo ordenado por la Junta o Tribunal respectivo en su resolución final. En este sentido, el cumplimiento puede darse de manera voluntaria o forzosa.

Los laudos laborales burocráticos presentan una situación única en su género, toda vez que por una parte, el sentido social del Derecho del Trabajo los obliga a proteger al trabajador, por otra se encuentra el dictar determinaciones que vayan en contra del Estado, significando decretar medidas contra el interés público que representa la autoridad gubernamental.

Caso distinto se presenta en el Derecho Laboral en general, cuyos laudos, en caso de beneficiar al trabajador, no afectarían el interés público, sino a otra persona pública o privada, completamente ajena al Estado.

Procederemos a realizar un análisis comparativo entre las disposiciones contenidas en las Leyes Federales del Trabajo y la de los Trabajadores al Servicio del Estado, con relación al capítulo, de la ejecución de laudos.

Ambas legislaciones establecen mecanismos para la ejecu

ción forzosa de los laudos, cuando no sean cumplidas de manera espontánea por la parte que ha recibido la condena. Cabe hacer mención que si bien es cierto, que no señalan a que parte se refieren, es lógico determinar que amparan a la parte débil en la relación de trabajo, el sentido proteccionista del Derecho Laboral trata de dar al enjundioso los medios pertinentes a defender, de igual a igual, sus derechos ante el empleador.

El de ejecución no es, ni debe ser, un procedimiento autónomo; sino la última fase de otros distintos como: el ordinario, el especial de huelga, etcétera. Es una etapa de ejecución, de carácter predominantemente administrativa y de eventual realización. Se da la ejecución cuando no se ha cumplido el laudo, y siempre que no haya sido impugnado en la vía de Amparo o no haya prosperado este medio de defensa.

De hecho podemos decir que, mientras la Ley Federal del Trabajo regula en todo un título los procedimientos de ejecución, la de los Trabajadores al Servicio del Estado ni siquiera establece un procedimiento, simplemente se limita en dos artículos, el 150 y 151, a mencionar alguna medida para ejecutar los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El principio de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, está presente incluso en el momento en que lo resuelto se cumple o se hace cumplir; la ejecución no corresponde a los particulares. Corresponde determinar la ejecución a los órganos jurisdiccionales del trabajo.

Es conveniente precisar previamente que se entiende por órgano de ejecución; entendemos que son los funcionarios a quienes la ley les otorga, llevar a cabo el aseguramiento práctico de cualesquiera resolución.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 940, establece que los órganos de ejecución son:

- a) Los Presidentes de las Juntas de Conciliación permanentes;
- b) Los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; y
- c) Los Presidentes de las Juntas Especiales.

En tanto la Burocrática no indica en algún artículo específico cuales son los órganos de ejecución. Sin embargo los encontramos precisados dentro de los artículos 120 A y 120 B, y estos son:

- a) El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y
- b) El Presidente de cada una de las Salas.

Los mecanismos de ejecución de los laudos, son aplicables a las resoluciones arbitrales, a las determinaciones de los conflictos colectivos y a los convenios celebrados por trabajadores y empleadores ante la autoridad laboral.

El principal propósito de los convenios de ejecución es dar oportunidad a las partes para evitarse los perjuicios de ella, o sea ponerse de acuerdo para cumplimentar el laudo que marco la finalización de la controversia; esto trae como consecuencia evitar fricciones normales que ocasionan la ejecución de cualquier resolución procurando la reconciliación de los litigantes cuando menos en la manera de hacer la menos dura, principalmente cuando se trata de un fallo que condena al empleador a la reinstalación de un trabajador.

Tanto en la Ley Laboral, como en la del Trabajo Burocrático, no está previsto el pago de costas judiciales. Por excepción se prevé que los gastos originados por la ejecución de laudos, serán a cargo de la parte que no las acate, está dispuesto en el artículo 944 de la Ley

Federal del Trabajo, la cual en concordancia con el espíritu del de recho laboral prevé sanciones en caso de insumisión al arbitraje o a acatar un laudo pronunciado; así lo regula, debiéndose proce der a:

1. Dar por terminada la relación de trabajo;
2. Condenar a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses dde salario;
3. Proceder a fijar la responsabilidad que resulte al patrón del conflicto; y
4. Además, condenar al pago de los salarios vencidos desde la fecha en que se dejaron de pagarlos hasta que se paguen las indemnizaciones, así como el pago de la prima de antigüedad.

