



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“REFORMA INTEGRAL AL TÍTULO OCTAVO DE
LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO, PROPUESTA PARA
UNA PRONTA Y EFICAZ EJECUCIÓN DEL
LAUDO EN EL ÁMBITO BUROCRÁTICO”**

T E S I S

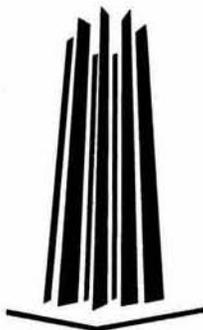
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SERGIO RUBÉN GONZÁLEZ FLORES

ASESOR : LIC. ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN



MÉXICO.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por creer en mí, por estar siempre a mi lado, en los éxitos y en los fracasos.

A MIS PADRES

Por haberme brindado tantos años de alegría, siendo ésta, la piedra filosofal de la formación de un buen hombre.

A MIS HERMANOS

A los que amo y admiro, por compartir gratos recuerdos.

A LA LIC. ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN

Quien me otorgó en todo momento su apoyo incondicional en el proceso de titulación.

A LA UNIVERSIDAD

Por haberme aceptado como parte integral de esta noble Institución, de la cual estaré agradecido el resto de mis días.

**REFORMA INTEGRAL AL TÍTULO OCTAVO DE LA LEY FEDERAL DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PROPUESTA PARA
UNA PRONTA Y EFICAZ EJECUCIÓN DEL LAUDO
EN EL ÁMBITO BUROCRÁTICO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I-V
---------------------	------------

CAPÍTULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DEL CUERPO
LEGAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO**

1.1.	Historia universal del derecho del trabajo.	1-9
1.1.1.	Historia universal del derecho del trabajo burocrático.	9-13
1.2.	Historia del derecho del trabajo en México.	13-23
1.3.	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	24-27
1.3.1.	El nacimiento del servidor público en nuestro derecho.	27-34
1.4.	Breve reseña histórica del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	34-40
1.4.1.	Breve reseña histórica de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado.	40-47

CAPÍTULO SEGUNDO

**MARCO TEÓRICO Y DOCTRINAL INTRODUCTORIO A LA MATERIA LABORAL Y EL
PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN LABORAL**

2.1.	Noción etimológica del vocablo trabajo y su concepción jurídica.	48-50
2.1.1.	Noción jurídica y doctrinal del derecho del trabajo y derecho del trabajo burocrático.	51-56

2.2.	Principales teorías que dan naturaleza al derecho del trabajo burocrático.	56-59
2.2.1.	Relación jurídica entre el derecho del trabajo burocrático y otras ramas de nuestro derecho.	59-63
2.3.	Sujetos, órganos, derechos y obligaciones de los servidores públicos.	64-71
2.3.1.	Naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y el servidor público.	71-75.
2.4.	Noción jurídica y doctrinal del trabajador al servicio del Estado.	75-80
2.4.1.	Etimología del vocablo burocracia y su definición.	80-82
2.5.	Concepto jurídico y doctrinal de proceso y procedimiento.	83-85
2.6.	Noción doctrinal de derecho procesal del trabajo burocrático.	85-86
2.6.1.	Definición legal y doctrinal del procedimiento de ejecución del laudo.	87-88
2.6.2.	Noción legal y teórica de los medios de apremio y las medidas coercitivas.	88-89

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO Y LOS MEDIOS DE APREMIO EN MATERIA BUROCRÁTICA

3.1.	Diversas etapas del procedimiento laboral.	90-91
3.1.1.	Diversas etapas del procedimiento laboral burocrático y la supletoriedad de la Ley Federal de Trabajo.	92-110
3.2.	Etapas del procedimiento de ejecución del laudo.	110-111
3.2.1.	Etapas del procedimiento de ejecución del laudo burocrático.	112-113
3.3.	Medios de apremio estipulados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	114-115
3.4.	Sanciones provenientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	115-117
3.5.	Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	117-119

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA INTEGRAL AL TÍTULO OCTAVO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- 4.1. Reforma integral al procedimiento de ejecución, una propuesta para dar plena ejecución al laudo burocrático. **120-122**
- 4.1.1. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ante la ineficacia al momento de llevar a cabo la ejecución del laudo. **122-123**
- 4.2. Análisis pro-positivo de los medios de apremio y las medidas coercitivas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. **123-126**
- 4.3. Reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. **126-128**
- 4.3.1. Propuesta formal a la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo I. **128-130**
- 4.3.2. Propuesta formal a la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo II. **130-132**
- 4.4. Facultades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la aplicación de sanciones para dar cumplimiento al laudo. **132-136**
- 4.4.1. ¿Son los titulares de las dependencias del gobierno federal los que deben decidir sobre la cuantía de una multa proveniente del incumplimiento de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje?. **136-137**
- CONCLUSIONES** **138-141**
- BIBLIOGRAFÍA** **142-144**

INTRODUCCIÓN

¡Ay de vosotros, doctores de la ley! que os habéis apoderado de la llave de la ciencia; vosotros mismos no entrasteis y a los que querían entrar se lo impedisteis.

LUCAS, XII, 5'2

A través de la historia el trabajo ha sido una necesidad del hombre, para poder sobrevivir tiene que recurrir a la búsqueda de sustento, para él y los suyos, así el incansable pasó el tiempo va forjando social, política y económicamente la vida del hombre en sociedad, nacen grupos de poder donde los hombres más fuertes o bien los más viejos y sabios dan protección a aquellos seres humanos que en su soledad buscan el apoyo y cuidado de otros hombres. Es este el poder institucionalizado al que se denomina gobierno, son las mayorías quienes otorgan el poder a dicho gobierno para que a través de este se cumplan las decisiones de las mayorías.

Nacen pugnas por mejores derechos, con ello los grupos sindicales protectores de los trabajadores y en este trabajo de investigación en especial son los trabajadores al servicio del Estado quienes tienen la función de consumir día a día la tarea del estado en todas y cada una de sus áreas. Una necesidad imperante es la de tener un órgano jurisdiccional fuerte, justo y equitativo, la clave aquí es el vocablo coerción, da el poder suficiente a la autoridad para que ejecute correcta y eficazmente la impartición de la justicia. En la actualidad la agonía del sistema de justicia es la falta de fortaleza, la aplicación concreta del laudo en el procedimiento de ejecución es en todo momento de gran importancia, ya que en caso de no darse la ejecución del laudo traería como consecuencia un perjuicio jurídico en contra de alguna persona dentro del procedimiento creando esto la desconfianza de todos los involucrados en un procedimiento jurisdiccional.

Con el paso del tiempo la relación del Estado y el pueblo a sido lucha constante donde las derrotas y las victorias han sellado el nacimiento de derechos y obligaciones consumando su evolución a través del tiempo, es el Estado la fuente viva del origen de una relación necesaria consecuente de la propia actividad de servir al pueblo, la relación de éste y sus trabajadores, es elemento imprescindible del mismo, es el servidor público el encargado de llevar a cabo la función pública, misma que es determinada por la actividad cotidiana de dicho servidor.

En el contexto nacional son innumerables las evoluciones sufridas por las diversas constituciones, como otros cuerpos legales, tales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras, donde la relación Estado y servidor público ha sido robustecida por la lucha, dando origen a nuevos derechos y obligaciones, es menester de la presente investigación abordar la evolución de las relaciones jurídicas burocráticas a través de los años, que se han presentado en el trabajo legislativo, así como en los diversos conflictos laborales.

Corrupción, complicidad, apatía son sólo algunas de las piezas integrantes de la actual condición del trabajador farragoso, sin duda alguna es aquí donde nace la imperiosa necesidad de dar una reforma integral a todo el sistema burocrático.

La razón fundamental el presente trabajo de investigación es la pérdida de la credibilidad y la confianza del sistema jurisdiccional, en este caso particular en la materia del derecho de trabajo burocrático, ante la ineficacia de sanciones débiles surge latente el crear una estructura coercitiva de gran capacidad, como se va a lograr, precisamente con la reforma que el este trabajo se propone que es en primera instancia la de reformar el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado acrecentando los medios de apremio y dando mayor poder a las medidas coercitivas contempladas a partir del artículo 150 del mismo precepto legal en su Título Octavo de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos.

El Título Octavo de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula el procedimiento de ejecución del laudo, refiriéndose estrictamente a los medios de apremio

y las medidas coercitivas, para dar pronto y eficaz ejecución del laudo se debe tener en cuenta la reforma creando sanciones más severas, ya que el actual procedimiento de ejecución burocrático contempla medios de apremio y medidas coercitivas endebles resultando la omisión de quien debe ejecutar dicho laudo, la propuesta es válida, la credibilidad y confianza son elementos que no deben faltar en el actual derecho del trabajo, superar la complejidad de las normas jurídicas es tarea del sentido común, la respuesta está frente a nosotros, multas más gravosas, medidas coercitivas que obliguen de modo estricto el cumplimiento del laudo y no se deje al arbitrio del servidor público tan importante labor de cumplimiento de un designio judicial.

Las circunstancias de hoy día exigen una pronta y eficaz consumación de los hechos jurídicos, las necesidades actuales nos llevan a pensar en que todas y cada una de las dependencias del gobierno debieran actuar a la altura de dichas necesidades, dando una contestación práctica sobre la controversia que se suscita entre los mismos particulares y éstos con la autoridad, la palabra que surge en torno a lo anterior es "sentido común", porque éste se puede apreciar que en la actualidad existe un excesivo y en ocasiones complejo cuerpo de leyes que terminan por ser inoperantes, es el sentido común el que debe prevalecer sobre dichas leyes, por ello la razón del presente estudio investigación, no es difícil pensar en que terminado todo un procedimiento existiendo el desgaste de las partes que figuran en él requieren la conclusión definitiva, entrando en el plano burocrático, dicha necesidad se hace más recurrente, toda vez que la ausencia de ejecución de una sentencia o laudo traen consecuencias jurídicas que repercuten en la credibilidad del cuerpo judicial que emite la sentencia y habiendo ineficacia de la sentencia la pregunta es ¿Cuál es la razón de un procedimiento largo, cuantioso y desgastante, si la ejecución de la sentencia o laudo no tiene el poder coactivo que obligue a la parte que pierde en el juicio a acatar a lo que se le condena en la sentencia o laudo?, es decir, todo principio presupone un fin.

Es por ello que en la presente investigación se propone el análisis del procedimiento de ejecución del laudo en materia burocrática, el estudio prevé la reforma al artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que es en este artículo es en donde se contempla la cuantía de los medios de apremio, multa que es débil, por lo que en

un sin fin de ocasiones simplemente la ejecución de laudo sucedida la notificación del mismo y al no existir respuesta de la autoridad que debe dar cumplimiento al laudo, este se archiva y no se le da seguimiento pronto y eficaz.

En torno a la posición del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores dentro de una dependencia de gobierno, ya que el tribunal delega el poder de decisión a dicho superior quedando a un lado lo dispuesto por el laudo en ese momento se emitió, esto trae como consecuencia que en muchos casos el laudo pierda eficacia y esto en el mejor de los casos puesto que sucede que los laudos terminan por cambiarse en su totalidad, es el tribunal quien le indica al titular de dependencia gobierno el eludir el cumplimiento del laudo que tiene carácter de sentencia ejecutoriada, provocando con ello la desconfianza en el sistema de impartición de justicia laboral en el ámbito burocrático.

La propuesta en el presente estudio de investigación es la de reformar estructuralmente el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativo a "los medios de apremio y la ejecución de los laudos", no solo el incrementar los medios de apremio que en él se consignan, sino prestar observancia estricta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anterior con apoyo de la Contraloría Interna de cada dependencia federal, para así sancionar los actos u omisiones de funcionarios públicos que impliquen el incumplimiento de resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DEL CUERPO LEGAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

1.1. Historia universal del derecho del trabajo.

Son exiguos los precedentes históricos en materia del derecho del trabajo por lo tanto se incluirán los acontecimientos preferentemente de trascendencia jurídica y ampliamente relacionado con el tema presente.

En el mundo antiguo, como vagos antecedentes del Derecho del Trabajo se pueden apreciar irrisorios elementos del derecho en cuestión, v.gr. tal es el caso de las civilizaciones siguientes:

a) En Babilonia, el Código de Hammurabi (1950 a. C. aproximadamente) reconoce de alguna manera, la relación trabajo, haciendo alusión al desarrollo de ciertos oficios (pastoreo, labores del mar, carpintería, elaboración de ladrillo cocido). Se contempló el tirocinio (convenio de aprendizaje) e incluso el salario mínimo.

b) En el pueblo Hebreo (1250 a. C.), el antiguo testamento en el que se legitima el derecho a la retribución y el descanso semanal o hebdomadario, el contemplar la retribución, es prueba inequívoca de la somera existencia del Derecho del Trabajo.

Se trata de disposiciones ético-jurídicas convencionales, que no integran un sistema normativo en materia de trabajo, amén de que en dichas civilizaciones el trabajo material se cimentaba en la esclavitud, claramente la contradicción está presente y no solo es estas civilizaciones, ya que también en Roma existía la esclavitud, sin embargo, sus conocimientos en el ámbito jurídico bastaron para heredar a las civilizaciones

futuras las bases mínimas para estructurar correctamente del Derecho que está vigente en nuestros días.

Por otro lado en la antigüedad clásica, en Roma se reguló el trabajo a través de una figura denominada *locatio conductio operarum*. Se trataba de un convenio por el cual un hombre libre se comprometía a prestar servicios a otro, durante un determinado tiempo y mediante el pago de una remuneración, al igual que en las civilizaciones antiguas la reglamentación de la locación de servicios dentro del sistema civil, esta era una institución aislada, reguladora de la relación trabajo, no se contaba con un cuerpo sistemático de instituciones laborales que justificaran la autonomía científica y didáctica del derecho del trabajo.

Así por ejemplo las agrupaciones de oficios y profesiones (*corpora opificum*) no son antecedentes del sindicato, pues más que frentes de resistencia fueron sociedades mutualistas de inspiración religiosa, es decir, la ayuda recíproca entre sus miembros. Su funcionamiento como sindicatos es poco factible, pues sus miembros no se veían como trabajadores, integrantes de una misma clase, si se tratará de compararlos con el sindicato, éstas agrupaciones serían sindicatos blancos (la clasificación de sindicatos blancos nace en los albores de la lucha sindical, es el sindicato blanco aquél en que los derechos del trabajador no son exigidos por la agrupación, el sindicato simplemente no actúa a favor del trabajador), que no ayudarían realmente al trabajador.

Con relación al trabajo en la Edad Media podemos hacer las anotaciones siguientes:

La servidumbre de la gleba que cedió ante el desarrollo del nuevo humanismo y desapareció hacia el siglo XVIII. La producción manufacturera tuvo como base los talleres medievales, estructurados jerárquicamente en tres clases:

- a) Los maestros o dueños de los talleres.
- b) Los compañeros u oficiales, que eran los asalariados, y
- c) Los aprendices, integrados a la familia del maestro, obligado a educarlos y enseñarles el oficio, pagaban su aprendizaje.

Desde tiempos inmemoriales el trabajo ha sido, y seguirá siendo vigente en la vida de todo ser humano, es herramienta inseparable que tendrá en todo momento la noble tarea recurrir las necesidades del hombre.

Surgieron dichas organizaciones independientes del Estado bajo sus propios estatutos, fijaban sus precios, salarios, la producción, es decir, regulaban la vida interna de los talleres con un sistema particular de sanciones, eran organizaciones con plena independencia, ya que se encontraban fuera de los poderes del Estado.

Las profesiones medievales desempeñaban su labor con base a talleres, los que para su defensa y mejor funcionamiento se agruparon en corporaciones. Como se ha expresado, las corporaciones tenían como objetivo la ayuda mutua entre sus asociados, y por su estructura y funciones, estas alianzas trajeron como consecuencia una serie de bases estructurales de las futuras organizaciones, las corporaciones constituyeron un importante poder político en la organización social de la Edad Media."

En la Edad Media se presentó un constante abuso por parte de los señores feudales hacia los siervos, el poder de los señores feudales menoscababa la condición de la clase desprotegida luego, en consecuencia de regulación de la actividad laboral era por demás una situación a resolver, puesto que la desigualdad e injusticias que imperaban contrariaban un real e ideal Derecho del Trabajo.

Cabe destacar que dentro del desarrollo de las corporaciones surgió una integración cuantitativa y cualitativamente, dando paso a la creación de *Universitas Mercatorum*, Cofradías o Hermandades, como agrupaciones profesionales de los maestros, las corporaciones bien pueden considerarse un valioso antecedente de los sindicatos de patrones, aunque sin fuerza alguna de derecho de petición y acción como los actuales sindicatos.

Dentro de la historia europea del Derecho del Trabajo, el maestro Mario de la Cueva manifiesta acerca de la ideología **rousseauuniana** lo siguiente:

" La explicación rousseauuniana sobre origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres que señala a la propiedad privada como la causa de todos los males humanos; su creación es, además, el criterio que distingue la pre-historia de la historia:

aquella, esto es, la vida ausente de propiedad privada, fue un vivir conforme la naturaleza, y es diferente de la historia, pues la idea diabólica de la propiedad privada exigió la organización de un poder, diabólico también, destinado a protegerla. ”

Como se comentó en la parte introductoria del presente estudio de investigación, la propiedad privada estableció desde sus inicios la desigualdad entre los hombres, el más fuerte, el más hábil, el más sabio. La lidia cotidiana por sobrevivir a los embates de la vida tras las necesidades más elementales y sin ánimo de acumular posesiones término, puesto que el poder y la dominación del hombre surgió para nunca morir.

Los factores que provocaron el despertar obrero fueron masivos y diversos, uno de los primeros efectos de la revolución industrial fue el tránsito del taller a la fábrica, de la producción llevar al cabo en una unidad económica pequeña, formada por el maestro-propietario de los útiles de trabajo v.gr. el taller del zapatero Hans Sachs en Nürenberg-número limitado de compañeros u oficiales y aprendices, a la producción en la fábrica, en donde se amontonaban decenas o centenares de obreros. Fue ahí, en esas grandes aglomeraciones de hombres, donde se gestó la rebeldía contra la injusticia, consecuencia de un murmullo y de las conversaciones y de la contemplación de los accidentes, cuya causa eran las máquinas. Y fueron esas nuevas circunstancias las que trajeron a la memoria la idea de la unión de los hombres para luchar por condiciones más humanas para la prestación de servicios, contra el naciente capitalismo, la depresión, el fatigo físico por la carga excesiva de trabajo, así como, la existencia de salarios miserables, provocaron el surgimiento de una nueva revolución que no tendría fin, puesto que ésta revolución es la lucha constante hoy en día.

En el mundo nuevo el mercantilismo, doctrina económica que hacía radicar el poder de los Estados en la mayor concentración de metales preciosos que pudieran reunir mediante la venta de su producción local y su especulación en los mercados. Dicha corriente influyó notablemente en la vida del trabajo, toda vez que dio lugar al contraste social entre las clases capitalistas y asalariadas, la necesidad de acumular riquezas se convirtió en un objetivo macabro, desgraciadamente el costo por tal abuso se pago con el sufrimiento de miles de trabajadores por la explotación del hombre.

¹ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 15ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 11 p.

Comerciantes y especuladores exigieron al Estado la tutela y protección de sus intereses comerciales, así como los obstáculos que pudieran detener la expansión del comercio al adoptar la política en intercambio de mercancías por oro y metales preciosos; el objetivo fue el de promover el desarrollo económico-político, en la búsqueda del incremento de la producción interna, el mercantilismo proscribió la fuerza y control monopólico de las corporaciones, fatalmente en nuestro mundo contemporáneo subsisten empresas monopólicas, donde disfrazadamente la explotación del hombre por el hombre sigue latente.

El maestro Mario de la Cueva manifiesta con relación a la expansión de la lucha obrera lo siguiente: " Los primeros 50 años del siglo XIX integran lo que hemos llamado en diversas ocasiones la edad heroica del movimiento obrero y el derecho del trabajo, una denominación que corresponde primeramente a la lucha sindical, pero pertenece también al derecho del trabajo, porque se luchaba por su idea, pues las libertades sindicales, de huelga y de negociación y contratación colectivas, son su finalidad inmediata, la condición para que pudiera nacer el derecho sustantivo en una sociedad en la que su estado era impotente frente a la fórmula del *laisser-faire*, *laisser-passar* de los fisiócratas..."²

La escuela Alemana explicaba el Derecho del Trabajo como un estatuto de derecho público que suponía intervención del Estado, con función tutelar sobre los trabajadores. En el año de 1869 se promulgó la primera legislación de trabajo, aunque no contemplaba del todo los derechos colectivos, esta legislación limitaba su competencia para regular estrictamente derecho individuales. La expansión de la fuerza obrera provocó la promulgación de la Ley Antisocialista de 1878, bajo el régimen del Canciller Bismarck, quien tiempo más tarde relajara su visión y se decidiera a promulgar su legislación de seguro social en el año 1881.

El surgimiento del Derecho de Trabajo tiene como génesis la lucha obrera proveniente de la revolución industrial en ulteriores párrafos del maestro Mario De la Cueva en su obra "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" expone los factores que influyeron en el nacimiento del Derecho del Trabajo.

² *Ibidem*, 23 p.

Importantes acontecimientos tuvieron lugar al finalizar la Primera Guerra Mundial, específicamente para el Derecho del Trabajo son dos sucesos trascendentales los que influyeron en la evolución del Derecho europeo del trabajo: la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 y la proclamación de la Constitución alemana de Weimar el 11 de agosto de 1919. En los dos documentos -México se había anticipado desde 1917, provocando una evolución inmediata en el nuevo Derecho del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo dio un cambio al antiguo derecho de gentes, pues el derecho internacional del trabajo que emana de ella ya no es únicamente el ordenamiento destinado a la regulación de las relaciones externas entre los estados, en todo caso, se ocupa principalmente del bienestar de la clase trabajadora. Y lo cierto es que su obra, no obstante la necesaria actitud conservadora de la institución, ha servido para impulsar a las legislaciones nacionales de los pueblos menos desarrollados, claro ejemplo es el de los convenios establecidos en la O.I.T. con relación a la conservación y protección de los derechos mínimos del trabajador.

Es fascinante adentrarnos a la historia de los hechos consumados en la Primera Guerra Mundial y Segunda Guerra Mundial, hechos sociales, políticos y económicos, constituyen el surgimiento de organizaciones mundiales y legislaciones, observando con detenimiento dichos acontecimientos parecen surgir de ellos la idea de que la comunidad de naciones quiso enviar a los hombres de la clase trabajadora un mensaje de esperanza. Son particularmente bellos e importantes aquellos documentos, por la bondad de sus expresiones y porque son el reflejo de un sentimiento universal: en su Declaración de Filadelfia de 1944, la Organización Internacional del Trabajo expresó que la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la Declaración contenida en la Carta constitutiva de la Organización, en la cual, no puede establecerse una paz duradera sino sobre la base de la justicia social, después de lo cual ratificó y amplió los principios de 1919. La Carta de las Naciones Unidas, proclamada en San Francisco el 26 de junio de 1945 destacó la obligación de la Organización de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Finalmente, la Declaración universal de los derechos del hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948, implementó los principios generales fundamentales del derecho del trabajo, estableciendo las bases para la existencia digna de los trabajadores y su familia.

En los años posteriores a la terminación de la guerra, resurgió la tendencia a la constitucionalización del Derecho del Trabajo. Dos pueblos latinos, Francia e Italia, coincidieron en sus constituciones en la necesaria defensa de los valores del trabajo. En la exposición de motivos de la Constitución de octubre de 1946, Francia puso de manifiesto los principios de la Declaración de derechos de 1789 y añadió los derechos del hombre a un trabajo libre. Italia en su Carta Magna del año siguiente, declaró que la República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y procura las condiciones que lo harán posible; y disposiciones sucesivas consignaron los derechos mínimos del trabajo en materia individual, colectiva y de seguridad social.

En 1948 se promulgó la Nueva declaración Universal de los Derechos del Hombre, que reivindicó los derechos del trabajador complementándose el marco tutelar jurídico, con la inclusión de los principios del derecho del trabajo en los principales países europeos, la nueva tendencia provocó el inicio esperado de la reglamentación jurídica del trabajo desempeñado por el ser humano.

El reconocimiento de las instituciones y de los principios fundamentales del derecho del trabajo por la legislación ordinaria, comprende una evolución lenta y gradual, cuyos perfiles principiaron a definirse claramente al consumarse el tránsito de los siglos, como se expuso anteriormente la revolución industrial dio pie al nacimiento del derecho del trabajo, fue en las fábricas donde trabajo exhaustivo, las condiciones deplorables y la miseria en extremo despertaron al trabajador a la rebelión, pugna antagónica broto, " obrero-patrón ".