Estamos de acuerdo en que de esta manera se protege al ope rario en caso de que el patrón se negara a aceptar la resolución del órgano jurisdiccional laboral. Desgraciadamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no existe alguna disposición similar.

Consideramos que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbi traje, en su carácter de órgano ejecutor, debiera aplicar suplicatoria mente este artículo; existiendo también el riesgo, debido a la tibieza con que actúa el propio Tribunal, de que como en muchas ocasiones suec de con los laudos, tampoco se lleve a cabo esta determinación, pero de entrada significaría un gran avance para los burócratas.

Si nos referimos a que esta disposición protege únicamente al trabajador, es debido a lo establecido en el artículo 948 de la pro pia Legislación Federal del Trabajo, indicándonos que si la negativa a someterse al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta fuere de los trabajadores, se dará automáticamente por terminada la re lación de trabajo. Obviamente esta disposición da al patrón la posibi

lidad de aplicar su poder coactivo.

De hecho estas disposiciones, si se aplican en el derecho burocrático también. Este es un claro ejemplo de la disparidad de fuerzas que se enfrentan en un proceso laboral. Así de existir una resolución contraria al trabajador, simplemente se aplica el poder del empleador, mientras que de ser el caso contrario, se requiere de medidas tediosas y complicadas para llevarlo a efecto.

Los laudos que contengan créditos laborales en favor de los trabajadores, gozan de preferencia sobre cualquier otro tipo de crédito, incluso los que disfrutan de garantía real, los fiscales y los a favor de la seguridad social. Recio postulado de carácter social que protege al trabajador en contra de cualquier tipo de insolvencia patronal.

Lamentamos que en el derecho burocrático no exista ni siquiera jurisprudencia con relación a este asunto, creemos que los créditos laborales deben tener preferencia incluso sobre el interés público así de esta manera se evitaría que las dependencias gubernamentales alegaran restricciones presupuestales para evitar dar cumplimiento a un laudo. Como ejemplo señalamos lo manifestado por el representante legal del Instituto Politécnico Nacional, en la diligencia de ejecución de laudo emitido por la Tercera Sala en el expediente Número 2322/92, relativo a la demanda interpuesta por el C. Fernando Padrón Tapia: "... Por el momento no es posible cumplimentar el laudo referido, por las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y cinco.... ... La secretaría en el ejercicio del presupuesto, vigilará que, en el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y cinco no se adquieran compromisos, que rebasen el monto del gasto que se halla autorizado y no reconocera adeudos ni pagos por cantidades reclamadas por erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en este ar

ticulo". (56)

Los laudos deben cumplirse posteriormente a que surta efecto la notificación personal de la resolución; transcurrido el término de no existir acuerdo previo y estando fijadas cantidades líquidas, sea en el laudo o en el incidente de liquidación que se abra para ese efecto, la autoridad laboral, a petición de parte, dictará auto de requerimiento de pago, y en el derecho laboral en general también el embargo.

En la práctica, se retarda el inicio de las diligencias de ejecución forzosa, en tanto se verifica si el laudo fue impugnado me diante el juicio de amparo, para lo cual la parte agraviada cuenta con quince días.

Otro problema muy constante que se presenta en los laudos que condenan a reinstalar al trabajador en su puesto de trabajo, es el uso de trampas para eludir el cumplimiento de dicha obligación. Es común volver a despedir al trabajador con cualquier pretexto, transcurridos unos días de que se llevó a cabo la diligencia de reinstalación del trabajador.

Lo anterior provoca el aburrimiento por parte del trabajador para reiniciar otro juicio con sus respectivas tardanzas, por lo que prefieren perder sus derechos.