El derecho del trabajo principió en el siglo XIX como un derecho de los trabajadores de la industria, porque era ahí donde se reunían los hombres de la fábrica y aprendían que la miseria era el patrimonio de todos, porque era ahí donde se agotaban prematuramente las energías humanas y donde se dejaba sentir con más fuerza la explotación de los hombres por el capital. Y fue también ahí donde la clase trabajadora comprendió que solamente la unión de todos, sin importar el género de trabajo que se desempeñara, ayudaría a superar la explotación. Lentamente fue perjudicando a la clase trabajadora, los obreros y empleados, trabajadores de la industria y del comercio, permanentes, de temporada o eventuales, todos, en la medida en que entregan a otro su energía de trabajo, son sujetos de relaciones laborales y tienen derecho a la totalidad de los beneficios de las normas trabajo, o con otras palabras: Todos los trabajadores

son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no debe ser derruida por el ser humano, está claro, que existen diferencias entre las diversas categorías de empleos para los trabajadores, lo que sí debe trascender es el común y generalizado respeto a los principios elementales del trabajador.

En el mundo contemporáneo la Revolución Industrial, la explotación, el desempleo, la inestabilidad y la formación de grandes talleres, sumando el apoyo y la fuerza represiva del Estado, dieron pauta al surgimiento del sindicalismo obrero, como la táctica y estrategia del movimiento proletario organizado, el impulso de la acción obrera, desplazándose de forma clandestina, tuvo como consecuencia inmediata, que se toleraran los derechos colectivos: sindicación, contrato colectivo de trabajo y huelga. Se convirtió en una realidad la legitimación de una lucha por el reconocimiento del derecho del trabajo.

Los principios más elementales fueron clave para la derrota del viejo sistema opresor contra las grandes masas de trabajadores, como lo expone el maestro De la Cueva: " El derecho del trabajo, producto de la lucha de clases y apoyado en el pensamiento socialista, en sus capítulos sobre las condiciones de trabajo, es un esfuerzo para atemperar la miseria de los trabajadores y elevar sus niveles materiales sobre la vida puramente animal, pero no es ni puede ser una realización plena de justicia, porque ésta no podrá existir en tanto subsistan el régimen capitalista y su estado, la enajenación del trabajo y la explotación del hombre por el hombre. Pero el derecho del trabajo una excelsa misión, porque su idea es la justicia y porque todo lo que se entregue al trabajo será la entrega de una parte de lo que habrá de corresponderle en el mundo del mañana, y porque todo beneficio al trabajo es una aproximación a la justicia."³

La revolución social no será un préstamo miserable de la clase burguesa, sino una conquista de quienes sufren las injusticias, porque es la clase trabajadora quien sufre a costa del enriquecimiento de una minoría.

³ Idem, 25 p.

En el siguiente tema se contemplará el estudio del Derecho del Trabajo Burocrático a través de la historia, la lucha evolutiva del servidor público, el servicio público se muestra como una necesidad en todas las civilizaciones antiguas.

1.1.1. Historia universal del derecho del trabajo burocrático.

Es indudable que la función de los servidores públicos ha estado presente en la historia de la humanidad. El servidor público es el medio por el cual se vale la administración pública, para aterrizar y materializar el objetivo de determinado gobierno, política y socialmente la actividad del servidor público ha marcado la pauta en el desarrollo de la función pública.

A través del tiempo en la evolución jurídica del Estado se ha demostrado fehacientemente la injerencia del servidor público en el desarrollo de la actividad estatal, como instrumento clave a partir del cual se podría desarrollar un país, implementando de esta manera una política de empleo intensivo por parte del Estado, en particular los países de Europa durante la Guerra Fría, considerarían al empleo público como uno de los mecanismos básicos para eliminar no sólo el desempleo sino también como parte de una estrategia de desarrollo económico durante muchos años, puesto que es un sector inmune a las influencias externas por ser el complemento al momento en que el Estado manifiesta su voluntad.

En los antecedentes de la regulación jurídica de los servidores públicos o trabajadores del Estado, algunos vagos datos históricos, arrojan vestigios jurídicos de que en Egipto, entre el periodo que va del año 2900 al 2475 A. C. en donde, con un gobierno central, se contaba con distritos administrativos, y con un esquema más o menos organizado de jerarquías entre servidores públicos, esquema de retribución e incluso mecanismos de **capacitación laboral** para acceder a puestos públicos.

El destino es privilegiado, es por ello, que se considera en muchos casos, motivo de orgullo y dignidad el pertenecer a la élite del poder.

Diversas investigaciones enteran el interés que los servidores públicos representaron, v.gr. para civilizaciones como la China, al igual que otros estados orientales, cuentan con una tradición importante en materia de regulaciones jurídicas y

administrativas de los servidores públicos, por ello la cultura del servicio público en el Oriente está fundada en una gran tradición milenaria y una especial regulación jurídica que obliga a los ciudadanos a respetar la calidad del servidor público.

Una constante en el desarrollo burocrático es el carácter diferenciador frente al derecho común del trabajo, dicho carácter diferenciador ha trascendido a las teorías clásicas que tratan de explicar las características de los servidores públicos, a veces denominado burocracia, tal es el caso de Marx y Hegel que consideran a este contingente como un conjunto de funcionarios administrativos, en tanto para Weber y Michels no sólo funcionarios, sino de un sistema particular, objetivo y racional, de acción y gestión administrativa.

Es tal el caso que en Atenas y Esparta la calidad de ciudadano hombre nacido en la ciudad era imprescindible para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas, aquéllas personas que eran investidas con un cargo público debían tener calidad moral, honestidad, gozar de una buena reputación y contar con una estabilidad económica.

Es bien sabido por estudiantes de derecho, juristas y doctrinarios que en los tiempos del Imperio Romano figuraba la esclavitud y la segregación de estatus social, por lo tanto la función de servidor público estaba limitada a personajes de alta reputación, el doctor en Derecho Miguel Acosta Romero en su obra *Derecho Burocrático Mexicano*, expone lo siguiente:

"El funcionario romano presentaba ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudable, en este ejemplo se ve con claridad que originalmente los procedimientos civiles y mercantiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos."⁴

En el caso particular de los servidores del rey, del príncipe se confunden con los de los servidores de determinado señor feudal. En el medievo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 27 p.

Comienza a nacer en el siglo XVIII, con ello el concepto de funcionario desligado de la casta, la función pública que ejerce un privilegio oligárquico y aristócrata quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa, por lo que las doctrinas liberales o individualistas y en especial el **mercantilismo**, al robustecerse la posesión financiera del Estado, permiten la multiplicación de sus servidores, sin embargo, tales servidores no cuentan con las condiciones favorables que los particulares tienen, puesto que siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de representar al Estado y se encuentran generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias, lo anterior es la prueba indubitable del desplazamiento de la burguesía sobre el Estado, el mercantilismo provocó una reacción que no tendría fin.

En el siglo XVIII, se marcaron las grandes diferencias, ya que es aquí, en el umbral del siglo XIX cuando muere la realeza, derechos de libertad e igualdad son una constante en las mentes del trabajador abusado por su gobernante, la figura pública comienza a sufrir una transformación irreversible, encaminándose a una travesía que iba a revolucionar todo un sistema jurídico.

Se puede destacar que en la mayoría de los países latinoamericanos, en la evolución del derecho del trabajo a nivel nacional, los trabajadores al servicio del Estado han quedado un poco al margen de la estructura central de dicho derecho, mientras que en algunos países se ha dado lugar a la confirmación de estatutos particulares, en el caso de México, como se apreciará en posteriores líneas, son los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La propensión universal evidencia la división del derecho del trabajo, dejando a un lado a los servidores públicos en dicha división y por desgracia dejando en desventaja a los servidores públicos frente a los trabajadores de una empresa particular, en los consecuentes párrafos el maestro Carlos Reynoso Castillo expone las variantes del derecho de los trabajadores al servicio del Estado en diversos países europeos y latinoamericanos.

En países como Venezuela, Honduras y El Salvador incorporan a los servidores públicos al régimen general del trabajo, ya que el carácter manual del trabajo, sirve para considerarlos como trabajadores comunes. En el caso de la Constitución de 1945 en

Guatemala se establecía que los funcionarios públicos tenían derecho a ser reconocidos como trabajadores en general, el error se hace presente en el documento denominado Estatuto del Empleado Público, mismo que emana de dicha constitución. En Brasil se consideró al trabajador público dentro del régimen general salvo contadas excepciones, tales el caso de trabajadores de áreas propias del poder público. En Uruguay se cuenta con un derecho del trabajo básico, aplicable tanto el sector público como el privado.

En los años posteriores a la segunda guerra mundial y en algunos casos aún desde la década de los años treinta como en México, la política laboral dirigida a los servidores públicos se caracterizó por una marcada limitación del ejercicio de derechos colectivos como el de sindicalización, negociación colectiva y huelga; no obstante, a estas limitaciones fueron paralelas a un impulso a los derechos individuales otorgándoles prestaciones de verdadera excepción frente a aquéllas que disfrutaban el resto de los trabajadores de la iniciativa privada, esto permitió el surgimiento de un sindicalismo. Los conceptos complementarios de salario o el de la estabilidad absoluta del servidor público, se presentaban como uno de los grandes logros y valores inherentes a la calidad de servidor público, así la conquista de derechos individuales como colectivos, abrieron camino al ideal Derecho del Trabajo Burocrático.

En México es evidente dicha distinción, el mismo artículo 123 Constitucional, tras la evolución jurídica sufrida, que será motivo de investigación en subsecuentes líneas, tiene dos apartados, uno relativo a los trabajadores del sector privado y otro para los trabajadores al servicio del Estado.

En el caso particular de México el ingreso de los servidores públicos responde, por un lado a los niveles de responsabilidad del servidor (superiores, medios y operativos), nuestra legislación burocrática otorga un margen muy estrecho a la participación de los servidores públicos en la fijación de sus condiciones de trabajo; sin embargo, en los hechos, cada vez más se multiplican los casos en que, al margen de la legalidad, las organizaciones (reconocidas formalmente o no) participan en verdaderas negociaciones colectivas.

La estabilidad en el empleo tiende a contravenir la condición del servidor público, el maestro Carlos Reynoso Castillo expresa: "Tradicionalmente la idea de la estabilidad se vio como una de las mejores garantías con que contaba este tipo de servidores; sin

embargo, la evolución histórica de la regulación jurídica de este tema ha ido, desde las soluciones drásticas y fórmulas jurídicas que más garantizaban legalmente la inestabilidad laboral... ”⁵

En la actualidad la estabilidad en el empleo se encuentra viciada por una serie de actitudes o posturas del Estado, ya que el servidor público se encuentra en una constante preocupación por los movimientos administrativos que con frecuencia se llevan a cabo en la administración pública.

El Derecho del Trabajo en México se muestra como uno de los temas más apasionantes, ya que su contenido histórico y político entretejen una serie de variantes especiales en el México conquistado, el independiente, el revolucionario y el post-revolucionario.

1.2. Historia del derecho del trabajo en México.

En el México prehispánico el servidor público tenía como característica fundamental el pertenecer a la nobleza, el sacerdocio o bien formar parte de los altos mandos militares, al igual que en la antigua Roma la esclavitud estaba presente, salvo limitadas diferencias.

Por lo tanto en el pueblo azteca se reguló la contratación de los servicios, reconociéndose la libertad trabajo y derecho a la retribución. La función pública se depositó en los sacerdotes, los guerreros y diversos miembros de importantes gremios.

Entre los aztecas se reglamentaron diversos trabajos forzosos:

- a) El de los esclavos, en donde se permitía el derecho al patrimonio y una facultad muy limitada de trabajar en beneficio propio, sin ser de carácter hereditario.
- b) El de los **mayerques** o siervos que eran trabajadores del campo sometidos al dominio de los dueños de la tierra.

⁵ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, 29 p.

b) El de los **mayerques** o siervos que eran trabajadores del campo sometidos al dominio de los dueños de la tierra.

c) El duro servicio de los cargadores conocidos mejor, como **tamemes**.

La carencia de un sistema de normas jurídicas reguladoras de las relaciones de trabajo, hace imposible de existencia del derecho del trabajo en el México precolombino.

Durante los siglos de la colonia las Leyes de Indias aparecieron como el cuerpo legislativo más humano de todos los tiempos. Estas leyes tuvieron como objeto proteger al indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú, e impedir la explotación despiadada y miserable que ejercían los encomenderos.

En la Colonia se entabló una controversia ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros; las Leyes de Indias son una consecuencia de la controversia. Es asombroso descubrir en las Leyes de Indias la presencia de numerosas disposiciones, que bien podrían quedar incluidas en una legislación contemporánea del trabajo, en particular las que tratan de asegurar para los indios la percepción efectiva del salario. Pero a pesar de su grandeza, las Leyes de Indias llevan el sello del conquistador orgulloso: de acuerdo al pensamiento de fray Bartolomé de las Casas, se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, aunque en la realidad no eran los iguales de los vencedores. No existen en los cuatro tomos de que se compone de recopilación disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos píos determinados por el remordimiento de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada, se puede concluir que dicho ordenamiento de una forma ideal trata de reivindicar a los indios lo que en el pasado les perteneció.

Por otro lado, en las agrupaciones, el sistema de los gremios de la Colonia fue distinto del régimen corporativo europeo: Como se apreció en párrafos anteriores las corporaciones gozaban de una independencia del Estado, formando sus propios estatutos y actuando libremente; las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía y el derecho que dictaban en el terreno de la economía y para regular las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valían por voluntad de ellas, sin necesidad de

homologación alguna. En la Colonia a diferencia de las corporaciones europeas, por lo contrario, las actividades estuvieron regidas por las Ordenanzas de Gremios. En Europa, las corporaciones fueron, por lo menos en un principio, un instrumento de libertad; en América, las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres. En Alemania, en Francia o en Italia, las corporaciones regularon la cantidad y calidad de las mercancías y determinaban los salarios y la disciplina de los talleres, según el juicio que se formaban los maestros de las necesidades de los mercados. En la Nueva España, el sistema de los gremios ayudaba a restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península.

Las Leyes de Indias aunque bajo el estandarte de mejorar la condición de trabajo de los indios, surgiendo como defensa a la discriminación tan marcada en la Nueva España, y de gran innovación en la época, tuvo en cambio irrisoria aplicación, ya que la corrupción dominaba en aquellos tiempos, donde a los conquistadores poco les importaba la explotación del indio, el abuso del poder, marcó el destino de los conquistados, las conciencias de los aztecas quedarían silenciosas al paso de los siglos, pero jamás erradicadas.

Son las Leyes de Indias un cuerpo novedoso que contemplaba la protección del trabajador tanto en las encomiendas, en minas, como en el campo, lamentablemente su valor no se reflejó en la vida cotidiana de la colonia. Las Ordenanzas de Gremios regularon corporaciones con propósitos de control político y económico. Por lo tanto la legislación laboral es testigo de una carente conciencia sobre la clase trabajadora lo cual hace imposible la existencia de un derecho del trabajo, puesto que los derechos de los trabajadores se ven suprimidos por el propio Estado.

Si bien es cierto que estas leyes contenían disposiciones protectoras de los indios, también lo es que eran una creación de los conquistadores y que en realidad existía una gran desigualdad, en todos los aspectos, entre el indio y el conquistador.

El maestro Trueba Urbina dice al respecto: " Si un servicio administrativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del trabajo, no logrado en nuestro tiempo eliminar infracciones que frecuentemente quedan impunes con grave perjuicio para el trabajador, puede calcularse cuál sería el

respeto que merecieron las Leyes de Indias a los poderosos de aquella época que seguramente no habían asimilado del cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose a su ejercicio seco y rutinario.”⁶

En la época del inicio de la Independencia de México uno de los primeros actos de los insurgentes, fue la abolición de la esclavitud decretada por don Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, el día 19 de octubre 1810, a través de un bando que complementa el intendente de la provincia, Don José María Anzorena.

En las ordenanzas Alejandro de Humboldt describió, en los siguientes términos, las condiciones de vida y de trabajo que todavía privaban en las postrimerías del régimen colonial, a principios del siglo XIX en los obrajes:

“Sorprende al viajero que visitaba aquellos talleres no sólo extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la insalubridad del obrador y el mal trato que se da a los trabajadores; que hombres libres, indios y hombres de color, están confundidos con galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerlos trabajar un jornal. Unos y otros están cubiertos de andrajos, desnutridos y desfigurados, cada taller parece más bien una cárcel; las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, no permitiendo salir a los trabajadores de la casa; los que son casados, solamente los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen faltas contra el orden establecido en la manufactura.”⁷

Las Leyes de Indias aunque bajo el estandarte de mejorar la condición de trabajo de los indios, surgiendo como defensa a la discriminación tan marcada en la Nueva España, y de gran innovación en la época, tuvo en cambio irrisoria aplicación, ya que la corrupción dominaba en aquellos tiempos, donde a los conquistadores poco les importaba la explotación del indio, el abuso del poder, marcó el destino de los conquistados.

⁶ DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Porrúa, 8ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 53 p.

⁷ *Ibidem*, 54 p.

Como antecedente efímero del Derecho del Trabajo Mexicano, se tiene a la Constitución de 1824, la cual marca el inicio aventurado de un futuro anhelado, así las nuevas fuerzas productivas surgieron precipitadamente en la cuna antigua de la sociedad, buscando el desarrollo mediante una actividad consciente. En el ámbito político, la Constitución de 1824 es la viva expresión de las circunstancias determinantes en el dificultoso nacimiento de una nueva Nación, donde los enfrentamientos políticos son elementos implícitos.

Finalizado el gobierno del Presidente Santa Anna, se convocó al Congreso Constituyente, el cual se reunió en la Ciudad de México entre los años de 1856 a 1857, Congreso que daría vida a la nueva Constitución de 1857, las características fundamentales de dicho ordenamiento fueron el sentido individualista y liberal, lógicamente fundado en la corriente internacional liberal que imperaba en esos años, por lo que respecta a la materia del trabajo los artículos 4 y 5 que contemplaron las libertades de profesión, industria y trabajo, el principio de que "nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Es importante destacar la exacta y justa codificación de la prestación de servicios definida por el Código Civil de 1870 el cual trató de dignificar el trabajo al establecer que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento, pues el hombre no es igual a una cosa. En un solo título aplicable a todas las actividades del hombre se unieron las figuras jurídicas del mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de servicios. No obstante que el poder coactivo de dichas figuras no era lo fuerte que requería el trabajador, por lo tanto su situación no cambió.

A pesar de pensamiento social de Morelos en el siglo XIX México no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad se continuó aplicando el viejo derecho español. Sufriendo por dichos ordenamientos las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad fluctuante. La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar la libertad, funge en todo momento como el pensamiento individualista y liberal, lo más importante para los hombres de ese entonces era el derrocamiento del dictador de Santa Anna, como lo fue en su momento el derrocamiento del Presidente

Porfirio Díaz y por otro lado el respeto de los derechos emanados de anteriores disposiciones, las cuales se suspendieron en el periodo del Presidente Santa Anna.

Como se mencionan en el capítulo anterior, la miseria del trabajador lo llevó al rompimiento y aborrecimiento con las autoridades coloniales, los grandes cambios no tardarían en comenzar, al cabo de los siglos el destino de la Nueva España sería culminado con la Independencia de México, las ideas liberales a nivel mundial abrirían los ojos de los próceres de la Independencia.

El maestro Mario de la Cueva comenta en su obra al respecto del México Independiente, la tendencia e intención del nuevo emperador, así pues "el archiduque Maximiliano de Habsburgo resultó un espíritu más liberal que los hombres que le ofrecieron una corona ilusoria en el castillo de Miramar: Convencido el príncipe austriaco de que el progreso de las naciones no puede fincarse en la explotación del hombre, expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los trabajadores: el 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto provisional del Imperio y en sus artículos 69 y 70 incluidos el capítulo de " Las garantías individuales", prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podría obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores. El primero de noviembre del mismo año expidió lo que se ha llamado Ley del trabajo del Imperio: libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que presentaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomadario, pago del salario efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas en donde habitaran veinte o más familias, inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las normas antecedentes y algunas otras disposiciones complementarias."⁸

Es imprescindible resaltar el trabajo y esfuerzo mostrado por los hermanos Flores Magón durante la etapa pre-revolucionaria, donde el Partido Liberal cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y programa, el cual denota importantes alumbramientos en materia del trabajo. En el se encuentran expresados los

⁸ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 15ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, 41 p.

principios e instituciones de nuestra Declaración de derechos sociales, dicho documento analiza la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, finalmente propone reformas trascendentales en los problemas político, agrario y de trabajo. Así el Partido Liberal asentó la necesidad de legislar una Ley del Trabajo v.gr. mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salario para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de catorce años; jornada máxima de ocho horas; descanso hebdomadario obligatorio; fijación de los salarios minimos; reglamentación del trabajo a destajo; pago del salario efectivo; prohibición de los descuentos y multas; pago semanal de las retribuciones; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo domicilio; indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en las fábricas y talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores.

La evolución constitucional de derecho del trabajo mexicano dio sus primeros frutos con la Constitución de 1857, ya que en la Constitución anterior de 1824, lo que se pretendió era reafirmar la independencia de la nueva Nación. Relativamente la declaración de derechos, trajo sus primeros esbozos al regular el trabajo, el desarrollo jurídico laboral había comenzado.

El maestro Mario de la Cueva expresa al respecto del surgimiento del Derecho Mexicano del Trabajo lo siguiente: " El Derecho mexicano del trabajo es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: Mis derechos como ser humano. Nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más bella cristalización histórica. Antes de esos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al trabajo su libertad y su dignidad, perdidas en los siglos de la esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil de la burguesía, ni se había declarado la idea que ha alcanzado un perfil universal: el derecho del trabajo son los nuevos derechos de la persona humana, paralelos y base sin la cual no son posibles los viejos derechos del hombre."⁹

⁹ Idem, 38 p.

Amarga es, la situación en la que encontrándose en la cúspide del poder, se tenga la bondadosa intención de proteger y ayudar a las clases reprimidas, los compromisos no reservan espacio para la realización de proyectos justos, la corrupción, el enriquecimiento ilícito y devastador de autoridades de la nueva Nación, provocaron la inoperancia del emperador de Habsburgo.

Aún en la actualidad es motivo de controversia el hecho histórico de atribuir a los Convenios de Ciudad Juárez (convenios que se opusieron al régimen dictador del Presidente Porfirio Díaz) el sepultar los principios esenciales del movimiento revolucionario, aunque lo cierto es que los gobiernos del Presidente De La Barra y Madero, motivaron el nacimiento de una leyenda revolucionaria, que con la bandera "Tierra y Libertad" causaría estragos en el gobierno de aquellos tiempos, y esa leyenda es Emiliano Zapata.

El Plan de Guadalupe concreto los propósitos revolucionarios reestableciendo la vigencia de la Constitución violada, surge entonces, el pensamiento constitucionalista, naciendo poco después la Constitución de 1917, la Primera Declaración de los Derechos Sociales de la historia universal y del Derecho mexicano.

En la Revolución a partir del año 1914 varios generales carrancistas promulgaron diversos decretos protectores del trabajo. Aparecían, dentro de nuestra experiencia, las primeras leyes del trabajo, como un sistema jurídico orgánico y sistemático.

En cuanto a la Declaración de los Derechos Sociales antes de esos años solamente existía el derecho civil: Para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue preciso que la Revolución constitucionalista rompiera con el pasado, destruyera el mito de las leyes económicas del liberalismo y derrumbara el imperio absolutista. Nuestro Derecho del Trabajo jamás ha formado parte de una rama del Derecho Civil, ni su evolución, todo lo contrario el Derecho del Trabajo se presentó ante el Civil como su contraparte.

De gran trascendencia fue el manifiesto del Partido Liberal donde Ricardo Flores Magón, concibió los más nobles derechos del trabajo, la tendencia mundial fue elemental para determinar este pensamiento liberal, que años más tarde servían de escalafón para las nuevas y más justas leyes laborales, así, en el derecho del trabajo, la

justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se transformó en la materialización de las necesidades del hombre que entrega su energía de trabajo. El derecho del trabajo de la Revolución social mexicana trato de reivindicar los derechos sociales del trabajador, mostrando al trabajador al mundo, no como una simple máquina viviente de trabajo, sino como un ser humano con sentimientos y anhelos, para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, con la imperante esperanza de convertir a este Derecho no como una forma de convivencia, sino como una fuerza activa al servicio máximo de la propia vida.

De mayor relevancia fue el movimiento creador del derecho del trabajo en los estados de Jalisco y Veracruz: en el primero, Manuel M. Diéguez expidió un decreto acerca de la jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones; y el 7 de octubre, Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de la Revolución constitucionalista, sustituido y superado por el de 28 de diciembre de 1915: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El maestro José Dávalos comenta en su obra *Derecho del Trabajo I*, respecto de la alianza burguesa con el gobierno porfirista, lo siguiente: "Como presagio del gran movimiento social que se desencadenaría en 1910, se suscitaron dos importantes acontecimientos que fueron: la Huelga de Cananea de 1906, en la que los trabajadores exigían la obtención de mejores salarios y la supresión de los privilegios que se otorgaban a los empleados norteamericanos por parte de la empresa. La huelga fue aplastada con lujo de violencia con intervención de tropas norteamericanas.

"Un segundo suceso, fue de los trabajadores de industria textil en Puebla, los que se declararon en huelga por la imposición de un reglamento de fábrica, que pasaba sobre la libertad y la dignidad de los trabajadores, pero dicha huelga no tuvo buenos resultados, pues los patrones de la industria decretaron un paro general y entonces Presidente, Porfirio Díaz, ante las solicitudes de los trabajadores, sólo accedió a prohibir el trabajo de los menores de 7 años."¹⁰

¹⁰ DÁVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, Porrúa, 8ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 579 p.

El nacimiento del artículo 123 Constitucional, es uno de los más grandes logros de la clase trabajadora mexicana, los debates que se expusieron en párrafos anteriores muestran la tensión del momento y la anhelada victoria que se buscaba por los legisladores liberales de aquellos días.

Es de gran importancia destacar la forma en que se legisló inicialmente al Derecho del Trabajo, al respecto en el Congreso Constituyente abordó la tribuna don Fernando Lizardi para expresar esencialmente la frase: " La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le quedaba al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo". Esto significa, que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario.

Después de que hablaron otros diputados, hizo uso de la palabra el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria. Estableciendo las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123 constitucional: El artículo 5º debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: descanso semanario, jornada máxima, salario mínimo, descanso higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros, e indemnizaciones, etcétera.

La Revolución Mexicana trajo consigo grandes cambios, en materia de trabajo, de la misma furia y explotación del campesino y el contraste inconmensurable con fuertes hacendarios, nace uno de los personajes revolucionarios más connotados de la historia nacional, Emiliano Zapata, bajo la bandera de " Tierra y Libertad ", trajo la esperanza al campesino mexicano cansado de las injusticias del gobierno.

Al respecto de la federalización del Derecho del Trabajo, tras diez años de vigencia, la contradicción y carencia de unidad entre las diversas legislaciones locales provocaron desigualdades y especulación entre los trabajadores de una misma zona económica, confundieron, la justicia de amparo y acentuaron la inconformidad del movimiento obrero. Así de 1929 a 1931, tras la discusión de dos proyectos de legislación en esta rama, el **18 de agosto de 1931** se promulgó nuestra primera Ley Federal del Trabajo.

El 1 de mayo de 1970 a iniciativa presidencial de Gustavo Díaz Ordaz se promulgó la Ley Federal del Trabajo vigente.

El acontecimiento que dio origen al nacimiento de las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje fue la intervención de al entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así, esta Secretaría giró la circular de 28 de abril de 1926, en la que previno a los gobernadores de los estados que los conflictos ferrocarrileros serían resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaría. El 5 de marzo de 1927 giró una nueva circular en la que dijo que el Art. 27 de la Constitución declaraba la jurisdicción federal en todas las cuestiones relativas a la industria minera, por cuya razón, los conflictos que surgieran entre los trabajadores y las empresas serían resueltos por la propia Secretaría. Por último, el 18 del mismo marzo giró una tercera circular explicando en consideración a que los trabajadores y los empresarios de la industria textil habían celebrado un contrato-ley nacional, y con objeto de uniformar su aplicación, todas las cuestiones derivadas de él serían igualmente resueltas por el Departamento de Trabajo de la Secretaría.

El pensamiento liberal se hizo presente en la etapa revolucionaria, la voz del pueblo sería escuchada, el derecho no sería un aparato sombrío de protección y encubrimiento a la corrupción, sino un moderno sistema de impartición de justicia, donde imperara la igualdad de derechos entre los mexicanos.

La situación creada por esas circulares determinó al Poder ejecutivo a expedir el 27 de septiembre de 1927 un decreto creador de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación, decreto que se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, todas las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales. Seis días después se expidió el reglamento de a que debía sujetarse la organización y funcionamiento de las Juntas.

La legitimidad constitucional de estas disposiciones fue largamente combatir, el debate quedó clausurado al federalizarse la expedición de la ley del trabajo y distribuirse las competencias entre las juntas federales y las locales, la federalización del trabajo marca por primera vez la unificación y consolidación de un gobierno con presencia nacional, el aparato gubernativo está en marcha.

1.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Como se expuso anteriormente, las anunciadas leyes del servicio civil no llegaron a expedirse. El sector público, por lo tanto, siguió funcionando bajo la constante incertidumbre, tal era el caso que en el momento en que un alto funcionario era reubicado o suspendido de sus funciones, al llegar a determinada área burocrática el nuevo titular de la dependencia al unisono eran despedidos miles de servidores públicos, para dar paso al personal de confianza que acompañaba a dicho funcionario, creando en el ámbito laboral, un ambiente de preocupación, angustia y de inseguridad jurídica, hasta que el 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez, conmovido ante la situación tan grave de los empleados públicos, dictó un Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, dicho ordenamiento contenía las reglas para el nombramiento, así como, las generalidades en caso de presentarse la separación, despido o suspensión del cargo del trabajador.

El maestro Acosta Romero en su obra menciona al respecto de los documentos que instituyeron las bases legales del servidor público lo siguiente:

" Se elaboró un proyecto, de " Ley de Servicio Civil ", por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo proyecto fue enviado por general Lázaro Cárdenas en 1937, fue el " Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo."¹¹

La evolución de las normas que regulan la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores prosiguió hasta la expedición del " Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado el **27 de septiembre de 1938** y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día **5 de diciembre de 1938**, estatutos que hoy día siguen vigentes bajo la denominación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹¹ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 35 p.

La Revolución Mexicana sin duda alguna trazó el cambio radical en las estructuras más añejas y viciadas del sistema judicial, la innovación liberal mostró la senda a tomar por los legisladores de ese entonces, así fue como el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 reglamentó los derechos del servidor público. En palabras del maestro Trueba Urbina: " En la declaración de derechos sociales del artículo 123 de la Constitución de 1917 estaban incluidos los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que en 1960 no se completó la obra de los Constituyentes, sino simplemente se produjeron algunos principios del artículo 123 y se eliminaron otros. El estatuto jurídico de 1938 reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 en cuanto a la burocracia."¹²

Respecto a los Estatutos de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión, su antecedente inmediato denota la primera Ley Federal reglamentaria del artículo 123 Constitucional, que consigna nuevos derechos de los empleados públicos, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, por el Congreso de la Unión, en el año 1938, creando a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje.

Dicho Estatuto tiene la característica de ser la legislación pionera en reglamentar el Derecho del Trabajo Burocrático, convirtiéndose este Derecho en el más avanzado del mundo, naciendo un nuevo Derecho Burocrático conformado de un cuerpo sustantivo y procedimental.

Tiempo después se expidió un nuevo Estatuto en 1941 que reformó el anterior por cuanto se refiere a puestos de confianza, aumentando la lista de éstos; aunque se suprimió a las Juntas Arbitrales y se conservó el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estado y sus servidores, de igual forma se reconoce el derecho de asociación profesional y de huelga.

¹² TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 2ª ed., México, Distrito Federal, 1979, 135 p.

De manera breve los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión contenían lo siguiente:

- a) Las relaciones entre el estado los trabajadores públicos tenían relaciones de trabajo, el problema salía del marco del derecho administrativo.
- b) Por resolución expresa del artículo segundo, la relación de trabajo no se tenía de naturaleza contractual, sino, así creemos se deducía del contexto de las disposiciones, era un acto-condición.
- c) Se reconoce el derecho a los trabajadores del estado a formar sindicatos.
- d) Las condiciones de trabajo se fijarían por el titular de la unidad burocrática; Sin embargo, los trabajadores podían presentarse ante el Tribunal Federal de Arbitraje, para la revisión de dichas condiciones.
- e) Los montos de salarios, no estarían sujetas a debate, pues su determinación competía al poder legislativo.
- f) Los estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el trabajo.
- g) Se reconoció la huelga, aunque con la limitación de ser procedente solo para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios.
- h) Finalmente se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El maestro Acosta Romero comenta acerca del concepto de servidor público que contemplaba el Estatuto de la siguiente manera: "El trabajador al servicio del Estado era: Toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."¹³

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 35 p.

En cuanto al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas, es importante destacar que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 es la respuesta inmediata a la inoperancia de las Leyes del Servicio Civil, y que de igual forma, se materializó en algunas entidades federativas de la República, surge la controversia en cuanto a la facultad de legislar en materia de trabajo por parte de las entidades federativas, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve a favor de las entidades federativas, el poder legislar sobre estatutos de trabajo de los servidores públicos.

Al respecto de estos estatutos locales en algunas Entidades Federativas se expedieron Estatutos Jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de los Estados, entre otros, Tlaxcala en 1957, Durango en 1967 y el Estado de México en 1939, así como los Municipios; pero dichos Estatutos son inconstitucionales, toda vez que, sólo el Congreso Federal tiene facultades para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123. Por lo tanto, las legislaturas locales no tienen facultad para dictar leyes del trabajo, debiendo los trabajadores de los Estados y de los Municipios ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Los estatutos anteriormente estudiados fueron el preámbulo de lo que aconteciera años más tarde en el entorno del nacimiento de los derechos sociales del servidor público.

1.3.1. El nacimiento del servidor público en nuestro derecho

Tratar de definir la situación del servidor público frente al Estado es en demasía interesante, definitivamente la función de los trabajadores de la administración pública y la función de los trabajadores de empresas privadas no es la misma, por lo tanto la reglamentación difícilmente podría encontrar un punto de convergencia, el maestro De la Cueva nos propone las siguientes reflexiones: "... La cuestión propuesta a la ponencia puede concretarse en los términos siguientes: ¿Cuál es la naturaleza intrínseca de la relación entre el Estado y sus trabajadores? ¿Es una relación laboral una naturaleza distinta, según lo sostuvieron las doctrinas europeas más caracterizadas desde el siglo pasado, modelos de las corrientes de los pueblos de nuestra América? Si fuese una relación-trabajo, ¿podrían o deberían introducirse en su reglamentación las modalidades que impongan las peculiaridades del trabajo, según ocurre con otros grupos de

trabajadores, denominados normalmente trabajos especiales con particulares? Aun a riesgo de incurrir en repeticiones, diremos que no se trata de desprender las respuestas del derecho positivo de cada nación, ni siquiera de sus normas constitucionales, sino más bien demostrar las metas que están señalando las aspiraciones y los ideales de los trabajadores, especialmente de los que prestan sus servicios al estado; reserva que no significará que entremos en contradicción insuperable con el orden jurídico de la constitución y con las normas de trabajo de todos los pueblos, pues es posible que en alguno o en algunos regímenes jurídicos estén contenidas las soluciones que habremos de proponer."¹⁴

En México existe un verdadero sistema que puede aplicarse para sancionar una conducta de un servidor público, las normas que se pueden aplicar son no sólo de carácter laboral, sino administrativas, civiles y hasta penas, aunque en materia laboral burocrática, la fuerza de una sanción en la ejecución de un laudo es casi nula, por lo que es muy probable la omisión de dicha sanción.

Otro elemento distintivo de los diversos regímenes burocráticos, es la condición que se manifiesta por lo menos a dos niveles, el primero, relativo a la diversidad misma del régimen burocrático, en donde se puede constatar una ausencia de homogeneidad y, por otra parte, de una verdadera existencia de regímenes laborales especiales dentro del mismo Derecho Burocrático; En conclusión la diversidad en cuanto a los campos de aplicación externos de dicha normativa, así pues, nace la distinción entre servidores públicos, v.gr. el nivel jerárquico entre el servidor público y el funcionario público no es el mismo, el funcionario público siempre será un trabajador de confianza, mientras que el servidor público no necesariamente es de confianza, en razón de obtener una plaza de base.

La tarea de todo servidor público es idealmente noble, aunque la realidad nos muestra en algunas ocasiones lo contrario, la corrupción, la falta de motivación y la irresponsabilidad son factores que invaden la espera de trabajo del servidor público provocando ante la mirada expectante y crítica de la sociedad una desesperanza ante un gobierno que simplemente no funciona.

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 15ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, 614 p.

Teodoro Mommsen dio una explicación precisa e impresionante de la situación de los magistrados del pueblo, término que en el historiador alemán no significaba únicamente miembros del poder judicial, sino todo servidor del pueblo:

“La capacidad de lograr, la facultad de querer y de exteriorizar la voluntad, lo mismo que la de hacer valer ésta dentro de los límites del poder, son inherentes de un modo natural a la persona física.”¹⁵

Los romanos trasladaban idealmente esta capacidad de obrar a la colectividad, a la ciudadanía, al *populus* y subordinaban la voluntad individual de todas las personas físicas pertenecientes a la colectividad, a esta voluntad común, así la voluntad colectiva era una ficción política.

Los antiguos regímenes del servicio público francés tenía como característica la excesiva lealtad a la corona, en el caso del *L' Ancien régime*, según los historiadores, este conservó muchos de los principios que provenían de la Edad Media y de los primeros siglos de la Edad Moderna. Ciertamente, la autoridad suprema era el rey, pero la tradición había establecido una distinción en los cargos para el desempeño de la *fonction publique*, a los que se daban los nombres de *les offices et les comisiones*:, los primeros eran una función permanente delegada por el rey a una persona, frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, vitalicia en un principio y más tarde hereditaria, que retribuía un ingreso importante respecto de la categoría del oficio, en tanto la comisión, como su nombre indica, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada, cargo que terminaba o cesaba concluido el objetivo al que el rey encomendó a este servidor a cumplir en todos sus objetivos.

La Revolución Francesa, que acabó con el antiguo *L' Ancien régime*, puso fin al sistema medieval de los oficios y comisiones y abrió las puertas a la reestructuración de la función pública de conformidad con el pensamiento democrático que le dio origen.

¹⁵ *Ibidem*, 615 p.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano decretó que todos los ciudadanos, siendo iguales ante la ley, eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Al tratar el antiguo y extinto sistema de gobierno francés *L. Ancien Régime* inmediatamente surge la interrogante antagónica entre el rey y su reinado, como uno de los acontecimientos más radicales de la historia universal se presenta la revolución francesa dando origen a los derechos del hombre encargando así al sistema divino de la realeza francesa denominada *L' Ancien Régime*.

El campo de aplicación del derecho burocrático, ha guardado una estrecha relación con el concepto de "servidor público". Se pueden encontrar una gran diversidad de conceptos que permitirían precisar el campo de aplicación correspondiente, pero es evidente que resulta casi imposible contar con una definición de "servidor público", que sea común denominador para la totalidad de los países; Esto se debe al hecho de que lo que los derechos nacionales lo han llegado a considerar como Derecho Burocrático que guarda también una estrecha relación con aspectos culturales, históricos y socioeconómicos, entre ellos, que han permitido en cada país darle progresivamente forma al derecho burocrático local, en consecuencia no se puede comparar, ni encontrar muchos puntos de convergencia entre los conceptos de servidor público en los distintos regímenes.

De no ser por la Revolución Francesa el Estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de *L' Ancien régime*, aunque subsistieron los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional, a los que debían sacrificarse las necesidades y aún el bienestar personal, los trabajadores públicos serían algo así como sacerdotes del estado, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que su misión consistiría en realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia social.

El cambio fue muy marcado, pero no fue tan rápidamente aceptado por los servidores del antiguo *L. Ancien Régime*, ya que la costumbre del honor y fidelidad al

rey perduró aún después de la revolución, el objetivo del servicio público paso del servicio al rey, al servicio a la colectividad.

Extinguido el sistema feudal de los oficios y comisiones, al concluir el periodo llamado de la Restauración y a perderse la influencia del Congreso de Viena, los teóricos del derecho constitucional y del administrativo sintieron la necesidad de reconstruir, sobre bases nuevas, la situación de los servidores del poder público.

Como se puntualizó anteriormente el Estado se fortalece de la función desempeñada por sus trabajadores, la forma de llevar a cabo los proyectos del Estado, es sin duda a través del servidor público.

El Estado no impone servicio, sino que necesita contar con la voluntad del particular; por eso es contrato. Pero el particular contratante desempeña la función, y la relación jurídica que esto origina es puramente unilateral, de tal suerte, que el régimen del oficio público que el funcionario escala se determina exclusivamente por la voluntad del estado, pudiéndose modificar o suprimir por la ley, con abstracción completa de la voluntad del funcionario.

Son dos los documentos que establecieron las bases del actual Derecho del Trabajo: La Declaración mexicana de derechos sociales de 1987, primera de la historia universal, y la Constitución de Weimar de 1919, que elevaron los principios del derecho del trabajo a la condición de los nuevos derechos de la persona humana, facilitaron la labor del movimiento obrero, que inició la lucha con el derecho civil y el mercantil hasta arrancarles la casi totalidad de las prestaciones de servicios.

Plagado el escenario mundial de revolución liberal, emergen los derechos colectivos del servidor público, es el sindicato uno de los más necesarios y consistentes derechos del trabajador, los hechos históricos se repiten con cierta frecuencia, trascendentes en el ámbito de la justicia, tal es el caso del fenómeno de la libertad sindical, los trabajadores de los siglos XVIII y XIX comprendieron solamente que su unión haría posible la victoria sobre el capital y el Estado. No es por lo tanto un azar que la primera cuestión que se plantearan los empleados, agentes y funcionarios públicos, fuera la libertad sindical.

Aunque el documento que podría llamarse definitivo, es el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo segundo:

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorizar previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estime conveniente, así como el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

En México el 19 de abril se presentó a la Asamblea Constituyente un proyecto de constitución, cuya primera novedad consistía en una Declaración previa de los derechos del hombre, dividida en dos capítulos: las libertades y los derechos sociales y económicos. En el segundo se colocaron los artículos 30 a 32, que a la letra manifiestan:

Artículo 30. Todo hombre tiene derecho de defender sus intereses por la acción sindical.

Artículo 31. Todo trabajador tiene derecho de intervenir, por medio de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo y en la gestión de las empresas.

Art. 32. Se reconoce el derecho de huelga en el marco de las leyes que lo reglamenten.

La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajo carece actualmente de justificación, el estado ya no es el ente omnipotente y divino de siglos pasados, es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su constitución, por lo que su actuación debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Carta Magna. El Estado no puede exigir derechos o disponer de obligaciones, si el pueblo no lo consiente, por lo tanto la voluntad del pueblo debe ser respetada por dicho ente abstracto, v.gr., no puede desconocer el principio de la jornada máxima, ni omitir el salario mínimo, ni destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajador. El interés mayor del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y a la satisfacción de las necesidades del hombre.

Esta claro que servidor público es figura auténtica y ciertamente de funciones específicas, actualmente la prestación de sus servicios debe tener un tratamiento especial, en tanto que la imagen del servidor público ha sido desacreditado en muchas ocasiones, la propuesta del presente trabajo, es precisamente la de proponer una reforma al procedimiento de ejecución del laudo, otorgando a los servidores públicos las herramientas y las bases jurídicas para poder ejecutar los laudos con los medios de apremio y medidas coercitivas suficientes.

Para el maestro Carlos Reynoso " El Derecho Burocrático en México forma parte de una tendencia que a nivel mundial desde hace muchos años, es el resultado del interés de los legisladores por establecer normas laborales particulares y diferentes para regular las relaciones entre el estado y sus empleados. En este sentido, resulta interesante ver cómo la problemática compleja de los trabajadores al servicio del Estado, ha sido también una preocupación constante en otras latitudes y como entre otros países se ha buscado establecer un derecho burocrático a veces coincidente y a veces divergente del marco legal mexicano."¹⁶

El Decreto Constitucional de 1814, en su artículo 25 establecía que ningún ciudadano tendría más ventajas que las merecidas por servicios al Estado, y que los títulos no serían hereditarios, así mismo el artículo 26 agregaba que los empleados públicos deben " funcionar " temporalmente y que el pueblo tendría derecho para que regresaran a la vida privada.

El Derecho del Trabajo lleva implícito un sentido de universalidad, productor, a su vez, de una fuerza expansiva, que lo incita a extenderse a todos los seres humanos explotados por el capital. Fueron los obreros de las fábricas sus creadores, pero el estatuto laboral no conoce el rencor de los obreros, palabras que ha borrado de su léxico, y por otra parte, su misión no se agota en el presente, ni en el transcurrir de una vida humana, sino también el futuro Estado de trabajo, donde los recursos económicos se pondrán al servicio del hombre y de su trabajo, se restablecerá la igualdad, cesará la explotación del hombre por el hombre y restablecerá la libertad; el trabajo en todas sus

¹⁶ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, 16 p.

manifestaciones, manual o intelectual, simple, técnico o universitario, será considerado de gran importancia, la energía humana cuyo denominador común, por lo tanto, idéntico en todos los hombres, será ser humano. El propósito que principió con el siglo es el de crear esa conciencia de identidad del trabajo, como una de las bases de la transformación social.

1.4. Breve reseña histórica del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El antecedente histórico del artículo 123 Constitucional nace de la necesidad de regular el trabajo, recién iniciada la conquista de México. En la época pre-colonial en forma paralela con la esclavitud, había artesanos y obreros libres; así lo revelan Hernán Cortés en su Segunda Carta de Relación que dirige al Rey de España, Carlos V, al narrar lo que encontró a su llegada a Tenochtitlán: "Hay todos los mercados y lugares públicos de la dicha ciudad, todos los días, muchas personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales". Estos artesanos y obreros libres debieron originar relaciones diversas con quienes los contrataban; sin embargo, no se conserva con claridad ningún indicio que conduzca a determinar las posibles formas de jornada, de salario y demás condiciones relativas a la prestación de servicios que tenían lugar en esta época.

Durante largo tiempo los defensores de la dignidad del hombre que trabaja lucharon para que se reglamentara el trabajo humano, para protegerlo; nada fácil fue sortear los problemas que se presentaron en las distintas épocas, la esclavitud, el coloniaje, la inflexibilidad del derecho civil y otros muchos obstáculos, pero finalmente los derechos de los trabajadores se constituyeron.

La trascendencia política y económica de los gremios, estuvo latente en la Nueva España en tanto que el taller artesano se hallaba bajo las inflexibles directrices del sistema gremial, que se regulaba por medio de ordenanzas y reglamentos, se conoce a los gremios de esta época como los más agudos enemigos de todo avance de la técnica aplicable en las industrias.

Los gremios limitaban en todo momento la libertad de trabajo, ya que nadie podía dedicarse a la práctica de algún oficio sin estar afiliado al gremio respectivo.

Como ya se mencionó en el anterior capítulo, la Constitución de 1824 buscó darle una identidad México a nivel internacional como es decir, la relevancia de esta Constitución que se encuentra en el anhelo de legislador de darle fuerza y presencia a la Nación. Por lo que hace a la Constitución de 1857, su sentido liberal da inicio al tratamiento de los derechos del trabajo más elementales, así por lo tanto, la Constitución publicada el 4 de octubre de 1824, se propuso más bien fines de estabilidad política; era manifiesta la finalidad de que se reconociera a México como nación soberana por parte de España, el Vaticano y las principales potencias europeas; los países de Sudamérica le habían otorgado este reconocimiento de inmediato, pues habían padecido problemas semejantes, reconocían a México como una Nación pionera en la Independencia de América.

Tiempo después surge la Constitución de 1857 con una marcada línea individualista-liberal, dicha Carta Magna sostuvo algunas disposiciones de carácter laboral relativas a la libertad de profesiones, industria o trabajo (artículo 4º) y a la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución respectiva.

En cuanto a la historia revolucionaria, el movimiento armado iniciado el 20 de noviembre de 1910, con base en el punto número 7 del Plan de San Luis Potosí, de fecha 5 de octubre del mismo año, precipitó los acontecimientos que culminaron con la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia y con la firma del Tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911. Después del interinato de Francisco León de la Barra en la presidencia, y como resultado de una de las elecciones más democráticas, Francisco I. Madero asumió la presidencia constitucional de la República el 6 de noviembre de 1911. Una vez en el poder no implementa ninguna reforma social trascendente, lo que origina brotes de insurrección como el de Emiliano Zapata con el Plan de Ayutla.

La Constitución Mexicana, promulgada el **5 de febrero de 1917**, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos elementales de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910; es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora.

Este orgullo nacional ha llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron contenido al Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio de 1919, a la Declaración Rusa de 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año, así como a la Constitución Alemana de Weimar de 31 de julio de 1919.

La gran trascendencia del artículo 123 de la Constitución encuentra su máxima expresión en las palabras del constitucionalista Jorge Carpizo cuando señala: "Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos."¹⁷

México se convierte en la primera Nación en reglamentar constitucionalmente los derechos del trabajador, proclamando así la justicia para las masas oprimidas y la culminación de las injusticias infamemente descaradas.