Así, mientras que en el derecho laboral en general, la ejecución forzosa de los laudos comprende dos etapas, el embargo de bienes y el remate de los mismos, en la legislación burocrática sólo nos habla de la imposición de una multa.

(56) TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Tercera Sala, expediente 2322/92, Padrón Tapia Fernando vs Secretaría de Educación Pública y Otros. Diligencia de fecha 28 de Marzo de 1995.

Es increíble la diferencia que existe entre una legislación y otra con relación a la ejecución de laudos. Estamos de acuerdo que no es lo mismo regular en contra de un particular, que hacerlo contra el Estado, pero tratándose de las normas protectoras al trabajador, debieran ser, si no iguales si, semejantes.

Otra burla para el burócrata es la imposición de multas que hace el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones, pues consideramos que el pagar un peso por no cumplir un laudo es toda una invitación al incumplimiento, independientemente de que ya nos referimos anteriormente al círculo que realmente dan dichas multas.

Si consideramos el tiempo que dilata volver a solicitar la diligencia de ejecución, cuando existe la negativa de las dependencias a cumplir, nos encontraríamos con la realización de seis a ocho diligencias aproximadamente en un año, lo que representaría que la Entidad Gubernamental tranquilamente podría alargar la ejecución en un año, esperando la desesperación del trabajador y el consiguiente abandono de la acción, y pagar solamente por concepto de diversas multas la cantidad de seis a ocho pesos anual, cantidad verdaderamente irrisoria.

Es incongruente, que con la situación económica por la que atravieza el país, se sigan manteniendo estas disposiciones legales, y en particular el monto de las multas, cuando esta más que probado lo vanas que son en el intento de apoyar al burócrata.

De esta manera valoramos la importancia que tiene el procedimiento de ejecución establecido por la Ley Federal del Trabajo, y comprobamos la carencia de regulaciones adecuadas en el derecho laboral burocrático.

El porque en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula un procedimiento de embargo, es por la caracteris

tica especial de los bienes gubernamentales.

A. La inembargabilidad de los bienes del Estado. Existe una titularidad soberana del Estado sobre sus bienes, dentro de la cual puede establecer modalidades, disponer de ellos y regularlos conforme a mecanismos de derecho que él mismo llegue a crear.

El patrimonio del Estado, considerado en su sentido restringido, es decir limitándolo a bienes o cosas con que cuenta para sus cometidos, está regulado en los artículos 27, 42, 43, 48 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a nivel legal primordialmente está regido por la Ley General de Bienes Nacionales, principalmente, además de las disposiciones establecidas en las diversas leyes vigentes.

Ahora bien, consideramos que existe un derecho de propiedad, cuyo titular es el pueblo y que el Estado únicamente administra el patrimonio común; de ahí que a través de proceso alguno no pueda disponerse de los bienes estatales.

Señalábamos que el patrimonio estatal esta regido por diversas características especiales, entre las principales encontramos:

I. Su incorporación, desincorporación o cambio de usuario, requiere de un procedimiento especial de derecho público. A parte de que la Constitución Política es la que señala cuáles son los bienes egstatales. Los artículos 17 y 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, estatuyen que este tipo de actos de administración patrimonial habrán de efectuarse mediante un decreto emitido por el Presidente de la Repú**u**blica, además, la propia Ley y otros ordenamientos aplicables contenplan detalles del cambio de destino.

II. Son imprescriptibles. El Estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares,

por el transcurso del tiempo.

III. Son inalienables. El dominio público está por esencia, fuera del comercio; así mientras no haya de por medio un acto de desafección, esas cosas no podrán válidamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administrados.

IV. Son inembargables. En nuestro derecho esta característica es común a todo el patrimonio estatal. Para forzar al Estado a cumplir sus obligaciones, no es dable seguir procedimientos que impliquen el embargo de bienes.

Estas características comunes para todo el patrimonio estatal son motivo primordial por la cual no se puede seguir un procedimiento de ejecución, que implique embargo, para hacer valer un laudo laboral. Las características mencionadas están reguladas en la Ley General de Bienes Nacionales, y acerca de la inembargabilidad incluso en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

4. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El análisis realizado en el presente trabajo, nos da la pauta para considerar firmemente que la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es obsoleta con relación a los medios de apremio necesarios para ejecutar las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como pudimos observar, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, la Legislación Burocrática no establece un procedimiento de ejecución.

Consideramos que la idea original de los legisladores fue relativamente buena, el evitar que la impartición de justicia burocrática se alargará, mediante un procedimiento, que a pesar de no ser autónomo, si posterior a la obtención del laudo, tal vez se pretendía acortar el tiempo en que se resolviera un conflicto entre un empleado público y el Estado. Por diversas circunstancias la celeridad de los procesos laborales quedó a un lado, y esto, aunado al entorpecimiento que a propósito realizan los litigantes, hace volver los procedimientos tediosos y complicados.

En virtud de lo anterior propondríamos, no la creación de un procedimiento de ejecución en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino un sistema adecuado que permitiera el cumplimiento casi automático de un laudo laboral.

Medios adecuados establecidos en la Legislación Burocrática, lograrían que el trabajador al enfrentar un proceso laboral ante el Estado, tuviera la facilidad y garantía de que en cuanto culmine el procedimiento, podría llevar a la realidad lo ordenado en la determinación final, el laudo.

Existen principalmente dos tipos de laudos condenatorios para el Estado, el primero el que determina el pago de cierta cantidad,

esta puede tener origen en diversas causas, salarios caídos, indemnizaciones, y prestaciones diversas; el segundo, el que obliga a la reinstalación del trabajador, obviamente respetando los diversos niveles existentes en la burocracia.

Actualmente el artículo 148 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado nos habla del medio de apremio de que dispone para el cumplimiento de sus determinaciones; multas hasta de mil pesos es lo que indica.

Debemos tomar en cuenta que debido a las modificaciones en nuestro sistema monetario, esos mil pesos de los que habla, en la actualidad son un peso. Si consideramos que esta sanción fue creada desde la promulgación de la Ley el 27 de diciembre de 1963, entenderemos el por que de tan irrisoria cantidad.

Queda demostrado por un lado, primero lo antiquísimo de las disposiciones legales en materia burocrática, y segundo lo inconveniente de legislar con cantidades líquidas, ya que estas con el paso de los años se convierten en absurdas, aunado a la inestabilidad de nuestra moneda, con sus constantes devaluaciones.

La propuesta que hacemos en este sentido, sin menoscabo de lo que más adelante mencionaremos, es la aplicación de sanciones determinadas en números de salarios mínimos generales vigentes en cada una de las zonas económicas del país.

Nos referimos anteriormente a la existencia principal de dos tipos de laudos condenatorios, creemos prudente la creación de un medio para cada una de las dos situaciones, reinstalación y el pago de cantidades monetarias.

En primer término analizaremos el caso de los laudos que condenan al Estado a reinstalar al trabajador. El problema fundamental

cuando se pretende ejecutar un laudo en este sentido, son las trabas puestas por el funcionario que esta obligado a acatar esta resolución. No podemos decir que las dependencias se nieguen; es bien sabido, que la dependencia representa al Estado, pero el Estado se encuentra representado por individuos, por su carácter de persona jurídica ficticia, lo que nos da por conclusión es entonces que la negativa de reinstalar es hecha por una persona en representación de un ente jurídico ficticio.

En base al razonamiento arriba vertido, proponemos la creación de sanciones para los funcionarios, que en ejercicio de sus funciones públicas, no cumplan con lo dispuesto en un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en perjuicio de trabajador alguno, incluso se podría aplicar la inhabilitación del funcionario, hasta en tanto no se reincorpore a su empleo el trabajador perjudicado.

Estamos conscientes de que lo propuesto implicaría, no solamente, legislar la sanción en la Ley Burocrática, sino también en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pero estamos seguros de la conveniencia del precepto, al acabar con los vicios presentados comunmente en las diligencias de ejecución, en donde los funcionarios o representantes legales de las dependencias argumentando un sin fin de pretextos, logran su cometido de no dar cumplimiento a un laudo; incluso, con la displicencia de las autoridades laborales.