La polémica surgió en cuanto a la aplicación de los derechos y obligaciones consignadas en el artículo 123 de nuestra Constitución a los servidores públicos, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en 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 busco el equilibrio entre el capital y el trabajo, circunstancias distintas a las relaciones entre el poder público y sus trabajadores.

Durante los debates en torno al surgimiento del apartado B relativo a la regulación de los trabajadores al servicio del Estado, 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 las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que estas son de carácter universal".

¹⁷ Cit. Pos. DÁVALOS, José, Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados, Porrúa, 3ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 25 p.

La Constitución de la República no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte un 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 batalla y que se inscribieron con sangre en el artículo 123 Constitucional.

Como consecuencia brotaron una serie de huelgas, por coincidir con el periodo vacacional de la población, desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército aparecieron en la escena haciendo gala de violencia, siendo detenidos en ese momento miles de sindicalistas.

En principio, el artículo 123 Constitucional declaraba al derecho de los servidores públicos bajo la tutela reglamentaria de las leyes del servicio civil, lo cual no era apropiado, toda vez que el derecho burocrático requiere instituciones autónomas y se conducen a través de sus propias figuras reales.

Las presiones ejercidas por los servidores públicos de ese entonces sumadas a la imperante necesidad de reestablecer un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos, propició que el Presidente de la República presentara una Iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional; con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado se había recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representaba para el progreso de México dentro de la justicia social.

La fuerza expansiva del Trabajo Burocrático, la presión ejercida del servidor público hacia el gobierno llevó a que se tomaran medidas drásticas, pero necesarias desde hacía tiempo.

De tal forma nació como régimen especial, de excepción, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, el apartado B, resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el apartado A, compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la

reforma y el B, integrados por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos.

La exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado B señalaba lo siguiente: Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado.

El presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado B, que contenía la Declaración de derechos sociales de los trabajadores públicos. Ahora bien, si la Declaración de 1917 fue la primera Declaración de derechos sociales del siglo XX, la de 1960, año en que fue aprobada la iniciativa de López Mateos, fue también la primera Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del Estado. En diciembre de 1963 se aprobó la ley reglamentaria respectiva, que lleva por título el de, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El perfeccionamiento de la norma tuvo plena efectividad, en diciembre de 1963, cuando se aprobó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dando autonomía plena al Derecho Burocrático Mexicano.

El originario artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917, consignó la primera declaración de derechos sociales en el mundo, pues quedaron comprendidos bajo la denominación de sujetos de derecho del trabajo bajo la designación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales. Por lo tanto, la teoría del empleo público se sustrajo del derecho administrativo, para formar parte de la esfera jurídica del Derecho social, pues quedó incluida en nuestro derecho constitucional del trabajo; es por ello su naturaleza autónoma.

Por otro lado, en la regulación del trabajo en el Poder Ejecutivo Federal, cabe hacer mención de que la totalidad de las relaciones de trabajo que se dan en la Administración Pública Federal Centralizada, se rigen por las disposiciones de la Ley Burocrática, mientras que en las relaciones laborales que se dan en la Administración Pública Federal Paraestatal, se rigen con criterios por demás irregulares; algunos organismos son ubicados en el marco de la Ley de la materia y otros en el de la Ley Federal del Trabajo, es por ello que es conveniente una reordenación general del Derecho en cuestión.

Es preciso mencionar que durante los doce años siguientes a la aprobación de la Declaración de derechos sociales el texto se conservó intacto, fue el 6 de septiembre de 1929 cuando se publicaron las primeras reformas; a partir ese momento el artículo 123 ha sido objeto de 37 modificaciones.

El maestro Trueba Urbina al respecto del servidor público menciona lo siguiente: "El progreso alcanzado por la legislación burocrática en nuestro país, así como el movimiento social de los trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo y llegó a obtener, mediante presión constante, una meta superior: la incorporación detallada de los derechos de los trabajadores del Estado..."¹⁸

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 Constitucional, Entre los años de 1917 y 1929, las legislaturas de los Estados expedieron leyes del trabajo, en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del artículo 123 constitucional. Algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas.

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria, por lo tanto, el **18 de agosto de 1931** se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo.

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 2ª ed., México, Distrito Federal, 1979, 520 p.

El carácter social del servidor público nace ante la declaración de derechos sociales de los empleados públicos. De esta división surgen fenómenos jurídicos de trascendencia innegable, como lo es la igualdad jurídica entre trabajadores del sector privado y los trabajadores del sector público, al sustraer al Derecho Burocrático del ámbito administrativo se consolidó una protección social jurídicamente mayor.

1.4.1. Breve reseña histórica de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión es sin lugar a dudas el antecedente más concreto del nacimiento del artículo 123 apartado B de la Constitución, así pues, el maestro Trueba Urbina expresa lo siguiente:

"La Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 2o, establecía expresamente que las relaciones entre el Estado y servidores se regirán por las leyes del servicio civil. El primer reglamento al respecto fue expedido por el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934, con disposiciones favorables a los empleados públicos; pero no fue si no hasta que se expidió del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938, durante el régimen revolucionario del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se estableció por primera vez un nuevo Derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y servidores. Desde entonces nacieron las relaciones laborales entre los poderes federales y sus empleados, y posteriormente sus principios sustantivos y procesales se incorporaron al artículo 123 de la Constitución de la República de formando el apartado B del propio artículo, bajo el antiguo rubro **Del Trabajo y de la Previsión Social.**"¹⁹

El apartado B del artículo 123 Constitucional es la base fundamental del derecho burocrático, porque es en este artículo donde se eleva a rango Constitucional las condiciones de servicio público, para después reglamentar el de formalidad legal. Es por ello una de las más grandes victorias del servidor público, la autonomía en la vida del derecho vigente.

¹⁹ *Ibidem*, 145 p.

En los albores del México revolucionario como se ha apreciado en los anteriores temas, tuvo como estandarte la proclamación de los derechos sociales del hombre, en la reseña anterior se inicia la tentativa de crear un cuerpo legislativo que regulara la actividad del servidor público, encontrando una aplicación casi nula de tales ordenamientos legales, fue hasta el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas que se consagra en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, los derechos y obligaciones del servidor público, esta legislación es la base jurídica de las actuales disposiciones que regulan al Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático.

Por lo que respecta al surgimiento de la Ley Burocrática, en el Diario Oficial de 28 de septiembre de 1963, se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ratificando los principios de los estatutos que le precedieron, que como se apreció en párrafos anteriores, son principios consagrados en los estatutos que establecieron las bases de la nueva legislación de los servidores públicos; respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, como Derecho social, se establece de manera destacada la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas consignadas por el artículo 123, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando de tal manera el derecho de huelga, por lo que resulta imposible su realización práctica, lo cual en un futuro cambiaría para bien.

El nuevo derecho procesal de la burocracia sigue el mismo sistema de procedimientos de los estatutos anteriores, aunque divide la jurisdicción burocrática para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y para los del Poder Judicial y sus servidores, consiguientemente establece dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para resolver sobre los conflictos entre los servidores públicos y el Estado, ésta división viene a transformar el sistema que contemplaba el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, por lo tanto, se logra el perfeccionamiento de la norma laboral burocrática, resolviendo por el momento la problemática de la competencia para conocer de determinado asunto.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cumple brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la administración pública y la elevación de las

condiciones de vida de los servidores públicos, la armonía de sus principios e instituciones, regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.

La responsabilidad en nuestro Derecho del Trabajo Burocrático es de gran importancia y trascendencia jurídica, ya que al caer en irresponsabilidad determinado servidor público, se falta al respecto el mismo servidor público y le falta a la sociedad que requiere de él una actitud de esfuerzo y calidad en la prestación del servicio.

Al respecto de la responsabilidad de los altos funcionarios, José María Luis Mora comenta lo siguiente "Cuando hablamos de responsabilidad no es nuestro intento tratar de la que se contrae por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros. Los funcionarios deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante el tribunal ordinario."²⁰

La designación del régimen de responsabilidades no contempla las fronteras establecidas por los distintos regímenes jurídicos burocráticos, el régimen de responsabilidades que es utilizado para la imposición de las obligaciones y de las sanciones como resultado del incumplimiento del deber consignado. Las excepciones, que la norma contiene, sólo atienden a la jerarquía, pero ésta no es excluyente de responsabilidad, pues, es ahí donde sería impensable o poco factible que una responsabilidad administrativa sobreviene en fatal sustitución a una responsabilidad política, con el oprobioso resultado de quebrantar la dignidad de los demás servidores públicos que entregan su fuerza de trabajo a la consumación del objetivo de obtener un cargo en el Congreso de la Unión, en la Suprema Corte de Justicia, o en las más altas esferas del Ejecutivo a través de su administración central o paraestatal, u obtener la titularidad de cualesquiera de los tres poderes del gobierno central.

El elemento fundamental de esta tesis pro-positiva es la de crear el poder coactivo necesariamente gravoso que en todo momento acompañe a la decisión de justicia a cargo del Estado, para hacer cumplir con las disposiciones y mandatos de la

²⁰ Cit. Pos. PAULIN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 339 p.

ley, cabe destacar que uno de los medios de apremio para tales efectos es la figura de la sanción administrativa.

Los diversos ordenamientos que regulan el aspecto de responsabilidades de los servidores públicos, no tienen incluido dentro del régimen de responsabilidades, un ordenamiento constitucional de la materia y ello es perfectamente explicable y justificado en virtud de que los servidores públicos se encuentran sometidos a las mismas normas como las demás personas que integran la totalidad de la sociedad y no de manera particular y especial, como lo es en la actualidad.

En la legislación de responsabilidades de los servidores públicos, es de destacar que nuestro derecho no sólo contempla la responsabilidad civil, sino también en caso de que exista la responsabilidad penal.

A manera de antecedente la Ley de Responsabilidades 1940, pese a que el quinto párrafo del artículo 111 Constitucional disponía que el Congreso de la Unión expediría, con la mayor brevedad una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación de Distrito y Territorios Federales, no fue, sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley de Responsabilidades del México pos-revolucionario.

En la exposición de motivos de la Ley de 1940 se asienta con toda lógica que la norma de responsabilidad de 1896 ya no tenía razón de ser, ya que la Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

La Ley de Responsabilidades de 1896 contiene las siguientes analogías respecto a la ley de 1870:

- a) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores y diputados locales cuando (estos) violen la Constitución por las leyes federales;

- b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones a cometido un delito común;
- c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior; y
- d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **4 de enero de 1980**.

En cuanto a las responsabilidades y sanciones burocráticas que la legislación contempla para los servidores públicos, no debe pasar desapercibido en el ámbito del Derecho Procesal Burocrático el aspecto penal de la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, pues la violación de derechos y obligaciones con motivo de la función social de trabajo, pasa del campo laboral al penal, independientemente del ejercicio de derechos ante la jurisdicción laboral burocrática, transgrediendo el buen funcionamiento de la administración pública.

Se puede mencionar que tanto los titulares de las unidades burocráticas, como los trabajadores en general, pueden incurrir en delitos y faltas oficiales, los actos arbitrarios del titular en contra del trabajador puede hacer de carácter delictivo, especialmente cuando faltan a sus obligaciones consignadas en el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o por violación de garantías individuales; asimismo pueden incurrir en responsabilidad penal los trabajadores, cuando faltan al cumplimiento de sus obligaciones consignadas en el artículo 44 de la propia ley o cuando incurren en las causales de despido consignadas expresamente en el artículo 46, v.gr. abandono de empleo, falta de probidad u honradez, actos de violencia, injurias, etcétera, en este estudio la responsabilidad de los servidores públicos es un aspecto de gran importancia, ya que en determinada circunstancia el titular o el servidor público al momento de eludir el cumplimiento de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, incurre en una falta de eficacia y omisión,

en donde los medios de apremio y las medidas coercitivas se tendrían que aplicar, para dar una pronta y eficaz ejecución del laudo burocrático.

La federalización del Derecho del Trabajo Burocrático es por demás interesante, es pues, tal la individualidad de este Derecho y su evolución jurídica, que existen tribunales especiales para la materia burocrática laboral, aquí una breve reseña de su nacimiento.

En cuanto a los tribunales federales de trabajo burocrático los antecedentes de los nuevos tribunales especiales de la burocracia se encuentran en la inexistente Junta Central de Conciliación y Arbitraje y posteriormente en las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje estructurados en los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, órganos que establecieron las bases para los nuevos tribunales burocráticos, en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución, para resolver los conflictos individuales, colectivos e intersindicales entre los Poderes de la Unión y sus servidores o solamente entre éstos y sus organizaciones sindicales.

En un principio los conflictos entre los empleados públicos y el Estado Federal, Estados miembros y Municipios, conforme a la declaración de que 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, que son, como se expuso en el párrafo anterior, antecedente de los actuales órganos jurisdiccionales del trabajo burocrático.

Fueron las leyes locales del trabajo las que de 1917 a 1928 se encargaron de reglamentar las relaciones sociales del trabajo entre el Estado y sus servidores, de tal forma, que los trabajadores en general, dirimían sus conflictos ante las mencionadas Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. En razón de la reforma constitucional de 1929, que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 y consiguientemente por disposición de la ley reglamentaria de este precepto, es decir, de la Ley Federal del Trabajo de 1931, inconstitucional por lo que respecta al artículo 2º, las relaciones de la burocracia y del Estado, quedaron excluidas de la legislación laboral para hacer regidas por leyes del servicio civil, que nunca se expidieron.

El maestro Trueba Urbina hace una reflexión en torno a aquellos días en que la clase trabajadora burocrática se debatía por la consecución de mejores prestaciones:

"La situación de la burocracia, de 1931 a 1938, era verdaderamente lamentable, porque aún cuando el artículo 123 que le reconoce derechos estaba en plena vigencia, sin embargo, la burocracia quedó desamparada prácticamente, hasta que el 27 de septiembre de 1938 en que fue promulgado, por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: el cual contenía nueva declaración de derechos sociales de la burocracia con el establecimiento también de una nueva jurisdicción laboral burocrática a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje; derechos y jurisdicción laboral burocrática que fueron reproducidos en un nuevo Estatuto promulgado en el año 1941. "²¹

La pugna constante de la burocracia, a través de sus organizaciones sindicales y de una identificación con el Gobierno de la República, finalizó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, que dividió el artículo 123 en dos apartados: el apartado A, para regir entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general de tono contrato de trabajo, y el B, para los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, determinando expresamente la jurisdicción federal del Derecho del Trabajo Burocrático.

La fracción XII del artículo 123 constitucional creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver conflictos individuales, colectivos e intersindicales, también estableció un tribunal social del trabajo, para resolver conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Los tribunales transitaron junto con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a ser los únicos tribunales de trabajo que tienen a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos laborales entre capital y trabajo y entre Estado y sus servidores. Dicha jurisdicción está regida por el derecho procesal del trabajo, los tribunales tienen en todo momento el carácter **social**.

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 2ª ed., México, Distrito Federal, 1979, 301 p.

En conclusión se puede apreciar que la lucha del servidor público se mostró relegada por la lucha paralela del Derecho Laboral común, la Revolución Mexicana, marco el camino para el surgimiento del nuevo Derecho del Trabajo y con ello el Derecho del Trabajo Burocrático.

En el siguiente capítulo se analizarán y propondrán los conceptos generales sobre el Trabajo y su razón social, el concepto de Derecho del Trabajo, el Derecho del trabajo Burocrático, el proceso y el procedimiento del trabajo común y burocrático, entre otros, para así establecer las bases teóricas que se contemplan en el presente estudio jurídico pro-positivo.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO Y DOCTRINAL INTRODUCTORIO A LA MATERIA LABORAL Y EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN LABORAL

2.1. Noción etimológica del vocablo trabajo y su concepción jurídica.

El aspecto filosófico del trabajo es una veta poco analizada por los teóricos de la materia, el tema central de la filosofía del trabajo es la justicia social, el bien común. Concretamente el trabajo tiene el cometido noble de devolver al hombre la satisfacción espiritual, moral y económica por la tarea realizada.

El maestro José Dávalos determina que el origen del vocablo **trabajo** "proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para el ser humano, en tanto que el desempeño de una actividad laboral en todo momento implica un esfuerzo. Una segunda corriente ubica al término trabajo dentro del griego *thilibo*, que expresa apretar, oprimir o afligir, asimismo delega raíz en la palabra *laborare* o *labrare*, que significa labrar, relativo a la labranza de la tierra."²²

Esencialmente el trabajo recorre dos vertientes a saber: Todo trabajo requiere de un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores, la necesidad inexorable del ser humano se ve resuelta por la consecución inmediata de satisfactores.

La segunda vertiente presenta al trabajo como una de las características que distinguen al hombre del resto de los seres vivientes; a la actividad de éstos relacionada tan sólo con el mantenimiento de la vida, no puede llamársele trabajo; solamente el hombre es capaz de trabajar; el trabajo está adherido a la propia naturaleza humana es como la extensión o reflejo del hombre, el trabajo bien puede ser el resultado de todo

²² DÁVALOS, José, Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados, Porrúa, 3ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 43 p.

esfuerzo físico que cualquier ser viviente puede desarrollar, a diferencia, el ser humano tiene la capacidad de hacer del trabajo una actividad destinada a crear mayores riquezas, es decir, el almacenamiento o guarda de satisfactores para un futuro.

Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

El trabajo encadenado, tal como se practicó en las ciudades antiguas, no tuvo influencia ni trascendencia jurídica en las instituciones laborales contemporáneas, actualmente el trabajo es considerado objeto de protección y consideraciones especiales en tanto que en dicha antigüedad el trabajo humano era reducido a una ocupación vil y humillante del ciudadano común y corriente. Pensadores como Aristóteles, Platón, Cicerón o artistas como Fidias, consideraron al trabajo manual como oficio inferior y entendieron que el comercio no cumplía con la guerra y la política, funciones de la importancia en los pueblos, los propios trabajadores libres no disfrutaban a plenitud de sus derechos civiles y políticos, tal es el caso de Esparta y Atenas, aún cuando su forma de gobierno apelaba a la democracia.

El maestro Francisco de Ferrari expresa acerca del trabajo y el cristianismo lo siguiente: "El hombre se desprendió algún tiempo después del concepto del trabajo que recibió de esta época, debido en gran parte a las ideas que predicó Cristo y a las que divulgaron más tarde algunos pensadores.

"En efecto; a la medida que el cristianismo fue invadiendo el continente y que sus enseñanzas, inspiradas en la igualdad, en el amor y en la ayuda de los humildes empezaron a ganar el corazón de los hombres de Occidente, el trabajo humano se fue dulcificando y ennobleciendo porque merced a la influencia cristiana se operará en el mundo un profundo cambio en las costumbres humanas y en las ideas morales. Además, el ejemplo de las primeras colectividades cristianas de Palestina que se sostuvieron con el fruto del trabajo común; el caso de los apóstoles que, en sus orígenes, habían sido modestos pescadores y artesanos; y, sobre todo, el recuerdo de que Jesús, en su juventud, había ejercido el oficio de carpintero, contribuyeron juntamente con la doctrina de Cristo a dar un nuevo sentido al trabajo humano y a elevar

la dignidad del trabajador, lo que más tarde influyó de un modo decisivo en la formación de los nuevos conceptos jurídicos sobre el trabajo.”²³

Al respecto la Ley Federal del Trabajo en su Título Primero artículo 8º expresa lo siguiente:

Artículo 8º. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión oficio.

El trabajo es derecho y obligación, la concepción moderna de la sociedad y del derecho sitúa al hombre en la sociedad, le impone deberes y le otorga derechos; la sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto, para abrir camino al progreso de una nación, por esto el trabajo es un deber; pero en el reverso de esta obligación, el hombre tiene el derecho de esperar y exigir a la sociedad condiciones de vida que le permitan trabajar para satisfacer sus necesidades, además del derecho y la obligación que emanan de dicha actividad, el trabajo asegura la supervivencia del hombre en la sociedad voraz e imponente, por ello el postulado consagrado para el artículo 123 Constitucional del derecho de toda persona al trabajo digno y útil, sobre todo que sea suficiente para satisfacer sus necesidades personales y las de su familia, y productivo para la sociedad.

La dignidad humana ha de entenderse como el acopio de atributos que corresponden al hombre por el solo hecho de serlo: uno de esos atributos consiste en ser esencialmente análogo a los demás hombres, de esta suerte el trabajador tiene el irrefutable derecho de que se le trate con la misma respeto que el patrón reclama para sí. No es de dudarse que el empresario y el trabajador tienen posiciones distintas en el proceso de la producción, pero su naturaleza de seres humanos es idéntica, gozan de las mismas condiciones.

²³ DE FERRARI, Francisco, Derecho del Trabajo, Depalma Buenos Aires, 2ª ed., Argentina, Buenos Aires, 1976, 47 p.

2.1.1. Noción jurídica y doctrinal del derecho del trabajo y derecho del trabajo burocrático.

La evolución del derecho del trabajo ha marcado desde sus orígenes una tendencia a la protección de la clase más débil v.gr. la explotación del obrero en la Revolución Industrial era en exceso fulminante para el trabajador, eran las horas interminables de trabajo en la fábrica, la inseguridad en la que vivían y los sueldos miserables la causa inmediata de la muerte paulatina y casi imperceptible del ser humano trabajador o mejor dicho trabajador por un egoísta patrón.

El profesor Carlos Reynoso Castillo de manera breve comenta la evolución jurídica de la materia en comentario: " El derecho del trabajo, inicialmente denominado derecho obrero o legislación industrial, nació con la intención de regular las relaciones obrero patronales y surgiría en México de una manera elegante y digna, con un reconocimiento a nivel constitucional de la materia en un artículo 123 que marcaría las bases a partir de las cuales surgiría la reglamentación de esta nueva rama jurídica. Con la pretensión formal de ostentarse como un mecanismo de protección de los trabajadores, el derecho del trabajo en México iniciado en 1917 impregnado de un gran sentido humanista, marcaría una pauta y serviría en muchos casos, como un modelo de inspiración que seguirían de cerca muchos países latinoamericanos. "²⁴

Esta claro que uno de los objetivos de mayor trascendencia jurídica en el concepto o definición del derecho del trabajo está ubicado en la justicia social. El trabajador como uno de los pilares indispensables para el crecimiento o bien desarrollo económico de cualquier ente abstracto de poder, debe en todo momento ser objeto de tutela por parte de dicho ente. El derecho del trabajo tiene como función el proteger esta actividad económica, la forma de conducirse la dictará la misma normatividad que dé fundamento y naturaleza jurídica a este derecho, el poder siempre presente del patrón sobre el trabajador tendrá como consecuencia la desigualdad entre dichos actores antagónicos en este contexto jurídico-económico, son las normas protectoras del trabajador las encargadas de respaldar jurídicamente los derechos de los trabajadores, en el caso del trabajador al servicio del estado que es el tema que nos ocupa, es un consenso el que no es la misma relación obrero-patrón que Estado-trabajador publico,

²⁴REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, 9 p.

toda vez que el objeto de uno y otro son distintos, en el primer caso el objeto es la estipulación de todos aquellos bienes que puedan ser susceptibles de consumo para así obtener un lucro, que solamente va a beneficiar a la empresa o industria privada, en el segundo también figura la estipulación y lucro en algunos casos, aunque el destino de los ingresos recabados por la actividad económica de un ente gubernativo será directamente sobre la satisfacción de las necesidades públicas colectivas.

El concepto del Derecho del Trabajo podríamos definirlo como el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro de las relaciones laborales a través de la defensa y promoción de las condiciones generales de trabajo.

La estructura de esta rama del **derecho social** abarca las siguientes disciplinas jurídicas:

a) Los derechos individuales del trabajador, las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo;

b) La administración laboral que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo;

c) Derecho a la asociación sindical, contratos colectivos de trabajo, contratos ley, así como el inalienable derecho de huelga;

d) La previsión social, tal es el caso del trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, la capacitación profesional, los riesgos de trabajo y las condiciones de higiene y seguridad; y

e) El derecho procesal del trabajo.

Se puede concluir que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas aplicadas a regular la actividad humana física o mental, realizada en el desempeño de una profesión u oficio, para obtener una producción para determinada empresa o bien para satisfacer las necesidades de la sociedad a través del ejercicio de la función pública.

Mario de la Cueva argumenta que el Derecho del Trabajo es "derecho de la clase trabajadora, la que no conoce y podría aceptar diferencias entre sus miembros, esta postura esta fundamentada en la garantía de igualdad que otorga el derecho mexicano. El trabajador destina su energía a la consecución de los objetivos de determinada empresa para recibir de ella una remuneración que asegure una existencia decorosa, el predominio de la energía física sobre la intelectual, o viceversa, no puede justificar un régimen distinto, aunque se es justo el que se fijen salarios distintos para cada trabajo."²⁵

La igualdad a la que hace referencia el maestro Mario de la Cueva en el párrafo anterior es aceptable en cuanto al paralelismo que existe entre los trabajadores del mismo rango o jerarquía estatutaria dentro de un organismo privado, la diferencia estriba en el momento en que se concibe la división entre el trabajo intelectual y el trabajo físico, ya que las funciones a desempeñar son diversas para cada caso, sería injusto sacrificar u omitir años de costosa preparación académica o técnica de un trabajador intelectual, sin presunción de relegar al trabajo físico del intelectual, toda vez que cada uno de estos cumple una función específica e indispensable el campo laboral.

La relación laboral nace de la prestación de un servicio a una persona física o moral a cambio de una remuneración económica, siendo nuestro Derecho del Trabajo substancialmente reivindicatorio, se constituye en el derecho de todo aquél que presta un servicio a otro y no los llamados subordinados o dependientes, como se supone en el extranjero y aquí mismo sin conciencia jurídica.

La naturaleza jurídica del derecho del trabajo proviene claramente del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en 1917 le dió la denominación, de trascendencia mundial, como la primera Constitución social internacional, constando el artículo de dos apartados a saber, el apartado A y apartado B; emanando las leyes reglamentarias que a continuación se mencionan:

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

²⁵ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 15ª ed., México, Distrito Federal, 1998, 162 y 163 pp.

b) Apartado B entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

c) Los trabajadores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada se regirán por leyes especiales.

El nascente derecho del trabajo destaca características especiales, v.gr. el hecho de ser considerado como un derecho de la clase trabajadora, contar con una fuerza coactiva de expansión, en su integración estructural contar con varias partes, ser un conjunto de derechos mínimos de todo trabajador, ser un derecho tendiente a su diversificación, ser imperativo y, de manera general, y finalmente pero por demás importante y trascendencia jurídica el permanecer como un derecho protector de la clase trabajadora.

Con objeto de definir claramente el Derecho del Trabajo que nos ocupa en el presente estudio de investigación son características de este derecho social las siguientes:

a) Debe contener un mínimo de garantías, entendiéndose por esto que las garantías laborales que se estipulan en la Ley Federal del Trabajo como órgano normativo esta materia, son las mínimas que debe recibir un trabajador por prestar su servicio;

b) Debe ser un derecho que tutela a la clase económicamente débil, ya que es la clase que sostiene el crecimiento de la Nación y la más castigada por el trabajo excesivo, es labor del propio Estado crear los instrumentos necesarios para la protección mínima de esta clase trabajadora, cuidando los derechos esenciales y necesarios de ser humano;

c) Debe ser un derecho que se actualice constantemente de acuerdo a los eventos de trascendencia jurídica que afecten al orden normativo contemporáneo;

d) Debe ser un derecho irrenunciable, siguiendo con la vertiente del derecho en general; y

e) Debe ser un derecho coactivo-imperativo, siendo el Estado el guardián del respeto de las figuras laborales protectoras del trabajador, teniendo la facultad de castigar conforme a la ley al infractor de las leyes, siendo normas del orden público son agraciadas con el sentido imperativo que debe observar toda norma jurídica.

Por lo tanto el derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre trabajo y capital.

El Derecho Burocrático es el resultado de una evolución jurídica necesaria para el empleado al servicio del Estado, siendo este derecho una rama del Derecho del Trabajo que a su vez pertenece al Derecho Social, en todo momento protege los derechos del servidor público a través de una legislación particular que emana del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es de destacar que es este derecho el que nos ocupa el presente estudio de investigación, toda vez que la reforma que se propone es de naturaleza burocrática.

El maestro Miguel Acosta Romero cita la definición de Derecho Burocrático aprobada por el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático llevado a cabo en la UNAM: " El Derecho Burocrático es una rama del Derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan. "28

El Derecho Burocrático pretende la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, la estabilidad en el empleo, salarios que cubran las necesidades primordiales del trabajador, así como un sistema del escalafón real y justo es el anhelo del servidor público, por otro lado la falta de medidas coercitivas severas han traído como consecuencia el deterioro de la imagen pública, la burocracia se ha convertido en gran parte en un aparato ocioso y viciado, que viene a detener y perjudicar el avance en la política y economía nacional, se debe pues, dar importancia a este derecho que de ningún modo es nuevo, como lo apreciamos en el Capítulo Primero son muchos los antecedentes históricos, la función pública desde que existe el gobierno ha estado presente y ha sido materia de una transformación jurídica.

El Derecho Burocrático es el derecho que analiza la función interna de la administración pública, como expresión de poder, la esfera jurídica en la que surge la relación burocrática, tanto en su aspecto laboral como de seguridad social, y de la cual surge la relación jurídica de la que son sujetos el Estado y las personas físicas que presten servicio.

En un intento de conceptualización, se tiene que al Derecho burocrático, como parte integral del Derecho del Trabajo, como el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.

A manera de conclusión el derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de este un trabajo de tratamiento especial.

2.2. Principales teorías que dan naturaleza al derecho del trabajo burocrático.

Las teorías que otorgan naturaleza jurídica al derecho del trabajo burocrático tienen la función de ubicar a este derecho dentro del derecho del trabajo, el derecho administrativo, o bien dentro del derecho social, cual es el origen, teniendo cuenta que el derecho burocrático regula las relaciones entre Estado y los servidores públicos se podría adjudicar el derecho burocrático en el contexto del derecho laboral.

Hay quienes sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

a) Porque formalmente está consignado en el apartado B, del artículo 123 Constitucional; y

b) Porque regula un aspecto del trabajo.

El maestro Carlos Morales Paulín expresa que las consecuencias que produjo la asimilación de la relación en favor del derecho administrativo fueron:

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 21 p.

"Primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, que el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos expresados en forma individual, en circulares, hubo en reglamentos, que se creara una jerarquía inalterable, que el trabajador sometieron su conciencia a la política estatal y que aceptará el principio de la devoción al servicio."²⁷

De la definición anterior destaca la inconveniencia de no especificar que la relación jurídica es de carácter " laboral ", esta omisión trastorna jurídicamente el concepto, ya que en este sentido podría figurar v.gr. la relación jurídica de seguridad social, relación que escapa a la naturaleza de lo laboral y que además constituye el derecho autónomo de la seguridad social.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que: Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividad de Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública. (Informe Presidente de la Corte, 1939, Primera Sala, pág. 36).

Por otro parte la administración pública es la expresión que define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador. Tradicionalmente la administración pública se definía como la actividad estatal que ejecutaba la ley, es decir, el único órgano capaz y facultado para resolver problemas y aplicar la ley suprema. Es cierto que la anterior definición es correcta, aunque de esta forma se restringe el campo de acción de esta materia, brevemente se comenta acerca de la administración pública, ya que el Derecho Burocrático se desenvuelve o desarrolla dentro de la administración pública, las relaciones de trabajo o actividades cotidianas tejen el destino del futuro derecho.

²⁷ PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 90 p.

La burocracia es un término que contiene distintos significados, jurídicamente es un término que adquiere fuerza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva. Su valor e importancia la adquirió en el presente siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista de independencia social. El burócrata como tal debe en todo momento manifestar el cargo público con dignidad y orgullo.

Don Héctor Fix Zamudio expresa sobre el Derecho en cuestión lo siguiente:

" Podemos considerar que el derecho burocrático está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social, y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma. "28

Estimamos que el Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios. En esta relación donde no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde, los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, en conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ello debe surgir una rama autónoma acuerdo con sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza. El Derecho Burocrático persigue inobjetablemente su autonomía, las figuras jurídicas particulares de la materia en el campo práctico traen como consecuencia la fatiga del sistema procedimental. Por lo tanto uno de los objetivos del derecho en cuestión es el de lograr el llevar a cabo una pronta y eficaz administración de justicia

Un notable fragmento de la doctrina mexicana y extranjera, y una parte de la legislación, consideran las relaciones entre el Estado y sus servidores como parte del Derecho Administrativo; es decir, que la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, e indica que la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado

²⁸ Idem, 101 pp.

diversas teorías que lo similar al Derecho Administrativo, aunque existen autores que lo asimilan al Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, la historia muestra que existe una relación entre nuestra disciplina y el Derecho Administrativo a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más precisa, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el Derecho Administrativo.

Algunas de las características del Derecho Burocrático son por ejemplo; la relación jurídica entre el estado y sus empleados, el objeto de este, es el de ejecutar las funciones cotidianas dentro de una dependencia de gobierno, entre otras. Sobre particular conviene señalar que si bien es cierto los orígenes, así como las reglas y principios de aplicación del derecho burocrático impiden optar por pronunciarse en favor de considerarlo como rama autónoma, también es cierto que la evolución de las normas burocráticas, por lo menos hasta inicio de los años noventa, permiten, y en muchos casos exigen, un análisis independiente del resto de las normas laborales vigentes. De esta manera, nos parece que estamos en presencia de una rama del derecho con una autonomía relativa del resto de las ramas del derecho y, de manera particular, del derecho del trabajo.

2.2.1. Relación jurídica entre el derecho del trabajo burocrático y otras ramas de nuestro derecho.

El Derecho Burocrático encuentra amplia relación con el Derecho Constitucional, la causa la encontramos plasmada en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Apartado B, es en este apartado donde se consagran los derechos mínimos del trabajador al servicio del Estado, el Derecho Burocrático materializa su naturaleza jurídica en la Constitución no obstante que este apartado emana el reglamento especial de la materia, la Ley Federal de los Servidores al Servicio del Estado es el cuerpo legislativo que en este trabajo de investigación trataremos, su **reforma integral** será fundamental para posicionar a este Derecho y su procedimiento de ejecución del laudo en un nivel jerárquico donde se dé pronta y eficaz cumplimiento del laudo, por ello el laudo tiene afinidad con el Derecho Constitucional.

Hay quienes sostienen que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

a) Porque formalmente está consignado en el Apartado B de la artículo 123 constitucional.

b) Porque regula un aspecto del trabajo.

Respecto de este criterio formalista, pensamos que no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza esta rama del Derecho, pues el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo determinado aspecto de la vida social, no quiere decir que su ubicación dentro del articulado del código fundamental, necesariamente esas formas deben formar parte de esta rama del Derecho.

Si bien es cierto que el derecho al que nos referimos regula un aspecto del trabajo humano, también lo es que no se le pueden aplicar exactamente los mismos principios y metodología que el Derecho del Trabajo ordinario, puesto que con el no se busca ningún equilibrio de los factores de la producción, ni es un derecho de lucha de clases y se puede comprobar estudiando comparadamente los diversos sistemas legislativos que rigen esta materia en el mundo.

La relación entre el Estado y los servidores públicos tiene su naturaleza jurídica inmersa el artículo 123 Constitucional, es por ello el Derecho Burocrático tiene amplia relación con el Derecho del Trabajo, además de este Derecho del Trabajo, el derecho en comentó estructura su propia normatividad, cabe destacar que en algunas ocasiones la Ley Federal del Trabajo es aplicada supletoriamente a la actividad burócrata.

La naturaleza social de la relación burocrática, ratificando el estudio de esta disciplina corresponde al Derecho laboral, señalando que en la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el Derecho del Trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos. El conjunto de derecho de éstos constituye el Derecho Mexicano del Trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina, tal es la situación de la necesidad de crear y sustentar el Derecho del Trabajo de los burócratas.

En conclusión el Derecho Administrativo está presente día a día en la práctica del Derecho Burocrático, esta relación es motivo de interpretación doctrinal (teoría administrativista), el derecho burocrático se desarrolla dentro de la esfera jurídica del derecho administrativo, la tarea cotidiana del servidor público afecta constantemente a la administración pública, es por ello que el derecho burocrático es un elemento fundamental para el desarrollo y eficacia del aparato administrativo, es el servidor público el encargado de la doble tarea de cumplir una labor a favor de la sociedad.

Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México expresa acerca de la relación del Derecho Administrativo y los particulares lo siguiente: "El derecho administrativo vitalmente se ocupa de la administración, pero también es derecho de los particulares, regula las relaciones entre aquélla y éstos. Todos los servicios públicos, prestados por la administración o por los particulares, comprometen a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad administrativa previamente establecido. Ocurre igual, en las obras públicas contratadas, en permisos, concesiones, expropiación pública e inclusive en la vida privada de los particulares, v.gr. a los bienes inmuebles de su propiedad se les aplica leyes administrativas como las sanitarias, las de desarrollo urbano, las de construcción las de vialidad, las de servicio público (teléfono, electricidad, alumbrado público vigilancia policiaca, limpieza pública), las fiscales (impuesto predial, derechos de agua potable), etc., cuyo cumplimiento inmediato está al cuidado de la administración."²⁹

El Derecho Social propone la concepción de justicia social que se ha expuesto en el presente estudio de investigación, así pues el derecho social esta formado por el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa y UNAM, 1998, tomo I, 1,113 p.

Por otro lado el Derecho Burocrático como ya se ha mencionado, es un derecho que busca la justicia social de esta clase especial de trabajadores (trabajador público), es por ello que el derecho social tiene relación con el derecho en cuestión, toda vez que, es un principio esencial del Derecho Burocrático el proteger los derechos elementales de los trabajadores al servicio del Estado.

El derecho burocrático ubica sus figuras procesales al igual que otras materias en el derecho procesal, siendo derecho procesal el conjunto de disposiciones que regulan reproducción concatenada de actos jurídicos que emanan del juez, las partes y otros sujetos procesales, esto con la finalidad de resolver las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de normas de derecho sustantivo.

Por otra parte, en atención a la manera como el Derecho del Trabajo vive en los centros de trabajo. En nuestra tentativa de sistematizar otras notas que hacen al particularismo de este derecho (derecho del trabajo) podría referírselas a los siguientes extremos:

- a) Subyacencia del conflicto en las relaciones laborales;
- b) Dimensión colectiva del conflicto laboral;
- c) Repercusiones en el plano de las fuentes del derecho.

Junto a estas ideas que buscan identificar las peculiaridades y características propias el derecho del trabajo nosotros agregaríamos otros elementos que nos parecen distintivos y característicos de nuestro derecho del trabajo, a saber:

- a) Una marcada tendencia hacia la codificación y regulación extensa de las relaciones de producción.
- b) En su aplicación, presentarse con un alejamiento " normal " entre la norma y la práctica.
- c) Ser un derecho con un alto grado de simbolismo.

2.3. Sujetos, órganos, derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Los sujetos y órganos que desempeñan una presencia y actividad cotidiana en el ámbito del derecho burocrático son en esencia los titulares y trabajadores de las dependencias del gobierno, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina ampliamente los sujetos obligados a prestar observancia a este derecho en comento, es en su artículo 1o donde se hace referencia a lo dicho con anterioridad.

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales del Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil " Máximino Ávila Camacho " y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

El maestro Carlos Morales Paulín determina los sujetos burócratas obligados a respetar y dar observancia a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Los sujetos contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entrañan el ámbito personal de validez de la norma, es decir, sobre quienes tiene aplicación la disposición jurídica."³⁰

La teoría de la relación jurídica de trabajo burocrático es análoga a la relación jurídica laboral, el incorporar al servidor público a la unidad burocrática en virtud o bien a consecuencia de un nombramiento o figurar en listas de raya es prueba inequívoca de dicha semejanza, de igual forma el trabajador burocrático ostenta el derecho de coaligarse, asociarse o unirse a un sindicato que preste atención a sus derechos fundamentales.

³⁰ PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 110 p.

Al respecto la Ley en su artículo 2º determina los parámetros de la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y los trabajadores al servicio del mismo.

Artículo 2º. Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

El maestro Alberto Trueba Urbina con precisión apuntó que: " Este precepto (artículo 1º) amplía la aplicación de la Ley burocrática a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición a originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a este tipo de organismos descentralizados, ya que el apartado B del artículo 123 Constitucional se refiere a ellos en tanto que la fracción XXXI alude a dichos organismos descentralizados."³¹

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en derechos individuales y colectivos. Los primeros conllevan una acción que sólo al trabajador en particular corresponde ejercitar, en tanto que los segundos implican derechos que son ejercidos por un sector agrupado de trabajadores.

Los derechos individuales que se desprenden de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son: el derecho a la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, el derecho al respeto de la jornada, el derecho al salario y otros beneficios económicos, el derecho al descanso, vacaciones y licencias, el derecho al pago de gastos por traslado, el derecho a permuta, el derecho a la seguridad e higiene y el derecho a la seguridad social, los derechos colectivos de los trabajadores se materializan en su derecho de asociarse pacíficamente para hacer respetar sus derechos, siendo a través de su sindicato el derecho a la huelga es una de las más importantes victorias en este rubro.

³¹ Cit. Pos. PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 110 p.

Constitucionalmente el servidor público conserva sus **derechos subjetivos** a semejanza de cualquier ciudadano mexicano, en las siguientes líneas se determinarán los derechos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico máximo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son los siguientes:

- a) Goza de las garantías que otorga la Constitución como cualquier individuo.
- b) Derecho a la libertad de cátedra, de investigación y libre expresión de ideas del personal académico de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía.
- c) Derecho a decidir de manera libre sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.
- d) Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.
- e) Derecho a gozar de la producción de su trabajo.
- f) Derecho a manifestar ideas.
- g) Derecho de escribir y publicar escrito sobre cualquier materia.
- h) Derecho de petición.
- i) Derecho de asociación.
- j) Derecho de poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa.
- k) Derecho de libre tránsito por la República.
- l) Derecho a ser juzgado por leyes generales y tribunales ordinarios.
- m) Derecho a gozar de emolumentos por servicios públicos fijados por la ley.

- n) Derecho a la seguridad jurídica.
- ñ) Derecho a la garantía de legalidad.
- o) Derecho a la administración de justicia.
- p) Derecho al buen trato en la aprehensión o en las prisiones.
- q) Derecho a las garantías establecidas el artículo 20 en caso de juicio del orden criminal.
- r) Derecho a ser sentenciado, ya sea que en un juicio del orden criminal se le absuelva o se le condene.
- s) Derecho a profesar la creencia religiosa que le agrade.
- t) Derecho a practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo en los templos de su domicilio particular.
- u) Derecho a votar en las elecciones populares.
- v) Derecho ser votado para todos los cargos de elección popular, reuniendo las cualidades que establezca la ley.
- w) Derecho de asociarse libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país.
- x) Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.
- y) Derechos consignados en el Apartado B del artículo 123 Constitucional:
 - Derecho a una jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno que será de ocho y siete horas, respectivamente;

- Derecho a disfrutar de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro, por cada seis días de trabajo;
- Derecho a disfrutar de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;
- Derecho a un salario fijo sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos respectivos;
- Derecho a percibir un salario igual, si existe trabajo igual;
- Derecho a la defensa del salario;
- Derecho a ser designado mediante sistemas que consientan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;
- Derecho al escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
- Derecho a la estabilidad del trabajo;
- Derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y derecho de huelga; y
- Derecho a la seguridad social.

Dentro de las obligaciones de los trabajadores que contempla la ley de la materia, se encuentran las siguientes:

- a) Desempeñar sus labores con intensidad, esmero y cuidado, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos respectivos.
- b) Observar buenas costumbres en el servicio.
- c) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones de trabajo.

d) Guardar reserva sobre asuntos del trabajo.

e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

f) Asistir puntualmente a sus labores.

g) No hacer propaganda en los lugares de trabajo.

h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

En este caso la ley burocrática impone obligaciones que tienen que ver con la obligación de reinstalar en las plazas de las cuales se hubiera separado a un trabajador, así como ordenar el pago de salarios caídos a los que se hubiera condenado por un laudo arbitral, y cubrir la indemnización de una separación injustificada de algunos trabajadores, que es precisamente el tema que nos ocupa.

La ubicación en la Ley de este tema, así como la redacción utilizada en estas obligaciones de los titulares, parecieran más bien un exhorto para que los titulares cumplan los laudos que eventualmente contenga alguna reinstalación o pago. Así pues, la obligación de pago o de reinstalación emana de que un laudo dictado por la autoridad competente así lo haya señalado, y no exclusivamente de que la Ley burocrática lo indique.

Es importante mencionar las obligaciones de la "contraparte imperfecta" del servidor público, que es el titular de determinada dependencia de gobierno, con el ánimo de ampliar el panorama de análisis de la condición de los servidores públicos. Son obligaciones de los titulares de las dependencias:

a) Derecho de preferencia. En igualdad de condiciones, conocimientos, actitudes y antigüedad, se preferirá:

- a los sindicatos.

- a los que representan la única fuente de ingreso familiar.
 - a los veteranos de la Revolución.
 - a los sobrevivientes de la invasión norteamericana de 1914.
 - a los que con anterioridad hayan servido.
 - a los que tengan mejores derechos de escalafón.
 - Cumplir con los servicios de higiene y prevención de accidentes.
 - Reinstalar en los casos de separación y pagar salarios caídos, en caso de laudo que así lo ordene. Si hubo supresión de plazas, se les podrá otorgar una equivalente, en categoría y sueldo.
- b) Cumplir indemnizaciones por separación injustificada, en términos del laudo.
- c) Proporcionar útiles e instrumentos de trabajo.
- d) Cubrir aportaciones al ISSSTE para las diferentes prestaciones.
- e) Proporcionar las prestaciones sociales a las que tengan derecho, aquellos trabajadores que no estén incorporados al ISSSTE.
- f) Conceder licencias sin goce de sueldo para comisiones sindicales, para ocupar un cargo dirección popular, o cuando se les haya promovido temporalmente para ejercer otras comisiones, en una dependencia diferente para de su plaza.
- g) Hacer las deducciones a los salarios, que soliciten los sindicatos, si se apegan a la ley.
- h) Integrar los expedientes de los trabajadores para tramitar sus prestaciones.

En conclusión la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen los derechos y obligaciones tanto de los servidores públicos como de los titulares de cada dependencia o unidad burocrática, destacando la obligación de reinstalar al trabajador y asimismo pagar los salarios caídos y devengados que con motivo del juicio laboral no se le haya cubierto, así como todas las prestaciones económicas demandadas fundadamente por el mismo.

2.3.1. Naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y el trabajador burocrático.

El maestro Miguel Acosta Romero expresa su posición doctrinal en torno a la relación de trabajo que emana de la actividad cotidiana burócrata en cada una de las dependencias del propio gobierno. " En nuestro concepto, evidentemente el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades, y es muy dudoso que gane la plusvalía del trabajo de sus servidores, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, creemos que también debe meditarse si los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de serlo, pueden exigir a éstas situaciones que vayan en detrimento de la población que no forma parte de la burocracia y que también tiene intereses generales. "³²

La Ley Federal del Trabajo de 1931 manifiesta en el artículo 2º lo siguiente: "*Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.*" No se determinó cual sería el órgano u organismo competente para expedir dichas leyes del servicio civil, y en aquel entonces los juristas pensaron a bien en tratar dicha relación entre el Estado y sus trabajadores como una relación de naturaleza puramente administrativa, es por ello que el sector burócrata estaba en constante estado de indefensión legal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la noción de Estado-patrón, no la acepta, puesto que el trabajador al servicio del Estado no goza de las garantías, derechos o privilegios a que hace referencia el artículo 123 de nuestra Constitución.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 3 p.

La relación Estado-servidor público se tenía como la condición improrrogable de conceder a los servidores públicos el goce de las garantías laborales con las diferencias que resultaran de la distinta situación jurídica que guardan respecto de los trabajadores en general. El decreto que contenía la reforma, luego de ser aprobado, se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960.

Esta reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, mismas fracciones, que dieron nacimiento al apartado B y, en consecuencia, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el apartado A de la Constitución.

El resultado a la adición del Apartado B en la Constitución, fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963.

Cabe resaltar que las condiciones laborales de los servidores públicos difieren de las condiciones del trabajador que pertenece al sector privado, o mejor dicho el sector privado, es decir, el Estado no es un patrón como lo es el de una empresa para con sus trabajadores, el Estado no es opresor ni explotador de sus empleados, no obtiene lucro, ni utilidades, de igual forma no existe bajo ninguna circunstancia la lucha de clases sociales que es tan palpable en una relación patrón-trabajador.

Por su parte el Dr. Miguel Acosta Romero considera que: el Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, debe ser propios, y agrega que:

"En esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades a fines burocráticos, pero de los principios que regulan esta materia, debe ser independiente y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia; el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre dominan la actividad del Estado, en vista del bien común."³³

³³ Cit. Pos. PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 162 p.

La relación de trabajo burocrático surge por sí misma, con independencia total del objeto o motivo que le de origen, esta relación existe por el simple hecho de que el Estado necesita de individuos, entes capacitados para el desarrollo de su actividad cotidiana que es el ejercicio del poder, nace por el nombramiento, por figurar en las listas de raya u otro acto que demuestre la prestación del servicio público.

La relación de trabajo es una situación de índole jurídica en tanto que surge de la interrelación entre el trabajador y el patrón consecuencia inmediata de la prestación de un trabajo subordinado, aplicándose una normatividad, principios generales, instituciones y normas del derecho social.