Como ejemplo, citaremos partes de un informe rendido a la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, en donde se aprecian claramente las argumentaciones realizadas por las dependencias y la indiferencia mostrada tanto por la Sala como por el Presidente del Tribunal en un proceso en que el laudo favoreció al trabajador con su reinstalación: "...en cumplimiento a esa resolución con fecha 17 de junio del año proximo pasado, se ordenó comisionar a un ag

tuario para requerir al titular de la comisión la reinstalación del agtor. Esta diligencia se verificó el día 11 de julio del mismo año, sin que el titular cumpliera lo requerido, argumentando no estar autorizado para crear una plaza de confianza en su funcionamiento y de base en su estructura, por lo que haría las gestiones necesarias para su creación."

"...con fecha 31 de octubre del mismo año esta Sala multó al titular toda vez que no acreditó haber realizado los trámites arriba señalados..."

"...con fecha 29 de noviembre se impuso una nueva multa al titular por no cumplir el requerimiento..."

"De todo lo anterior se desprende que esta Sala ha dictado las medidas conducentes a la ejecución del laudo..." (57)

El licenciado Pedro Ojeda Paullada actual Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el que recibe el informe de la Tercera Sala y a su vez lo remite a la Coordinación de Atención Ciudadana, indicando así mismo, "...informe rendido por...del que se desprende que se han dictado las medidas contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para la ejecución del laudo, sin que esta se haya efectuado dada la oposición de la comisión demandada". (58)

Desprendido de lo indicado por el propio Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consideramos que las argumentaciones de la parte final del artículo 150 se encuentran de más en la Ley.

No tiene objeto que la Ley establezca que el Tribunal para la ejecución de un laudo, dictará todas las medidas necesarias en la

(57) Informe emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a la Coordinación de Atención Ciudadana. Referencia al folio 718271. 29 de marzo de 1995.

(58) Idem.

forma y términos que a su juicio sean procedentes, si la única medida que dictará es la imposición de multas, y estas, ya se encuentran debidamente reglamentadas dos artículos antes.

Además la displicencia mostrada por el Presidente del Tribunal y de la Sala es criticable, toda vez que los artículos 120 A y 120 B fracciones VI y II, respectivamente, les determinan la obligación de vigilar que se cumplan los laudos emitidos, debieran, aunado a la característica de protección al trabajador que tiene el derecho del trabajador, ser más recios en su actuar.

Existe otro problema que se presenta continuamente en la realidad, este es el despido reiterado, se da cuando un trabajador es reinstalado después de obtener un laudo favorable por parte del Tribunal, e inmediatamente de ser reinstalado en su puesto, es despedido injustificadamente de nueva cuenta.

En estos casos al trabajador no le queda más remedio que volver a demandar, sin embargo en la realidad muchos trabajadores cansados del primer juicio, se abstienen de iniciar otro nuevo.

Consideramos que debiera establecerse una sanción económica especial en favor del trabajador, para el caso de que la Entidad Gubernamental reincida en despedir injustificadamente a este. De hecho creemos que esta medida pudiera hacerse extensible al derecho laboral común, toda vez que el problema no es particular de los burócratas.

Pasando a la siguiente situación, el pago de cantidades específicas a un trabajador por la resolución brindada en un laudo por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, creemos un cuanto tanto más complicada por lo que rodea al origen de los recursos de las dependencias.

Recordando un poco, lo establecido en el artículo 113 del

Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941, nos establecía, "Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje serán inapelables y serán cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas para ordenar el pago de sueldos, indemnizaciones y demás que se deriven de las mismas resoluciones.

Para los efectos de este artículo, el Tribunal de Arbitraje una vez pronunciado el laudo, lo pondrá en conocimiento de todas las personas y autoridades interesadas".

El pago de cantidades determinadas en un laudo, significa para las dependencias, el deducir del presupuesto, que le entrega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una porción para cubrir ese débito. Ahora bien, pensamos que fue un retroceso el no incluir en la ley vigente, la regulación adecuada, que permitiría al Fisco Federal, enterarse del adeudo de la entidad gubernamental.