Así, atinadamente señala el jurista Néstor del Buen, con relación a la comparación entre los servidores públicos y los trabajadores del sector privado lo siguiente:

"Entre los servidores del Estado y los trabajadores privados no hay diferencias que justifiquen un tratamiento distinto, cualquiera que sea el origen de su incorporación a la actividad laboral: elección, nombramiento o contrato de trabajo sin olvidar la discutible relación laboral marginada de un contrato, las condiciones no pueden ser diferentes aunque los sea el origen de la relación."³⁴

Es importante destacar que no sólo el artículo 123 en su apartado B trata los derechos fundamentales del trabajador al servicio del Estado, la Carta Magna contempla situaciones de los servidores públicos de los siguientes artículos:

- a) Artículo 3o, fracción VIII;
- b) Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo;
- c) Artículo 116, fracción V;
- d) Artículo 123, A, fr. XXXI;

³⁴ Cit. Pos. PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 103 p.

- e) Artículo 123, Apartado B, fracciones XIII, XIII bis y XIV;
- f) Artículo 94; y
- g) Artículo 97.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de salvaguardia y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

Son diversas las manifestaciones que pueden nacer de la conceptualización de la figura abstracta de poder que es el Estado. No obstante, todo se basa en él como estructura social, la cual no vive independiente de otros organismos, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla, esto es, que el Estado para realizar la noble tarea de ejecutar las decisiones de la sociedad, necesariamente se tiene que auxiliar de entes individuales o colectivos para materializar dicha actividad.

Siendo una persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que por ley le pertenecen.

Se puede afirmar que desde las épocas más remotas, el Estado ha requerido en todos los niveles, de individuos que le presten sus servicios, v.gr. "Desde la antigüedad: quienes construyeron los canales de Egipto, quienes construyeron los acueductos romanos, quienes construyeron la Muralla China, quienes construyeron las Pirámides, los dirigentes políticos, los que se dedicaban a la conserva del orden interno, los que se encargaban de las relaciones con otros Estados, los que cobraban impuestos, los que realizaban pagos, los que proyectaban o construyen obras públicas, etcétera."³⁵

³⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 1 p.

Simultáneamente a la evolución que día a día se da, vienen aunadas diversas complicaciones, una de ellas se gesta en el Estado, el cual demanda personal capacitado: obreros, técnicos, profesionistas especializados en disímiles áreas, que desempeñan lo mejor posible la actividad designada, su intervención alcanza proporciones insospechadas. La población creciente, ante las necesidades cotidianas requiere del Estado una estructura burocrática, mas calificada y competente para cubrir dichas necesidades.

El trabajador burocrático es un sector público de la fuerza laboral, en atención a los altos e impresionantes contingentes que las circunstancias actuales provocan, es el servidor público quien expone su imagen y trabajo ante la sociedad, es por ello que la labor del servidor público debe ser loable, noble y motivo o causa de orgullo entre los cientos de miles de trabajadores al servicio del Estado.

2.4. Noción jurídica y doctrinal del trabajador al servicio del Estado.

La definición legal del trabajador al servicio del Estado está contemplada en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B de la Constitución que dice:

Artículo 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define al trabajador al servicio del Estado como: " Las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente."³⁶

El maestro Trueba Urbina comenta: " Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen, además, un grupo humano muy importante para fines de política

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa y UNAM, México, 1998, tomo IV 3, 697 p.

electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos; todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públicos. ³⁷

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores contempla una personalidad particular en relación con las demás relaciones de trabajo, toda vez que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y obligaciones de los trabajadores y el cumplimiento eficaz y pronto de la función pública por parte del trabajador al servicio del Estado en representación del mismo.

Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, de tal forma, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público.

Así podemos definir al servidor público como aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por una relación de régimen jurídico, profesionalmente, o no necesariamente profesional, por lo tanto, tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

La conceptualización del servidor público está contemplada dentro de la Carta Magna en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional que dice:

³⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, Tomo I, 2ª ed., México, Distrito Federal, 1979, 527 p.

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral..."

De esta manera la Constitución contempla al servidor público no limitativamente, y consecuentemente establece un concepto jurídico de dicha figura, también el artículo constitucional en comento, conceptualiza jerárquicamente la condición de trabajador al servicio del Estado, esto con el objetivo de fijar la responsabilidad jurídica para determinado puesto o nivel de mando dentro de determinada dependencia de gobierno.

Como se refirió directa o indirecta según se apreció párrafos anteriores, de igual forma en este artículo referido se establece de forma genérica el principio de la democracia al contemplar para los servidores públicos la elección popular para aspirar a la obtención de un cargo dentro de la Administración Pública Federal o bien en el Distrito Federal.

Por otra parte, con relación a la clasificación de los servidores públicos el maestro Miguel Duhalt Krauss agrega que los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser.

- a) Por la naturaleza jurídica de su vinculación: de relación civil o relación laboral;
- b) Por la duración de la relación laboral: de planta o temporal; y
- c) Por su rango: funcionario o empleado.³⁸

Se puede expresar que el servidor público es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano estatal independientemente del estatuto que le es aplicable, surgiendo la relación jurídica laboral burocrática de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya o

³⁸ Cit. Pos. PAULIN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 81 p.

cualquier otra circunstancia que fije una relación de trabajo con apego a las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia del gobierno.

El servidor público, se caracteriza por obtener atribución especial designada en la ley, lo que constata que su desempeño en la administración pública esta regida por un superior jerárquico, este superior tiene la facultad de delegar funciones o actividades al servidor público, por lo tanto podemos concluir que el servidor público es toda persona física independientemente del nivel jerárquico presta un servicio físico o intelectual a cambio de una remuneración económica por parte del Estado. Por otra parte el servidor público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público con la consecuencia del pago de un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

El maestro Carlos Paulín Morales manifiesta a manera de antecedente la figura del servidor público: " Comencemos recordando que el apartado B del artículo 123 constitucional comienza señalando que: *Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (...)*. De éste inicio podríamos considerar que constitucionalmente únicamente son Trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el gobierno del Distrito Federal. Aunque en forma de manifiesta inconstitucionalidad el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional que, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del: " Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección de la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, así como de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servidores públicos ".³⁹

Los trabajadores al servicio del Estado se pueden definir como las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de un representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.

³⁹ PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995, 78 y 79 pp.

Al analizar la condición de los trabajadores al servicio del Estado, generalmente esa esfera especial se muestra limitada a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Poder Legislativo y Judicial, a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, así como a los trabajadores de algunas otras instituciones mencionadas de manera expresa e impropia, teniendo como consecuencia una definición carente de determinación y lógica jurídica, en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, hay todo un cúmulo de sectores de trabajadores que prestan sus servicios al Estado mexicano y cuyas relaciones están reguladas por diferentes regímenes jurídicos, no solo por la ley en comento.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas contempla una definición de funcionario público, la cual manifiesta que: "El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

"Este concepto, desde el punto de vista administrativo, se adapta con mayor claridad al campo de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en la esfera administrativa, lo que excluye la situación de los demás funcionarios de los órganos constitucionales como el Congreso de la Unión que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular. Tratándose del Poder Judicial, y aun cuando en éste la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es hecha por el Presidente de la República, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, es un régimen especial y acorde con la naturaleza de la función que desempeñan."⁴⁰

El funcionario público puede tener dos consecuencias, una interna y otra externa, la primera representa la responsabilidad originaria que se delega a un empleado, no

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa y UNAM, México, 1998, tomo II 1, 775 p.

siendo renunciable, el titular se posesiona de la representación colocándose al extremo de la relación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano que fue entidad estatal. Así pues el término de servidor público tiene sustantividad externa, es decir de servicio al gobernador, esto permite definir al sujeto de responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado.

El funcionario público, es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad, frente a los trabajadores subordinados, por lo tanto, el servicio público es la facultad en forma individual o colegiada que se ejerce con resultado de un nombramiento representativo de una determinada dependencia u órgano, con efectos directos en la relación jurídica laboral, como en toda empresa, aunque no, bajo las mismas condiciones, surge la representación de la persona moral que es el Estado.

Se puede concluir que el funcionario público representa a la ley y comprende la voluntad del Estado de manera expresa y lícita, **el funcionario público** es la persona física, cuyo cargo y funciones están comprendidos en la ley orgánica de cada dependencia u organismo centralizado, desconcentrado o descentralizado, otorgando a dicho funcionario la calidad de representante del órgano de gobierno. Y como se menciono, el servidor público asume funciones de representatividad, mando, decisión e iniciativa.

2.4.1. Etimología del vocablo burocracia y su definición.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas manifiesta que la burocracia "proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *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.

"Al evolucionar la organización social, se fue conformando la burocracia. El término se convertía, cada vez más, en expresión del poder público. No se debe pasar por alto que en las nacientes sociedades, cimentadas en la familia o en la tribu, los

hombres se regían por órdenes verbales y por costumbres; las comunicaciones eran directas."⁴¹

El término burocracia del cual deriva el término burocrático, en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término " importado " de la sociología; proviene del francés *bureaucratie*, que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado.

Ha sido demostrado que el término burocracia no existe jurídicamente, este es más bien propio de la sociología, ya que por su parte la administración emplea los términos recursos humanos o personal.

La palabra burocracia, proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, gobierno.

El vocablo burocracia es profundamente errado, toda vez que en nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se aluden también a la política y a la economía, por ello algunos sociólogos conciben a la burocracia como la forma más racional de ejercer una dominación.

Las disposiciones jurídicas, son altamente complejas cadenas de organismos para administrar los bienes, ingresos y egresos de la sociedad, (bienes del dominio público), son tan solo algunas de las diversas facetas del aparato burocrático. Es imprescindible hacer alusión a la enajenación de la burocracia a otros grupos sociales, de la burocracia como grupo con intereses propios; de las relaciones entre burocracia, técnica y política, un medio de control adaptado a las necesidades cotidianas del gobernado, el cual necesariamente tiene que acudir ante dicho aparato, para satisfacer trámites de cualquier índole.

El profesor Serra Rojas, explica que la palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste. Luego agrega: "en su consideración negativa su predominio es ingrato, ocasionan grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas. La

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa y UNAM, México, 1998, tomo I, 429 p.

Comisión Hoover, que estudió la administración pública norteamericana, puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte, los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado Moderno".⁴²

El sector burócrata nos lleva al grupo político que está al frente del Estado, además necesariamente se tiene que allegar de una correcta tipificación, En el Estado mexicano actual se puede vislumbrar la existencia de otras burocracias: la privada en la sociedad civil la militar en el ejército, la confesional en las iglesias. Algunos autores de la materia mencionan que es imprescindible hacer la distinción de la burocracia del Estado, y la burocracia de otra naturaleza, puesto que se trata de la burocracia política, pero no de toda la burocracia política. En el Estado capitalista, como es el Estado mexicano existen ordenamientos jerarquizados, con centralización y división del trabajo, pero que no gobiernan. Hay una burocracia gobernada. Pero la que se sitúa en una posición de mando es la burocracia gobernante, que es precisamente la burocracia que nos ocupa en el presente trabajo de investigación.

En un sentido amplio de la burocracia se puede decir que esta alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos, en otra definición la burocracia es la constante influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

A manera de conclusión la burocracia que, según se desglosa de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará hacer un mal insoportable. Entonces ha de romperse la armonía social en una tremenda crisis, saludable, porque ella enseñara a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien.

⁴² TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Tomo I, 2ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1979, 527 pp.

2.5. Concepto jurídico y doctrinal de proceso y procedimiento.

El proceso en las diferentes etapas de la historia ha tenido diversas expresiones para referirse a él, estas expresiones son juicio y procedimiento, la realidad actual del Derecho demuestra que tales connotaciones tienen muy diversos significados históricos, culturales y doctrinales, la concepción de juicio como proceso surge en los códigos españoles, en las leyes de enjuiciamiento. El código español de 1885 tenía por título Ley de Enjuiciamientos Civiles, es aquí donde convergen los conceptos de juicio y enjuiciar, emulando al proceso y el procesar.

El profesor José Ovalle Favela al respecto del proceso manifiesta lo siguiente:

"La palabra juicio proviene del latín *iudicium*, que originalmente significaba, en el derecho romano, la segunda etapa del proceso, que se desarrollaba ante el *iudex* (juez) designado por el magistrado. Posteriormente, y de manera particular en el derecho común europeo, el *iudicium* fue no sólo una etapa, sino todo el proceso."⁴³

La razón de mayor peso para cambiar la palabra *iudicium* al término *processus*, fue porque el primer vocablo se diversificó en definiciones, haciendo confusa su aplicación en la práctica cotidiana del Derecho

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento se manifiesta fuera del campo procesal, tal como sucede en el orden administrativo de legislativo, se reduce hacer una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que bien puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo, son diversas los procesos que pueden suscitarse en un procedimiento en particular.

El concepto de proceso manifiesta la adición de los actos que se efectúan para la composición de litigio, en tanto que el de procedimiento es el orden y la sucesión de su realización.

⁴³ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Oxford University Press Haria México, Cuarta Edición, México, Distrito Federal, 1996, 179 p.

El proceso constituye una categoría especial dentro del derecho público, ya sea como una relación jurídica o bien de una serie de situaciones jurídicas, tales como el proceso como contrato, el proceso como *cuasi contrato*, el proceso como relación jurídica y el proceso como situación jurídica.

El proceso comprende tanto la actividad destinada a la declaración de un derecho, en un caso controvertido, los actos posteriores para ejecutar la sentencia que se dicte; es decir, comprende el aspecto meramente declarativo como el ejecutivo, ya que ésta carecería de toda razón de ser si las partes y el juez no tuvieran los medios adecuados para ejecutarla y obtener, de este modo, la absoluta satisfacción del derecho declarado.

Por tal motivo, dentro de las variadas clasificaciones (contencioso, voluntario, cognoscitivo, tutelar, individual y colectivo) para establecer una relación jurídica procesal, es inexcusable que se cumplan determinados requerimientos que le formen posible, que se denominan presupuestos del proceso y son los siguientes:

- a) El órgano jurisdiccional competente.
- b) La petición del interesado, solicitando a la autoridad la solución del caso controvertido.
- c) El acto formal de emplazamiento a la contraria, dándole a conocer los términos de la reclamación.
- d) Las partes con intereses jurídicamente válidos en la controversia.

Advierte Piero Calamandrei que: " Proceso es la serie de actividades que se deben llevar a cabo con el propósito de obtener la providencia jurisdiccional."⁴⁴ Dicho tratadista le atribuye al vocablo en mención (proceso) un significado afín, pero no como sinónimo al procedimiento.

⁴⁴ TENA SUCK, Rafael e ITALO MORALES, Hugo, Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, 6ª ed., Trillas, México, Distrito Federal 2001, 14 p.

Por lo tanto el significado de proceso es "avanzar". La palabra proceso, deriva del derecho canónico, que es equivalente al vocablo *procedere*, termino semejante a la palabra avanzar. La doctrina contemporánea distingue entre proceso y procedimiento. El proceso como relación a como situación, es principio o idea jurídica directriz; el procedimiento es la relación plena, concreta y sucesiva de los actos jurídicos del proceso.

Autónomamente de las antepuestas concepciones, se puede aseverar en forma categórica, que el proceso de una manera general siempre implicará un conjunto de actos que suceden en el tiempo y que se mantienen vinculados entre sí; esto es, que para que exista proceso genéricamente hablando, independientemente del acaecimiento de fenómenos en el tiempo y en el espacio, es necesario que exista una relación de coordinación entre tales actos, supeditándolos hacia determinado propósito, que puede ser diversa, tanto por la causa generadora como por el objeto que se persigue.

No se puede comentar de proceso en actos o fenómenos que no estén vinculados entre sí. En suma podemos concluir, que la connotación gramatical de dicha institución, siempre nos dará la idea dinámica de los fenómenos o actos ligados o entrelazados hacia un fin determinado. Aplicado el campo del Derecho, podemos sostener que el proceso jurídico, es aquella serie de actos que encierran el desarrollo de la función jurisdiccional y que se encuentran entrelazados para un fin determinado, y así podemos hablar de procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, legales, mercantiles, laborales, etcétera.

El proceso es abstracto, en tanto que el procedimiento es preciso; el proceso es el continente y el procedimiento es el contenido. La condición del proceso es totalmente aplicable al derecho procesal del trabajo, ya que pertenece a la ciencia jurídica, sin embargo, se diferencia de los demás de obtener características y principios propios que le confieren autonomía.

2.6. Noción doctrinal de derecho procesal del trabajo burocrático.

El derecho procesal del trabajo, se define como la rama del Derecho que conoce de la actividad jurisdiccional del Estado, consecuencia directa de las posibles y

previsibles controversias o pretensiones que surjan de una relación laboral entre el patrón y el trabajador.

El Derecho Procesal del Trabajo surge con verdadera autonomía científica, en la necesidad de establecer un derecho adjetivo que fuera acorde a la naturaleza del Derecho Sustantivo que tutela. Ante la impotencia del Derecho Procesal Civil que en ocasiones resultaba insuficiente y en otras contradictorio para poder solucionar y hacer efectivas las necesidades del Derecho Laboral cuyo esencia y naturaleza es profundamente humana y fundamentalmente dinámica, se tuvo que estructurar un derecho que llevará a cabo la realización de los principios tutelados por la materia sustantiva, imprimiendo características distintivas propias, a fin que la actividad jurisdiccional del Estado, estuviese encaminada a una impartición real y efectiva de una justicia obrero patronal. El derecho procesal tiene plena validez en la administración de justicia, por parte de los tribunales laborales, sin embargo, resulta limitado porque la actividad de dichos órganos no se constriñe a la aplicación del derecho (como jurisdicción), sino también concilian, interpretan y construyen el derecho.

Es el derecho procesal del trabajo se conoce de la actividad jurisdiccional del propio Estado en las diversas circunstancias del conflicto laboral, siendo un derecho necesario para la consecución de la justicia laboral reclamada por aquellas personas que acuden ante las instancias laborales respectivas.

Por su parte Armando Porras López define al Derecho Procesal, "como aquella rama del Derecho reconoce de la actividad jurisdiccional del Estado respecto de las normas que regulan las relaciones laborales desde los puntos de vista jurídico y económico."⁴⁵

A decir verdad el derecho procesal del trabajo es reciente creación en nuestro derecho mexicano, las innovadoras reformas a la Ley Federal del Trabajo, constituyen el avance contemporáneo más importante y trascendente en la materia que nos ocupa, la creación de conceptos e instituciones del derecho procesal laboral establecieron la estructura jurídica en la que hoy día encuentra sustento el trabajador, el litigante y los tribunales laborales.

⁴⁵ ROSS GÓMEZ, Francisco, Derecho Procesal del Trabajo, 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México Distrito Federal, 1986, 17 p.

2.6.1. Definición legal y doctrinal del procedimiento de ejecución del laudo.

El vocablo ejecución al igual que la mayoría de los vocablos jurídicos, tiene en nuestro lenguaje diversas concepciones o significados. Específicamente, dentro del campo del Derecho, de acuerdo con los diccionarios de la lengua, se le ha definido " como el procedimiento judicial que puede ser demandado por la vía ejecutiva " y para otros diccionarios jurídicos ejecución " significa lo mismo que el cumplimiento voluntario de una obligación como los actos a través de los cuales se lleva a efecto lo mandado por la Ley. Además, en su significación más general a de entenderse el hacer efectivo un mandato jurídico, sea el contenido en la ley, en la sentencia definitiva alguna otra resolución judicial o mandato concreto.

La ejecución siempre implicará el cumplimiento coactivo del obligado, es decir, la realización de la aplicación del derecho mediante la participación de la actividad jurisdiccional.

El objeto de la ejecución, según la manifiesta el artículo 939 de la Ley Federal del Trabajo, es cumplir expresamente:

- a) Los laudos dictados por las Juntas.
- b) Laudos arbitrales.
- c) Resoluciones dictadas en los conflictos colectivos de naturaleza económica.
- d) Los convenios celebrados ante las Juntas.

La actuación del derecho objetivo tiene cabal cumplimiento mediante la ejecución forzada, toda vez que existe un complejo de actividades procesales del juzgador y de las partes que se unen en el procedimiento para satisfacer los derechos y obligaciones que derivan del laudo o sentencia pronunciada en el juicio, y es precisamente el objetivo fundamental de este estudio de investigación, el análisis de los medios de apremio y medidas coercitivas con que cuentan los órganos jurisdiccionales.

En conclusión la intervención de los órganos jurisdiccionales no finaliza en el momento de dictar el laudo que resuelve una controversia, sino que abarca todos los actos necesarios para cumplimentar el fallo, es decir, la jurisdicción abarca **la fuerza vinculativa**, mediante la posibilidad de realizar medios de coacción para poder restablecer la vigencia de los derechos de los servidores públicos.

2.6.2. Noción jurídica y doctrinal de los medios de apremio y las medidas coercitivas.

El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer **la multa de un peso**, las cuales se harán efectivas por la Tesorería General de la Federal, para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente.

La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

De lo anterior se infiere que las sanciones establecidas por la Ley en referencia, son inoperantes y no surten ningún efecto correctivo ni obligan a cumplimentar coercitivamente los laudos dictados por el Tribunal, por lo que deberán ser sustituidas por formas o mecanismos más efectivos de aplicación del derecho de los trabajadores surgidos de la sentencia vinculativa.

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

Cuando se pida la ejecución de un laudo, se despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio del demandado y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo, procederá la inoperante sanción pecuniaria.

Es un principio el hecho de que los bienes de la Nación son inembargables, sin embargo deben establecerse medidas adecuadas para el cabal cumplimiento de los laudos, ya que en la forma consignada por la Ley queda al capricho de los titulares de las dependencias el pago de la condena. El Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje,

de acuerdo con el artículo 162 de la Ley relativa, impondrá correcciones disciplinarias a los particulares que faltaren al respecto y al orden debidos durante las actuaciones del mismo, o a los empleados del propio Tribunal por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones, consistentes en amonestación, multa en excederá de la importante suma de 100 pesos y suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días.

Como se pudo apreciar la norma actual carece de fuerza coactiva, en el siguiente capítulo se expondrán los principios procesales de manera general, resaltando de manera objetiva el apartado relativo al procedimiento de ejecución del laudo, siendo la directriz y motivo de reforma del presente estudio de investigación.

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO Y LOS MEDIOS DE APREMIO EN MATERIA BUROCRÁTICA

3.1. Diversas etapas del procedimiento laboral.

Al respecto del procedimiento laboral estipulado por la Ley Federal del Trabajo el artículo 685 expresa lo siguiente: *El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.*

Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley.

Como se expresará en el ulterior tema la Ley Federal del Trabajo funciona supletoriamente para el Derecho de la materia, por ello es importante destacar las diversas etapas que conlleva la incitación al órgano jurisdiccional a iniciar el procedimiento laboral burocrático, siendo una etapa instanciadora, el maestro Humberto Briseño Sierra comenta al respecto de la acción de instancia lo siguiente: "El acto jurídico denominado instancia tiene forzosamente como presupuesto el procedimiento, tener derecho de instar es, pretender algo de alguien en un procedimiento."⁴⁶

El procedimiento laboral según lo dispone la ley de la materia se iniciará con la presentación del escrito de demanda, ante la Oficialía de Partes de la Junta competente, turnándolo a la Junta Especial que corresponda, el mismo día.

⁴⁶ Cit. Pos. GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Harla, 9ª ed., México, Distrito Federal, 1996, 109 p.

Las etapas del proceso laboral están contempladas someramente por el artículo 875 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que dicho proceso esta regulado a partir del artículo 870 al 891 de la Ley en comento, es por ello que para el caso particular se hará mención a dicho artículo que a la letra dice:

Artículo 875. La audiencia a que se refiere el artículo 873 constará de tres etapas:

- a) De conciliación;*
- b) De demanda y excepciones; y*
- c) De ofrecimiento y admisión de pruebas.*

La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma; las que estén ausentes, podrán intervenir en el momento en que se presenten, siempre y cuando la Junta no haya tomado el acuerdo de las peticiones formuladas en la etapa correspondiente.

Después de llevado a cabo el desahogo de las etapas de conciliación, demanda y excepciones y de ofrecimiento y admisión de pruebas, la Junta procederá a emitir el laudo, así pues la discusión y votación del proyecto del laudo se realizará llevando a cabo la lectura del proyecto de resolución, los alegatos y observaciones formuladas por las partes, la discusión el negocio con el resultado de las diligencias practicadas, y terminada la discusión, se procederá a la votación, y el presidente declarará el resultado, así el artículo 891 expresa que si el proyecto de resolución fue aprobado sin adiciones ni modificaciones mismo que se elevará a la categoría del laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta.

Cabe destacar que en caso de que el proyecto de resolución necesitará de cambios o adiciones, se ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado y posteriormente se hará constar en acta.

El procedimiento laboral plasmado en la Ley Federal de Trabajo, establece las bases jurídicas del procedimiento laboral burocrático, aunque el proceso que debe llevar el servidor público contiene sus propios principios, dichas diferencias serán materia del siguiente tema, en donde se apreciarán claramente las etapas procesales laborales, para fundamentar el presente trabajo de investigación.

3.1.1. Diversas etapas del procedimiento laboral burocrático y la supletoriedad de la Ley Federal de Trabajo.

El derecho procesal laboral determina ciertos requisitos que debe contener la demanda, sin los cuales no se podría ejercer acción ni exponer las pretensiones procesales, este proceso laboral exige que se determine con claridad lo que se requiere y que se indiquen los fundamentos de derecho según el caso, por otro lado el artículo 129 de la Ley Federal de las Trabajadores al Servicio del Estado, establece, además de requisitos especiales que debe observar la demanda burocrática expresa que debe acompañar a la demanda las pruebas a cargo del actor, respetando los principios procesales para los juicios sumarios.

Para el análisis más objetivo y completo del procedimiento laboral burocrático se contemplará de manera general las figuras procesales que dan sustento jurídico a dicho procedimiento, siendo las siguientes:

- a) En el procedimiento no se requiere forma o solemnidad especial en las promociones o intervención de las partes, no obstante, escrito demanda y de ofrecimiento inicial de pruebas requiere la satisfacción de los requisitos antes mencionados.
- b) Las audiencias estarán a cargo de los secretarios, según lo exija el caso, quienes resolverán las cuestiones que en ella se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las 24 horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el pleno o por las salas respectivas a efecto de regularizar algún punto planteado o corregir errores, sin variar el sentido de resolución.
- c) Los acuerdos del Pleno se tomarán por la mayoría de los magistrados presentes.
- d) Para el funcionamiento de las Salas, bastará con la presencia del presidente de la misma, pero los tres magistrados que la integran deberán conocer de resoluciones relativas a la personalidad, competencia, admisión de pruebas, nulidad de actuaciones, el laudo y el desistimiento tácito de la acción o caducidad.

- e) Los trabajadores deberán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.
- f) Los titulares podrán hacerse representar de apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio.
- g) Las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.
- h) Si de la demanda, o durante las secuelas del procedimiento, resultare, a juicio del Tribunal su incompetencia, la dictará de oficio.
- i) La caducidad en el proceso se producirá cuando, cualquiera que sea su estado, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de tres meses, así sea con el fin de pedir que se dicte el laudo. A petición de parte interesada, o de oficio, transcurrido el término el Tribunal declarará la caducidad.
- j) No operará la caducidad, aun cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal, o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que haya sido solicitadas.
- k) Los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés de tercero, de nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano.
- l) Las notificaciones se harán personalmente a los interesados por los actuarios del Tribunal o mediante oficio enviado con acuse de recibo. La demanda, la declaratoria de caducidad y el laudo se notificarán personalmente.
- m) Todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya emplazado, citado o notificado, y se contará en ellos el día del vencimiento.
- n) El Tribunal sancionará las faltas de respeto que se le cometan, ya sea por escrito o en cualquier otra forma. Las sanciones consistirán en amonestación o multa.

- o) Esta no excederá de 50 pesos tratándose de trabajadores ni de 500 tratándose de funcionarios.
- p) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas."

Dentro de la etapa de la demanda y la contestación como se señaló anteriormente el artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece los requisitos que debe contener la demanda laboral burocrática:

- a) El nombre y domicilio del reclamante;
- b) El nombre y domicilio del demandado;
- c) El objeto de la demanda;
- d) Una relación de los hechos, y
- e) La indicación del lugar en que pueden obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, sino concurre personalmente.

El procedimiento laboral burocrático es más formalista que el derecho procesal laboral, toda vez que la demanda no sólo es la expresión de la acción procesal, sino también es la pretensión procesal, la razón de tal situación es que el actor en el procedimiento no tiene oportunidad jurídica de ampliar o modificar su demanda, ya que esta se sobrentiende en sentido estricto.

La contestación de la demanda se presentará en un término no mayor de cinco días, contados a partir del día a la fecha de su notificación y deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, asimismo se deberán ofrecer las pruebas conducentes.

El caso de que el domicilio del demandado se encuentre fuera de lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

De igual forma que en la demanda se deben ofrecer e indicar específicamente las pruebas, la contestación de contener el ofrecimiento de pruebas en los mismos términos jurídicos, al respecto de dar conocimiento de la contestación al actor, surge la figura supletoria de la Ley Federal del Trabajo y la jurisprudencia que exista en el caso particular.

Es importante destacar el momento en que se integra la *litis*, siendo con la pretensión procesal del actor expuesta en su demanda y con la pretensión procesal del demandado expuesta en la contestación, dicha *litis* laboral procesal burocrática tiene el mismo sentido que la *litis* el proceso laboral común. El Tribunal o bien la Comisión Sustanciadora, en los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, deben procurar que se precise la *litis* para efecto de la admisión o rechazo de las pruebas notablemente inconducentes o contrarias a la moral, al derecho y que tengan relación con ella.

En esta etapa procesal de la probanza para efecto de llevar a cabo un procedimiento adecuado, se requiere la correcta integración del acta administrativa, toda vez que la imperfecta integración de la misma provocaría la pérdida de un juicio laboral burocrático.

Es importante hacer mención sobre la necesidad de ratificar el acta administrativa para que tenga plena validez probatoria, siendo un elemento más de la formalidad intrínseca del Derecho Procesal Burocrático, se debe hacer notar, que la ratificación se debe llevar a cabo por las mismas personas que participaron en su instrumentación, en sucesivas líneas a manera de modelo se expondrán los requisitos de forma y fondo que debe contener toda acta administrativa correctamente instrumentada.

ACTA ADMINISTRATIVA

(formato para trabajadores de base)

En la Ciudad de XXXX el día de XXXX del mes de XXXX del año de XXXX siendo las XXXX horas en el local que ocupa XXXX ubicado en XXXX y ante la presencia del (la) C. XXXX quien actúa con los comparecientes XXXX como testigos de asistencia que firman al margen y al calce con el objeto de hacer constar el contenido del presente documento, se procedió a levantar la presente acta administrativa en contra del (la) C. XXXX; quien en este acto comparece y se identifica con la credencial No. XXXX expedida a su favor por XXXX que se hace constar de tenerla a la vista y se le devuelve, asistido por el representante sindical de nombre XXXX quien acredita su personalidad como tal con XXXX y se identifica con la credencial No. XXXX expedida a su favor por XXXX que se hace constar tenerla a la vista y se le devuelve, a quien se le atribuyen los siguientes hechos: XXXX.-----

Se presenta el primer testigo de cargo por separado, de nombre XXXX, con filiación XXXX de XXXX años de edad y con domicilio actual en XXXX quien se identifica con la credencial No. XXXX expedida a su favor por XXXX que se hace constar de tenerla a la vista y se le devuelve, a quien se le exhorta conducirse con la verdad y se le hace saber las penas en que incurrir los falsos declarantes previstas en la fracción I del artículo 247 y demás aplicables del Código Penal, protestando conducirse con la verdad, declara que sabe y le consta que el (la) C. XXXX con puesto de XXXX con horario de XXXX ubicado en XXXX quien presta sus servicios en este lugar XXXX que lo anterior lo sabe y le consta porque XXXX y advirtió las irregularidades señaladas, que es todo cuanto tiene que declarar. Leída que fue su declaración, la ratifica en sus términos y la firma al margen para constancia.-----

Reiterado el testigo anterior, comparece el segundo testigo de cargo por separado, de nombre XXXX, con filiación XXXX de XXXX años de edad y con domicilio actual en XXXX quien se identifica con la credencial No. XXXX expedida a su favor por XXXX que se hace constar de tenerla a la vista y se le devuelve, a quien se le exhorta conducirse con la verdad y se le hace saber las penas en que incurrir los falsos declarantes previstas en la fracción I del artículo 247 y demás aplicables del Código Penal, protestando conducirse con la verdad, declara que sabe y le consta que el (la) C. XXXX

con puesto de XXXX con horario de XXXX ubicado en XXXX quien presta sus servicios en este lugar XXXX que lo anterior lo sabe y le consta porque XXXX y advirtió las irregularidades señaladas, que es todo cuanto tiene que declarar. Leída que fue su declaración, la ratifica en sus términos y la firma al margen para constancia.-----

En tal virtud, estando presente el (la) C. XXXX con filiación XXXX de XXXX años de edad y con domicilio actual en XXXX y bajo la protesta de decir verdad manifiesta que desempeña el (los) puesto (s) XXXX, que tiene asignada (s) por parte de la XXXX la (s) clave (s) presupuestal (es) XXXX, con horario de XXXX y ubicado en XXXX rinde su declaración, a quien se le exhorta conducirse con la verdad y se le hace saber las penas en que incurrir los que declaran ante la autoridad pública distinta de la judicial, prevista en la fracción I del artículo 247 y demás aplicables del Código Penal, el cual enterado (a) de los hechos que se le atribuyen expone: XXXX leída que fue su declaración, la ratifica en sus términos y la firma al margen y al calce para constancia.-----

Acto continuo, el trabajador instrumentado presenta como su primer testigo de descargo al (la) C. XXXX de XXXX años de edad y con domicilio actual XXXX quien se identifica con la credencial No. XXXX expedida a su favor por XXXX que se hace constar de tenerla a la vista y se le devuelve, a quien se le exhorta conducirse con la verdad y se le hace saber las penas en que incurrir los falsos declarantes previstas en la fracción I del artículo 247 y demás aplicables del Código Penal, protestando conducirse con la verdad, declara: XXXX. Leída que fue su declaración, la ratifica en sus términos y la firma al margen y al calce para constancia.-----

Retirado el testigo anterior, comparece el C. XXXX quien es el representante sindical, el cual se encuentra previamente identificado en el proemio de este instrumento y expone: XXXX. Acto continuo y con fundamento en el penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el funcionario que actúa solicita el representante sindical, presente en este acto, manifieste si existe o no de su parte conformidad para suspender los efectos del nombramiento del C. XXXX, trabajador instrumentado, en tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve en definitiva sobre la autorización de cese del mismo que en su caso la XXXX determine demandar.-----

En uso de la palabra el C. XXXX, representante sindical del C. XXXX, manifiesta: XXXX presentes el primer testigo de asistencia el (la) C. XXXX, con filiación XXXX, de XXXX años de edad y con domicilio actual en XXXX, quien se identifica con la credencial No. XXXX, expedida a su favor por XXXX y el segundo testigo de asistencia el (la) XXXX, con filiación XXXX, de XXXX años de edad y con domicilio actual en XXXX, quien se identifica con la credencial No. XXXX, expedida a su favor por XXXX, quienes han oído y presenciado lo declarado por los comparecientes conforme se asentó en esta acta, firmando al calce para constancia.-----

No habiendo más que hacer constar, se da por concluida la instrumentación de la presente acta, anexándose los siguientes documentos XXXX siendo las XXXX del día de su inicio, firmando al margen los que en ella intervinieron y al calce los testigos de asistencia que dan fe.-----

Firmas

 Autoridad
 (Jefe superior)

 Trabajador instrumentado

 Representante sindical

 Testigo de cargo

 Testigo de cargo

 Testigo de descargo

 Testigo de descargo

 Testigo de asistencia

 Testigo de asistencia⁴⁷

⁴⁷ Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, Manual de Instrumentación de Actas Administrativas, México, Distrito Federal, 2002.

Fijándose la *litis*, las partes pueden objetar las pruebas en la misma forma y términos en que se hace en el proceso laboral, tanto el proceso laboral común como el proceso laboral burocrático se unen por la misma rama del derecho laboral procesal.

El Tribunal, al recibir la contestación de la demanda una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

El día y hora de la audiencia se abrirá el periodo de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten literalmente procedentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la *litis*. Acto siguiente se señalará el orden de su desahogo, primero del actor y luego las del demandado, en la forma términos que el Tribunal procure convenientes, en el acto el Tribunal tomará en cuenta la naturaleza de las mismas y procurará la celeridad del procedimiento.

Brevemente el maestro José Ovalle Favela expresa que la audiencia "proviene del latín *audientia* que significa el acto de escuchar, en la época imperial, audiencia designaba el acto durante el cual el juez escuchaba los alegatos de las partes."⁴⁸

En la audiencia exclusivamente se aceptarán o bien procederán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes, en tal caso se dará aviso a la parte contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

En caso de que el demandado no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

⁴⁸ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Oxford University Press-Harja, 4ª ed., México, Distrito Federal, 294 p.

El Tribunal examinará y analizará objetiva y profundamente las pruebas que se le presenten, no aplicando un esquema preestablecido para su estudio, determinación y así resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión, esto significa que al emitir el laudo deberá fundar y motivar su determinación.

Al respecto el artículo 137 expresa a la letra lo siguiente: *El tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que se funde su decisión.*

Sin embargo anterior al pronunciamiento del laudo, los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor resolución, en tal caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias. Pronunciando el laudo, consecuentemente el Tribunal lo notificará a las partes.

Cabe destacar para los fines del presente trabajo de investigación donde la pretensión es la de demostrar que el sistema de ejecución del laudo burocrático carece de fuerza coactiva, por ello la imperante necesidad de reformar el título respectivo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo anterior las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje serán inapelables deberán ser cumplidas, por supuesto, por las autoridades correspondientes.

Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para este efecto.

No obstante, de aplicar y apreciar los elementos constitutivos del derecho procesal del trabajo, los excluye terminantemente la influencia del derecho civil, en tanto que la litis y el ofrecimiento de la prueba se realizan al escrito.

Las disposiciones generales del derecho procesal del trabajo burocrático son semejantes para el área laboral, en tanto que surge la figura de la supletoriedad según lo disponen el artículo 11 de la ley burocrática. No obstante, se desprende el principio de

irrenunciabilidad derecho sustanciales y procesales consignados en las leyes a favor de los empleados públicos.

Para el proceso laboral burocrático son pieza fundamental los principios de justicia social, así como el principio de la prevalencia de interpretación más favorable al burócrata en el caso de existir duda.

Cabe mencionar que en el proceso burocrático se prohíbe la posibilidad de cobrar costas y de recusar a los miembros del tribunal, aunque el proceso laboral burocrático se regula conforme a una serie de normas de responsabilidades y sanciones necesarias para la correcta administración de justicia.

El apartado de la prescripción es importante para cualquier procedimiento legal, ya que la ignorancia de los términos podrían en un momento dado causar daños irreversibles o bien retrasar y entorpecer el procedimiento, a continuación los términos de prescripción en el ámbito laboral burocrático:

Según lo disponen los artículos 112 al 117 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las acciones emanadas de dicho ordenamiento, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales prescriben en un año, salvo las siguientes acciones:

PRESCRIBEN EN UN MES: Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento y las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o enfermedad, calculando el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

PRESCRIBEN EN CUATRO MESES: En caso de despido o suspensión injustificada, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador del despido o suspensión, en supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley y finalmente la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

PRESCRIBEN EN DOS AÑOS: Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados, las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores fallecidos con motivo de un riesgo profesional, realizadas para reclamar la indemnización correspondiente, las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para ejecutar las acciones a que se refieren las fracciones anteriores, correrán respectivamente desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha del fallecimiento del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

LA PRESCRIPCIÓN NO PUEDE EMPEZAR A CORRER: Contra los incapacitados mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la Ley, contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempos de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en la Ley se hayan hecho acreedores a indemnización, durante el tiempo en que el trabajador se encuentre privado de su libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecutoriada.

LA PRESCRIPCIÓN SE INTERRUMPE: Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.

Para los efectos de la prescripción los meses se regularan por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo, y cuando el día sea inhábil el último hábil del mes, no se tendrá por completa la prescripción sino cumplido el primer día hábil del siguiente mes.

Por otro parte la caducidad se establece de manera general en el artículo 140 de la Ley Federal de las Trabajadores al Servicio del Estado, el proceso de trabajo que debiera ser oficioso por su propia naturaleza, se ha transformado en la manifestación suprema del proceso dispositivo, obligando las partes a promover constantemente en los juicios laborales para evitar la caducidad, la ley laboral burocrática es en esencia más exigente que la del trabajo, toda vez que obliga a las partes a promover hasta el

pronunciamiento del laudo cuando éste no se ha dictado en el plazo que señala la ley supletoria.

Artículo 140. Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esta promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El Tribunal, de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad aun cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

Con el objeto de ampliar el estudio del presente, se expondrá a continuación a manera de modelo una demanda común en materia laboral burocrático.

MORA ESPINOSA PATRICIA OLGA
VS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EXP. NUM. XXXX
TERCERA SALA

**C. PRESIDENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL
DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.
P R E S E N T E**

LIC. XXXX1, en mi carácter de apoderado del C. XXXX2, como lo acredito con la carta poder que anexo al presente, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el Despacho XXXX del Edificio XXXX, en la Colonia XXXX de esta ciudad, comparezco y digo:

A nombre y representación de mi mandante, vengo a demandar al TITULAR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, con domicilio en Calle de Argentina No. 28, Colonia Centro, Distrito Federal y / o a quien resulte responsable por los siguientes conceptos:

- a) El reconocimiento de que el cese de la actora fue injustificado.
- b) El cumplimiento del Contrato de Trabajo y de su nombramiento y en consecuencia la reinstalación en el puesto del que fue injustificadamente cesada.
- c) El pago de los salarios vencidos y de los que se sigan venciendo, con todos los incrementos legales, sociales y contractuales a que haya lugar desde la fecha de su injustificado cese y hasta que sea reinstalada en cumplimiento del laudo que se dicte en este negocio.
- d) El pago de las demás prestaciones y accesorios legales, sociales y contractuales a que haya lugar, tales como el aguinaldo, bono sexenal, prima vacacional, cuotas al ISSSTE y aportaciones al FOVISSSTE, Seguro de ahorro para el retiro, desde la fecha del injustificado cese hasta que sea reinstalado en cumplimiento al laudo que se dicte en este negocio.
- e) El pago de los salarios devengados, a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, al primero de febrero del mismo año, a razón de \$1,000 (MIL PESOS, M.N.) quincenales, lo que hace un total de 2,000 (DOS MIL PESOS, M.N.).
- f) El pago de los intereses legales que se devenguen de las cantidades que se reclaman en el presente juicio, y el de los gastos de ejecución que correspondan, en términos del artículo 944 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.

Fundan esta demanda los siguientes hechos y preceptos de derecho.

H E C H O S

1. XXXX2, ingresó al servicio del titular demandado el día primero de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, para prestar sus servicios desempeñando funciones Administrativas en los planteles educativos a nivel preescolar, que a continuación se mencionan:

a) En el Jardín de Niños XXXX, clave XXXX, ubicado en XXXX, con un horario de XXXX.

b) En el Jardín de Niños XXXX, clave XXXX, ubicado en XXXX, con un horario de XXXX.

2. Durante el tiempo que mi mandante ha laborado para la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, lo ha hecho con eficacia y a entera satisfacción de la misma.

3. El día cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco, aproximadamente a las 14:30 horas, mi mandante fue injustificadamente cesada por la C. XXXX, quien se ostenta como Directora del Jardín de Niños XXXX, quien carece de facultades para cesar a la trabajadora, sin haber llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y sin reunir los requisitos a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

P R U E B A S

1. CONFESIONAL del titular demandado, la cual deberá desahogarse por conducto del Director General de la misma a través de oficio que gira de conformidad con el artículo 127 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, por lo que se anexa sobre cerrado que contiene el pliego de posiciones al tenor del cual deberá desahogarse dicha prueba. Se ofrece esta prueba en términos de los numerales 786, 788, y 789 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en términos del artículo 11 de la Ley de la Materia.

2. CONFESIONAL para los hechos propios a cargo de la C. XXXX, en su carácter de Directora del Jardín de Niños XXXX, sito en XXXX. Se ofrece esta prueba en términos de los artículos 11, 787, 788 y 789 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.

Para efectos del artículo 793 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, desde ahora se manifiesta que se ignora el domicilio particular de

los absolventes, por lo que en caso de ser necesario, deberá requerirse a la demandada para que proporcione el último domicilio de los mismos que tenga registrado.

Asimismo, se acompaña sobre cerrado conteniendo el pliego de posiciones al tenor de los cuales deberán desahogarse las confesionales a cargo de los absolventes ante esta autoridad.

3. DOCUMENTAL, consistente en copia al carbón de comunicación dirigida a la actora, de fecha 31 de agosto de 1995, donde se comunica que el horario de la actora sería de las XXXX, los días XXXX, expedida a favor de la actora por la C. XXXX, Directora de Educación Preescolar.

Para el caso de objeción de dicho documento, en cuanto a la autenticidad de contenido y firma se ofrece la ratificación a cargo de dicha persona la cual deberá de llevarse a cabo por vía de confesión, con el apercibimiento de que si no comparece el día y la hora señalado, ante la autoridad correspondiente, se tendrá por ratificado dicho documento.

Para el caso de que el ratificante desconociera la firma que calza el documento citado, se ofrece la pericial caligráfica y grafoscópica a cargo del perito que se sirva nombrar este H Tribunal de conformidad con el artículo 824 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, la cual deberá desahogarse al tenor del siguiente interrogatorio:

a) Teniendo a la vista el perito la documental deferida, indique cuales son los elementos estructurales que componen las firmas dubitadas, tales como angulosidad, dimensión, dirección, enlaces, inclinación, energía y presión muscular

b) Indique el perito cuales son las características de los grafismos que comprenden las firmas dubitadas en cuanto a trazas constitutivos y rasgos de la misma.

c) Indique el perito qué elementos grafométricos comprenden la firma dubitada, tales como dimensiones, líneas ángulos, perpendiculares, paralelas, polígonos, aplicaciones, circunferencias o arcos.

d) Con base en una observación visual de la firma dubitada y las indubitables, indique el perito las semejanzas y proporciones de tales firmas.

e) Con el empleo de elementos auxiliares como lentes, fotografías y con base en un estudio del proceso gráfico de las firmas observadas, exprese el perito las conclusiones a que llega.

Para el desahogo de esta probanza, deberá requerirse a la persona a quien se le imputa dicha firma que estampe en presencia del perito los grafismos que le sean requeridos, por los que deberá ser citada para tal efecto acordada de que de no comparecer el día y hora que se señalen, se tendrá por perfeccionado dicho documento, en términos del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo.

4. DOCUMENTAL consistente en recibo de pago correspondiente a la segunda quincena del mes de junio de 1997, para el caso de objeción de dicho documento, se ofrece el cotejo con los originales que obran en poder de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, cuyo domicilio ya ha sido señalado, ofrecimiento del mismo, en términos de los artículos 810 y 828 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

5. TESTIMONIAL consistente en las declaraciones que deberán rendir los CC. XXXX, XXXX y XXXX, con domicilios XXXX, XXXX, y XXXX respectivamente.

Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que son testigos renuentes a comparecer ante este H. Tribunal, a menos que media citatorio judicial y la parte actora carece de los medios de coerción para hacerlos comparecer. Se ofrece esta prueba en términos de los artículos 783 y 813 fracción II de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

6. PRESUNCIONAL LEGAL establecida en el artículo 47 *in fine* de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, de acuerdo al cual el cese de la actora debe estimarse injustificado, ya que no se cubrieron los requisitos a que se refiere dicha disposición.

7. PRESUNCIONAL LEGAL derivada de lo dispuesto por los artículos 784, 804 y 805 de la Ley Federal de Trabajo, de aplicación supletoria de acuerdo al cual, el cese del trabajador debe estimarse injustificado, ya que no se cubrieron los requisitos a que se refiere dicha disposición.

8. PRESUNCIONAL LEGAL derivada de lo dispuesto por el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo al cual debe reputarse injustificado el cese del trabajador por no haberse llevado a cabo el procedimiento que dicha disposición señala.

9. PRESUNCIONAL HUMANA que se desprende de todo lo actuado en el presente juicio, en especial las contradicciones y vaguedades en que incurra el titular demandado.

10. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, consistente en todo lo actuado en el presente juicio en cuanto beneficie a los intereses de la parte actora.

Se relacionan las pruebas ofrecidas con todos y cada uno de los puntos de la *litis* planteada en el presente juicio, reservándome el derecho de ofrecer nuevas pruebas, hasta antes de la celebración de la audiencia.

D E R E C H O

La presente demanda en cuanto al fondo y forma del procedimiento esta regulada por los siguientes artículos: 123 constitucional, Apartado B, fracción XIII bis, Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional, 11, 46 bis, del 124 al 139 y demás relativos y demás aplicables de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y artículos 1º, 5º, 14, 15, 16, 17, 25, 47, 870, 873 y 517 fracción I de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, así como los artículos 32, 33, 75, 76, 80, 81, 82 y demás artículos del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo anteriormente expuesto,

A USTED C. PRESIDENTE, solicito:

PRIMERO: Tenerme por presentada en los términos de este escrito demandando en tiempo y forma a la Institución señalada, turnando la presente demanda a la sala que corresponda.