De hecho en sentido estricto sea cual fuere la dependencia que pague, el dinero tendrá su origen de la misma fuente. El problema es la negativa de la dependencia condenada a realizar el pago al trabajador.

Quisieramos de igual manera ejemplificar como las dependencias, pretextando cualquier situación, pretenden no dar cumplimiento a un laudo, el mejor ejemplo lo encontramos en el expediente número 4830/90, de la Tercera Sala, promovido por la C. Selta García Garrido en contra del Instituto Politecnico Nacional, en el cual en uno de los requerimientos de pago, el representante legal de la demandada, alego "... por el momento no es posible cumplimentar el laudo referido en cuanto al pago de diversas prestaciones, por encontrarse racionalizado el presupuesto de mi representada, por lo que se harán las gestiones necesarias para obtener la partida presupuestal que permita el pago se

malado...". (59)

Cabe hacer mención que dentro del mismo expediente, de junio de 1993, en que se dejó firme el laudo, hasta octubre de 1995, se han practicado veinte requerimientos de pago a la entidad, sin que esta diera muestras de pretender cumplir el laudo.

Pretendiendo solucionar este problema, propondríamos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público destinará, en el presupuesto de egresos anual, una partida presupuestal especial, que manejará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para el cumplimiento de laudos en los que se determinarán el pago de prestaciones. Lo anterior con la debida supervisión de la Secretaría de Hacienda e informe que el Tribunal rinda a la misma. Así en caso de no alcanzar el presupuesto otorgado para cubrir el pago de todos los laudos, mediante el informe que rinda el Tribunal en el siguiente período presupuestal, se incrementará el monto.

De esta manera el trabajador tendría la seguridad de que en cuanto el laudo quede firme, cobrará sus prestaciones, y a más tardar lo hará en el siguiente período presupuestal.

Es importante recordar que, finalmente, cuando una dependencia paga una cantidad por el citado concepto, lo hace con recursos extraídos del Erario Federal, la única diferencia sería que los recursos lo manejaría directamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y ya no se estaría al capricho de las entidades gubernamentales.

Aclaramos, no creemos que este método, hiciera perder a las dependencias el interés de defenderse adecuadamente en el proceso, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría reducir

(59) TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Tercera Sala. Expediente 4830/90, García Garrido Selfa vs Instituto Politecnico Nacional.

el presupuesto a la misma en los subsecuentes periodos. También sabemos de las dificultades que se enfrentarían antes de lograr una modificación de estas características, pero estamos firmemente convencidos que de llevarse a cabo, se podría iniciar una profunda reforma procesal a la impartición de justicia burocrática.

Debemos aclarar que no se pretende generalizar una situación pero sí exhibir ciertas deficiencias en la Ley, generando que las situaciones planteadas, se repitan con mucha frecuencia. Así como existen tendencias que cumplen con las determinaciones del Tribunal, también hay que estar concientes de que existen trabajadores que recurren Tribunal, de muy mala fe, tratando de sorprender a las autoridades laborales.

Aún con lo arriba expresado, no tenemos duda alguna de la deficiencia del Título Octavo de la Ley Burocrática, y de la necesidad de que evolucione como lo han hecho otras legislaciones, e incluso la misma Constitución; esperamos que el Poder Legislativo se dé cuenta pronto de este tipo de situaciones y analice la necesidad de reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El trabajo se considera como una actividad eminentemente humana, esto, desde el mismo instante en que le es indispensable realizarlo para subsistir; y, al igual que cualquier relación entre los hombres, se hace necesario regularlo, y de esto no se exentan las relaciones laborales que se desarrollan con la persona moral denominada Estado. El Derecho del Trabajo Burocrático, nace como una necesidad de la creciente plantilla de trabajadores burócratas, emanada de la cada vez más compleja administración pública, que requiere hacer valer sus derechos laborales, como la igualdad con los demás trabajadores, consagrada en el artículo 123 Constitucional, obviamente con las diferencias que brotan de la relación con un ente que no busca obtener un lucro, sino, a servir y atender mejor el bienestar general.

SEGUNDA. Una vez establecido el Derecho Laboral Burocrático se hacen más patentes los conflictos entre los empleados públicos y el Estado, en su carácter de patrón, envueltas ahora estas controversias, por un régimen legal, plasmado en un conjunto de normas jurídicas que regulan el procedimiento seguido en la búsqueda de la solución a determinada problemática. En el camino recorrido para hallar una resolución laboral emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como su ejecución, se encuentran obstáculos procesales y administrativos que hacen difícil la impartición de la justicia burocrática. Lo anterior con la displacencia de las autoridades laborales que se encargan de vigilar el adecuado cumplimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

TERCERA. Hasta antes de la regulación constitucional del Derecho Laboral Burocrático, existían enormes controversias acerca de la inconstitucionalidad de las relaciones de trabajo con el Estado, sin embargo la lucha social y los cambios políticos constantes en el país provocaron que el Estado se diera cuenta de la imperiosa necesidad de introducir el apartado "B" en el artículo 123 de la Constitución, y así acabar con la serie de problemas sociales y legales que representaba el omitir la regulación de los trabajadores burocráticos dentro de la Carta Magna; obviamente también se consideró la fuerte presión que realizaban las organizaciones sindicales recientes, pero con gran influencia social por el número de personas que agrupaban. La aparición de este nuevo apartado sentó las bases evolutivas del derecho reglamentado del apartado "B", rezagado durante muchos años, en relación a otras ramas del derecho.

CUARTA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, intentó contener una reglamentación sencilla del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, para que permitiera a las partes en un conflicto recurrir a los tribunales laborales a dirimir sus controversias sin grandes obstáculos; lo anterior aunado a la aparición previa del entonces Tribunal de Arbitraje, propició la generación de confianza en los burocratas que, así, encontraron los medios legales necesarios para hacer valer sus derechos fácilmente como trabajadores. El actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se constituyó procurando no repetir deficiencias de los órganos que le precedieron, sin embargo, a la fecha denotamos una gran deficiencia: la falta de autonomía, ya que directamente sigue dependiendo del Estado, tanto presupuestalmente, como en el nombramiento de algunos de sus integrantes, lo que conlleva a provocar susceptibilidades por parte de los empleados públicos que necesitan recurrir a él.

QUINTA. Si bien es cierto que en un principio la Ley de referencia fue algo nuevo y considerado un magnífico resultado de la lucha social de los burócratas, también lo es que con el paso del tiempo su frió un estancamiento que no permitió su evolución como otras ramas del derecho, y cada vez más se hace imprescindible que las partes en un proceso de esta índole, incluyendo a Magistrados y Magistrado Presidente del Tribunal, se apoyen en otras leyes y códigos para lograr una adecuada aplicación de la justicia laboral competencial. Es importante y necesario que el Poder Legislativo realice un exhaustivo análisis de los preceptos contenidos en la Ley que nos ocupa, con el fin de lograr continué con su proceso evolutivo, porque para encontrar una estabilidad social, se requiere de una estabilidad de toda la clase trabajadora, que confíe en las leyes y la aplicación debida de estas.

SEXTA. La carencia de disposiciones legales, establecidas en la Ley en comento, que regulen adecuadas medidas de apremio para la ejecución de laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, provoca que las Entidades Gubernamentales burlen con relativa facilidad las resoluciones dictadas en su contra, e incluso busquen en muchas ocasiones el cansancio del trabajador durante el proceso; la aplicación de multas irrisorias que realiza la autoridad competente en contra de las dependencias, dan pauta para que los ideales de justicia social de los empleados se vengán abajo. Aunque es justo reconocer también que esta situación no se presenta como regla general, pero su continua repetición en la práctica, da lugar a que revaloremos los contenidos de los artículos que regulan los medios de apremio, a fin de tratar de realizar modificaciones como las propuestas en este trabajo, o cualesquiera siempre que tiendan a beneficiar a la parte débil de esta relación.

SEPTIMA. El laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene el mismo valor que la sentencia que emite el Poder Judicial, e independientemente de los problemas que implique su ejecución, se reviste de peso y obliga a las partes a cumplirlo, se considera entonces cosa juzgada al momento de quedar firme; tiene una característica única que refleja la búsqueda de la justicia social, es to al otorgar a aquel la facultad de resolver los asuntos a verdad sa bida y buena fe guardada, aunque en la práctica esta particularidad re sulta obsoleta y contradictoria debido a la subjetividad del concepto, que si bien en teoría resulta un auténtico postulado de la justicia so cial, en realidad resulta impráctico desde el instante en que la Ley indica que las resoluciones deben estar debidamente motivadas y fund mentadas en cada una de sus partes, incluso es mínima la jurispruden cia que intenta definir estos términos subjetivos.

OCTAVA. La inembargabilidad de los bienes del Estado es a to das luces comprensible por las particularidades de estos, además de considerar la titularidad de los bienes en beneficio de la Nación; pe ro ello no faculta a las entidades gubernamentales a incumplir o no a catar las disposiciones o resoluciones legales emitidas por el Tribu nal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las dependencias o mejor di cho las personas que representan a las mismas, confiadas en que no - existe un medio de apremio, como el embargo, que los presione verdade ramente a cumplir un laudo, se niegan en forma reiterada a acatar el mandato de la autoridad laboral. No solo debe pensarse en modificar la Ley de la Materia, en cuanto a las medidas de apremio, sino también la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con el fin de evi tar que estos actuando de mala fe retrasen la ejecución de cualquier - resolución laboral, y en caso de suceder así se le aplique una sanción de carácter administrativo.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Porrúa, México, 1993.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Porrúa, México, 1995.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho de la Seguridad Social. Trillas, México, 1991.
- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Trillas, México, 1989.
- BLANQUET, Eduardo. Historia Mínima de México. El Colegio de México, México, 1996.
- CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo. El Ateneo, Argentina, 1969.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac, México, 1985.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa, México, 1991.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta Edición. Porrúa, México, 1994.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Novena Edición. Porrúa, México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México. Porrúa, México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Octava Edición. Porrúa, México, 1964.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Edición Especial. C.E.N. del P.R.I., México, 1981.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Segunda Edición. Porrúa, México, 1993.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo Sexta Edición. Porrúa, México, 1989.

HUECK, Alfred y H. C. Nipperdey. Compendio de Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.

KASKEL, Walter y Hermann Dersch. Derecho del Trabajo. Cuarta Edición. Depalma, Argentina.

KROTOCHIN, Ernesto. Instituciones de Derecho del Trabajo. Tomo II. - 1960.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Harla, México, 1991.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995.

NORIEGA CANTU, Alfonso. A Quién corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Trabajadores?. Revista de la Facultad de Derecho No. 107, México, 1977.

PANTOJA MORAN, David. La Naturaleza jurídica de la Relación entre el - Esatdo y sus Servidores. Porrúa, México, 1963.

PEREZ BOTIJA, Eugenio. Curso del Derecho del Trabajo. Madrid, 1960.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Traba jo. Oficina de Asesores del Trabajo, México, 1967.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo Primera - Edición. Porrúa, México, 1982.

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

TRUERA URBINA, Alberto. tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1965.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercera Edición Mc Graw Hill, México, 1996.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Trigésimo Quinta Edición. Porrúa, México, 1996.

Ley Federal del Trabajo. Comentada TRUERA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Septuagésima Sexta Edición. Porrúa, 1996.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Cuadragésima Cuarta Edición. Porrúa, México, 1993.

V. b


O T R A S F U E N T E S

Enciclopedia Jurídica Omeba. Trigésima Edición. Driskill, Argentina, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I al IV. Cuarta Edición. Porrúa, México, 1991.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Tercera Sala, Expediente 2322/92, Padrón Tapia Fernando vs. Secretaría de Educación Pública y otros.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Tercera Sala, Expediente 4830/90, Garrido García Selfa vs. Instituto Politecnico Nacional.

Informe emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a la COordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República. Referencia al Folio 718271.

DAVALOS, José. Conflictos de Trabajo. Excelsior. Diario, 29 de Junio - de 1995.