SEGUNDO: Reconocer la personalidad como apoderadas de la parte actora a las profesionistas nombradas en la carta poder que se anexa.

TERCERO: Requerir a la parte demandada en términos de los artículos 17 y 878 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, para que al dar contestación a la demanda y ofrecer pruebas, anexe copia del mismo para correr traslado a la parte actora y en caso de no hacerlo se me expidan copias a su costa.

CUARTO: En caso de no atender favorablemente la petición anterior, expida copias certificadas del presente escrito y del acuerdo que le recaiga.

QUINTO: Tener por ofrecidas como pruebas de la parte que represento, las que se detallan en los apartados correspondientes de este escrito, admitiéndolas en sus términos por estar ofrecidas conforme a derecho y ordenar el desahogo de la mismas.

SEXTO: Tener por objetadas en cuanto a su autenticidad de contenido y firma las documentales que se atribuyan a la parte actora y que contengan renuncia de derechos.

SÉPTIMO: En su oportunidad condenar a la demandada por los conceptos reclamados.

México, Distrito Federal a XXXX del año XXXX.⁴⁹

⁴⁹ Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, Juicios Concluidos.

En conclusión el procedimiento laboral burocrático finaliza parcialmente, toda vez que en la práctica diaria se puede apreciar que en muchas ocasiones no se consuma el cumplimiento del laudo, en el siguiente tema se abordaran las etapas del **procedimiento de ejecución del laudo**, siendo notoriamente el motivo y objeto de la presente investigación el reformar integralmente el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, propuesta que se analizará en el Capítulo Cuarto de este estudio de investigación.

3.2. Etapas del procedimiento de ejecución del laudo.

En este apartado comenzaremos por establecer los elementos constitutivos del laudo, inicialmente la Ley Federal del Trabajo en su artículo 837 consagra los distintos tipos de resoluciones de los tribunales laborales, tales como: Los acuerdos que se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio, los autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente, y finalmente los laudos: cuando decidan sobre el fondo del conflicto.

El Diccionario Enciclopédico Ilustrado conceptualiza a las determinaciones arbitrales de la siguiente manera: "Laudo. M. Der. Fallo emitido por los árbitros que resuelven un compromiso."⁵⁰

En el artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo se destaca el contenido formal para la emisión del laudo, así pues, este constará de: Lugar, fecha, así como la Junta que lo pronuncie, nombres y domicilios de las partes y de sus representantes, resumen de la demanda y su contestación que deberá contener con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, enumeración de las pruebas y apreciación que de ellas haga la junta, resumen de los alegatos, razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento, y finalmente los puntos resolutivos.

⁵⁰ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Dir. José María Martí, Océano Uno, Barcelona, España. 1986.

Como se estableció en párrafos anteriores los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada y apreciando los hechos con toda objetividad, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, sin embargo expresarán los motivos y fundamentos legales. Así mismo las resoluciones de las Juntas no admiten ningún recurso contra de sí, ya que por disposición legal las Juntas no pueden revocar sus determinaciones, por otro lado las partes que promueven en el juicio pueden exigir la responsabilidad en que incurran los miembros de la Junta.

El procedimiento de ejecución que estipula la Ley Federal del Trabajo regula la ejecución de los laudos dictados por las Juntas de Conciliación Permanentes y por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siendo lo anterior prueba irrefutable de la supletoriedad del derecho.

En caso de que el laudo deba ser ejecutado por el presidente de otra Junta, se le dirigirá exhorto y se le facultará para hacer uso de los medios de apremio, en caso de oposición a la diligencia de ejecución. El presidente exhortado no podrá conocer de las excepciones que opongan las partes.

Si al cumplimentar un exhorto, se opone algún tercero que no hubiese sido oído por el presidente exhortante, se suspenderá la cumplimentación del exhorto, previa fianza que otorgue para garantizar el monto de la cantidad por la que se despacho ejecución y de los daños y perjuicios que puedan causarse. Otorgada la fianza, se devolverá el exhorto al presidente exhortante.

Es importante mencionar que los gastos que se originen en la ejecución de los laudos, serán a cargo de la parte que no cumpla con la resolución consignada en el laudo emitido por la Junta. Finalmente los laudos deben cumplirse dentro de las **setenta y dos horas** siguientes en que surta efectos la notificación, asimismo, las partes pueden convenir en las modalidades de su cumplimiento, la ejecución deberá resolverse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta, la cuantificada en el laudo.

3.2.1. Etapas del procedimiento de ejecución del laudo en el ámbito burocrático.

El Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene la manifestación de los medios de apremio, así como la ejecución de los laudos burocráticos, en su primer artículo expresa que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer multas hasta de dos mil pesos, para hacer cumplir sus determinaciones.

Cabe resaltar que las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente, para asegurar la consumación de la determinación del órgano jurisdiccional, la Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro, es materia de la presente propuesta, el reformar integralmente el Título Octavo al que se ha hecho alusión anteriormente, es necesario, para una correcta y eficaz **justicia laboral burocrática** la reforma al procedimiento de ejecución determinado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para lograr la credibilidad y confianza que requiere toda dependencia gubernativa.

La ejecución de los laudos queda a voluntad de las autoridades superiores, o mejor dicho de las autoridades de determinadas dependencias, pues independientemente de la escasez jurídica, el Tribunal no siempre procede con la energía que el caso exige, aplicando la ley supletoria, o sea la Ley Federal del Trabajo. En muchos casos el Tribunal le indica el titular de determinada dependencia la libertad de eludir el cumplimiento del laudo que tiene el carácter de sentencia ejecutoriada.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México expresa acerca de la formulación de laudo lo siguiente:

"Un proyecto de laudo será formulado por el auxiliar de la junta, entregándose copia a cada uno de sus miembros. El laudo debe contener: 1) lugar, fecha y la junta que lo pronuncie; 2) nombres y domicilios de las partes y de sus representantes; 3) un extracto de la demanda y su contestación; 4) la enumeración de las pruebas y la apreciación que de ellas haga la junta; 5) extracto de los alegatos; 6) las razones legales o de equidad y la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento, y 7) los puntos resolutivos. Estos requisitos de forma y de fondo permiten a la junta decidir, mediante un silogismo,

la aplicación de la norma concreta, como hemos visto que lo ha estimado nuestro más alto tribunal de la República.”⁵¹

La Ley en cuestión expresa que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene en todo momento la obligación de anticipar la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, dictando las medidas necesarias en forma y términos que sean procedentes.

En el momento en que se exija la consumación de un laudo, el Tribunal despachará inmediatamente auto de ejecución y comisionará a un actuario para que se constituya en el domicilio del demandado y lo requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se procederá a la aplicación de la multa de **un peso** a que hace referencia el artículo 148 de la Ley en comento.

Claramente se puede apreciar la indispensable necesidad de reformar el procedimiento de ejecución del laudo, aunque dentro del procedimiento laboral burocrático resuelva o bien se tomen las figuras procesales del procedimiento laboral común, no basta dentro del contexto burocrático, esto es, precisamente el objetivo del presente estudio de investigación, la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, someramente se advierte que la intención esperanzadora es la de gravar los medios de apremio y las medidas coercitivas a un nivel más severo, para con ello obtener un resultado justo, para aquellas personas que instaron a los órganos jurisdiccionales laborales a aplicar y resolver el derecho.

También será materia del presente trabajo el análisis a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Administrativa de Responsabilidad de los Servidores Públicos, toda vez que, en estos ordenamientos se contemplan la sanciones y las facultades de las que puede allegarse el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para hacer cumplir sus disposiciones, en el caso concreto que nos ocupa, la ineficacia de los laudos burocráticos, se convierte en la práctica cotidiana que desalienta al demandante de justicia laboral, por ello es importante destacar la sanciones que establecen los ordenamientos en comento, en los temas subsecuentes se tratarán específicamente las sanciones y facultades que se comentaron.

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa y UNAM, 1998, tomo III, 2,287 p.

3.3. Medios de apremio estipulados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer multas hasta de un peso, para hacer cumplir sus determinaciones.

Las multas se podrán hacer efectivas por la Tesorería General de la Federación, de tal forma que el Tribunal por medio de oficio determinado obligue a la ejecución del laudo burocrático. La tesorería tendrá la imprescindible obligación de comunicar al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, estableciendo los datos que den veracidad y sustantividad para acreditar el correspondiente cobro, para con ello garantizar dicha ejecución del laudo.

Por lo que respecta a las medidas coercitivas el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de prever a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, y para realizar o bien alcanzar la consumación satisfactoria del laudo dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, por este motivo en la práctica cotidiana, el incumplimiento del laudo es una constante, la libertad del obligado a acatar lo dispuesto por el laudo emitido por el Tribunal deja en estado de indefensión a la parte favorecida por dicho laudo.

Para el Diccionario Enciclopédico Ilustrado el apremio es: "El mandamiento de autoridad para compeler el cumplimiento de un acto. Recargo por causa de demora en el pago. Procedimiento ejecutivo para el cobro de impuestos o descubiertos."⁵²

En el momento en que se exija la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará consecuentemente auto de ejecución y comisionará a un Secretario Actuario para el efecto de notificar la resolución mencionada, así se constituirá en el domicilio de la demandada y la requerirá para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo, se procederá conforme a los medios de apremio y medidas coercitivas.

Es por esta razón que es conveniente reformar el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la práctica se muestran insuficientes los

⁵² Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Dir. José María Martí, Océano Uno, Barcelona, España, 1986.

medios de apremio y medidas coercitivas que contempla dicho ordenamiento, como lo es, la multa fijada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que asciende a la cantidad de **un peso**, en la práctica así se establece en los laudos emitidos por el Tribunal, propuesta que determinaremos en el siguiente capítulo.

3.4. Sanciones provenientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla sanciones expresas para los servidores públicos en general, que en materia de responsabilidades incumplan con las obligaciones que previstas para ellos existen, a continuación se hará referencia a las disposiciones destacables de la Ley en comento, con el objetivo de dar fundamento al Capítulo Cuarto del presente, como se menciona anteriormente es parte integral de la reforma el dar fuerza coactiva al laudo burocrático a través de las disposiciones legales de responsabilidades de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público en su artículo 1º contempla los objetivos de la Ley, que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo: Los sujetos de responsabilidad en el servicio publico, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio publico, así como las que se deban resolver mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y finalmente, el registro patrimonial de los servidores públicos.

Por lo que respecta a las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán: Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal, el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, se desprende de la presente disposición legal que dentro de los tribunales de trabajo se encuentra

comprendido Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es por esta razón que las sanciones contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden ser aplicadas al incumplimiento del laudo burocrático, teniendo como consecuencia la fuerza coactiva requerida para una sentencia ejecutoriada como lo es el laudo en el ámbito del Derecho Burocrático.

Son requerimientos para aplicar las sanciones previstas por la Ley en comento, los siguientes elementos: La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella, los factores sociales y económicos del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servidor público, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y finalmente el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones, sin estos requisitos el órgano facultado para aplicar las sanciones no puede proceder a sancionar al infractor.

De igual forma para la aplicación de las sanciones comentadas en el anterior párrafo se contemplarán las siguientes reglas: El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, la suspensión del empleo, la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico, la Secretaría promoverá los procedimientos comentados anteriormente, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de este cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad federativa. Por lo que respecta a la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias, tal y como se estableció en líneas anteriores.

Como medios de apremio se podrán emplear los siguientes: La sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal, el auxilio de la fuerza pública. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se procederá conforme a las disposiciones del orden penal.

3.5. Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Es importante destacar que las disposiciones de este ordenamiento tuvieron origen posterior a la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en este conjunto legal administrativo precisamente se pretende regular exclusivamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos sancionando la violación a sus obligaciones, constitucionalmente esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto a: Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público y función pública, las obligaciones de todo servidor público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y por último, la observación evolutiva del patrimonio de los servidores públicos.

Será responsabilidad de los sujetos que la Ley establece, ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones consignadas en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, en esta disposición además de otros elementos imprescindibles del servidor público se contempla la eficiencia, así pues es aplicable el elemento sancionador al incumplimiento de la ejecución del laudo, toda vez que, en algunas ocasiones el servidor público y funcionario público, son el factor humano que interviene en el incumplimiento de determinada resolución arbitral.

De tal forma las sanciones por falta administrativa se traducirán en la amonestación privada o pública, según el caso, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, la destitución del puesto, la sanción económica, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En caso de que no se causen daños o perjuicios, ni exista el beneficio o el lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación al cargo o comisión, en el momento en que la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años en el caso de que exceda dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, de la ley en comento.

Las infracciones graves se sancionarán con la destitución, para tal efecto se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII Y XXIII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

En el momento específico en que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley en comento por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, será indispensable que el titular de la dependencia o entidad federativa a la que pretenda ingresar, de aviso a la dependencia respectiva, enviando informe razonado y justificado, de tal acontecimiento.

La contravención a lo dispuesto anteriormente será motivo suficiente de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos en el acto el nombramiento o contrato que se haya manejado para el nuevo nombramiento.

Será indispensable para la **aplicación de las sanciones administrativas** la observancia de los siguientes lineamientos:

- a) La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.
- b) La suspensión o la destitución del cargo o comisión de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría referida, el contralor interno o el titular del área

de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

- c) La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.
- d) Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación, claramente se aprecia la decodificación consecuente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al servidor o funcionario público presunto responsable de la comisión de alguna falta u omisión administrativa se le aplicará, bajo el riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier etapa del procedimiento administrativo, como medida precautoria el embargo de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo. El incumplimiento por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

En conclusión las disposiciones relativas a dar coerción real al laudo burocrático son escasas, es pues, la consigna del presente trabajo pro-positivo es la de reformar integralmente al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la contemplación y aplicación de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, sanciones que se apreciaron en líneas anteriores, en el siguiente y último capítulo se propondrá la posible solución a la constante e imperante necesidad de dar a los organismos laborales la confianza y credibilidad que se requiere para el correcto desempeño de sus funciones y sobre todo para que en la práctica se respete el contenido de la sentencia ejecutoriada como lo es el laudo en el momento de proceder a la ejecución del mismo.

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA INTEGRAL AL TÍTULO OCTAVO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1. Reforma integral al procedimiento de ejecución, una propuesta para dar plena ejecución al laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En el presente capítulo se analizará concretamente la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se ha establecido en el presente estudio de investigación, las circunstancias y exigencias de la actual administración de justicia requieren de una rápida y eficaz respuesta a las problemáticas que surgen día a día. Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente, contempla las sanciones que a juicio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se pueden aplicar en contra de las autoridades responsables que directa e indirectamente tengan la obligación de cumplir el laudo.

La reforma y adición legal al supracitado Título es imperante, el actual sistema de medios de apremio y medidas coercitivas requieren de una renovación general, debiendo atender primordialmente a la protección de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. La situación actual así lo exige, se puede apreciar en la práctica laboral que son muchos los procedimientos laborales que se mantienen en un arduo, aletargado y ocioso estado de trámites, que si bien es cierto, necesarios son, no por ello deben contravenir el principio de prontitud y eficacia de la impartición de justicia.

El cambio en la estructura de ejecución del laudo burocrático se debe dar dentro del mismo procedimiento de ejecución del laudo, así pues, la reforma en cuestión versará

sobre la aplicación de medios de apremio más cuantiosos, siendo protagónica la ineficacia de los medios de apremio que previamente están destinados para que pueda darse la plena ejecución del laudo, es por ello que su reforma es inapelable.

La pretensión que nos ocupa en este trabajo de investigación, es la de formar un cuerpo normativo del procedimiento de ejecución del laudo fundado en bases coercitivas de Derecho, es decir, la creación de medios de apremio, sanciones y medidas coercitivas más severas que obliguen a la parte que resulte condenada por un laudo a cumplir con todos y cada uno de los resolutivos, y así mismo obliguen a la autoridad a tomar las acciones necesarias para cumplir la resolución arbitral, de tal forma que los derechos del servidor público no fueren transgredidos, en consecuencia el servidor público podría recurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la plena certeza de que se presenta ante un órgano jurisdiccional que cuenta con los medios idóneos, para proteger los derechos, así como sancionar el incumplimiento a sus obligaciones de todo trabajador del Estado.

El laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pierde fuerza frente a circunstancias ajenas a la legislación actual, dichos factores convergen en la inejecución de determinado laudo burocrático, dejando al servidor público en estado de total indefensión, es el trabajador público el afectado ante la falta de verdaderos instrumentos coercitivos, que obliguen a respetar las resoluciones arbitrales.

En conclusión, la reforma integral es sugerentemente imprescindible, finalmente como se apreciará en los temas precedentes que la reforma versa sobre la adición y reforma al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la observancia de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el objetivo de esta investigación es la de **dar pronta y eficaz ejecución al laudo**, reestructurando la Ley de la materia, en donde los medios de apremio y medidas coercitivas serán en todo momento la herramienta fundamental para lograr la **obligación** de quien resulte responsable en el procedimiento de ejecución del laudo, procurando la justicia social en el ámbito burocrático.

Damos fin a este tema para introducirnos exclusivamente en la reforma estructural a los medios de apremio y medidas coercitivas que prevé la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la propuesta del presente trabajo de investigación.

4.1.1. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ante la ineficacia al momento de llevar a cabo la ejecución del laudo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es en esencia un Tribunal social, por otra parte estudia los conflictos que surjan con los servidores públicos y el Estado, decidiendo la justicia entre las partes, surge pues la relación que tiene el carácter de social laboral burocrático y se encuentra reglamentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 124 apartado C de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establecen las funciones de las Salas Auxiliares, las cuales conocerán de los conflictos individuales, estas Salas tramitarán todos los conflictos individuales hasta agotar el mismo procedimiento, sin emitir el laudo, posteriormente la Sala turnará el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se declare cerrada la instrucción, para que a su vez este lo turne a la Sala correspondiente que finalmente dictará el laudo.

Es el Tribunal el órgano jurisdiccional facultado para emitir el laudo y a su vez implícitamente imponer la multa en caso de omisión en la ejecución del mismo. La importancia del acatamiento de las resoluciones del Tribunal es necesaria, toda vez que es el órgano facultado para resolver los conflictos entre el Estado y sus trabajadores dentro de un procedimiento, como se había comentado anteriormente, consta el caso en que el Tribunal delega a funcionarios la facultad de optar o no por la ejecución de sus resoluciones, convirtiéndose en un ataque a los derechos de todo trabajador del Estado.

En conclusión la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado viene a dar fuerza y coacción al procedimiento de

ejecución del laudo, otorgando la facultad necesaria al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de imponer multas hasta de tres mil pesos, con incremento en caso de rehusarse al cumplimiento de la sentencia ejecutoriada en un diez por ciento sobre la multa determinada por el Tribunal.

Nos introducimos pues, al siguiente punto de análisis pro-positivo en donde definiremos específicamente las adiciones de reformas al nuevo Título Octavo de la Ley en comento y se mostrará la estructura hipotéticamente a renovar y el actual procedimiento de ejecución del laudo en materia burocrática.

4.2. Análisis pro-positivo de los medios de apremio y de las medidas coercitivas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como se apreció anteriormente, los medios de apremio forman parte fundamental en el procedimiento jurisdiccional, este es el medio idóneo coactivo, y que es aplicado por la autoridad competente en determinada resolución, estos medios de apremio se traducen, según lo dispone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en multas de \$1.00 (UN PESO), claro es, que el Tribunal aplica a criterio las multas al caso concreto, es importante destacar que en la aplicación de multas es necesaria la unificación, siendo insuficientes y carentes de un claro fundamento legal, la multa en la práctica resulta débil, ausente de poder alguno que obligue a respetar los derechos u obligaciones de cualquier servidor del Estado, el artículo 148 de la Ley en comento, nos dice a la letra:

Artículo 148. El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de un peso.

La reforma integral al artículo de referencia nos dice que la multa puede ascender hasta la cantidad de un peso, sin determinar paso a paso la fijación de dicha multa y su aplicación, debemos mencionar que las multas se hacen efectivas por la Tesorería General de la Federación, aunque realmente lo que acontece con las multas es la intervención de la autoridad para cambiar las mismas según crea conveniente, dejando a la figura de los medios de apremio sin fundamento legal.

La sanción en referencia la materializa el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a través de diversos requerimientos, instando al demandado a cumplir el resolutivo arbitral de lo contrario se le aplicará la multa de UN PESO.



TRIBUNAL FEDERAL
DE CONCILIACIÓN
Y ARBITRAJE

Expediente No. 345/01

México, Distrito Federal, a doce de junio del año de dos mil dos.---

Vista la certificación que antecede en la cual se hace constar que no se promovió juicio de garantías en contra del laudo de fecha doce de abril del año dos mil dos, por lo que es procedente declarar firme el mismo con fundamento en los artículos 356 fracción II y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia y en virtud de que en el laudo referido existen condenas por cumplimentar se provee lo siguiente.---

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comisionese a un C. Actuario adscrito a este Tribunal, para que en compañía de la XXXX y de su apoderado legal en su caso, se constituyan en el domicilio oficial del titular de la Secretaría de XXXX y lo requiera por SEGUNDA OCASIÓN, para que ordene a quien corresponda reasigne a la actora en la Dirección XXXX, con horario de XXXX, a que le cubra el pago por la cantidad de XXXX, por concepto de descuentos indebidos, que le fueron hechos a partir del XXXX, apercibiendo al demandado que de no dar cumplimiento a lo anterior, se hará acreedora a la medida de apremio que establece el artículo 148 de la Ley de la materia, consistente en la multa de **UN PESO**.-----

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.- Así lo proveyeron y firmaron los CC. Magistrados que integran la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.---

-----Doy Fe.-----

Magistrado Presidente

Magistrado Representante
del Gobierno Federal

Magistrado Representante
de los Trabajadores

Secretario Auxiliar

No obstante el buen desempeño que transmita a determinado asunto carece de la herramienta legal para hacer cumplir con la resolución de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo anterior por cuanto a los medios de apremio, la propuesta de reforma a este artículo en particular es la de incrementar la multa hasta la cantidad de tres mil pesos basando dicha multa en el concepto de establecer un marco de referencia al Tribunal, que tenga a bien aplicar la multa con el objeto de obligar tanto a la autoridad directa como a la indirecta que resulten responsables del incumplimiento de determinado laudo arbitral.

Dicha multa de tres mil pesos se incrementaría con el recargo que contempla el Código Fiscal de la Federación, después de constituido el secretario actuario en el domicilio del demandado y apercibiéndolo de hacer efectivas las multas, y éste a su vez se negara cumplir con el laudo, proponemos que la multa que fije el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se base en el rango de mil pesos hasta tres mil pesos que se incrementará en un diez por ciento, por cada requerimiento que formule el Tribunal al demandado, con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por determinada resolución arbitral.

El artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el Tribunal dictará las medidas necesarias para la ejecución del laudo, asimismo la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina la facultad del Tribunal para aplicar las sanciones que determina esta ley, tiene lugar en este artículo 151 otra reforma consistente en un primer plano en la posible suspensión de funciones de la autoridad responsable de la ejecución del laudo en determinado asunto, si así lo amerita el caso, por la gravedad de las circunstancias, el despido inmediato de dicha autoridad refuerza la ejecución del laudo, aunque la medida es drástica, es necesaria.

Con esta reforma integral los laudos no quedarían a merced de autoridades superiores, por lo tanto la parte favorecida con la resolución contenida en el laudo quedaría plenamente satisfecha, con respeto y apego a los principios de Derecho que idealmente deban prevalecer sobre las voluntaristas decisiones de las autoridades involucradas en el procedimiento de ejecución de determinado laudo.

Así, con esta serie de reformas se lograría dar vigor y fuerza al laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a través de los medios de apremio y medidas coercitivas robustecidas por la reforma de referencia.

4.3. Reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La reforma integral es necesaria ante la ausencia de un procedimiento autónomo de ejecución del laudo, no obstante que existe este procedimiento, sus disposiciones apremiantes son débiles e imprecisas, es importante establecer multas severas en la ejecución del laudo, para con ello a obligar a las partes involucradas en el procedimiento a cumplir con los puntos resolutiveos del laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado relativo a los medios de apremio y el procedimiento de ejecución consta de dos capítulos, el primero regula de manera general los medios de apremio y el segundo capítulo regula las medidas coercitivas a tomar por el Tribunal en caso de que así lo requiera en el momento en que el demandado se niegue a cumplir con lo que estipula el laudo, teniendo en cuenta que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el ordenamiento legal que por excelencia observan las dependencias del gobierno federal en el ámbito laboral burocrático, fundamentan sus controversias, es decir, su aplicación es general para dichas dependencias, así como para los mismos servidores públicos que en ella desempeñan determinada función.

La concepción de la reforma integral surge no solamente de la aplicación de los medios de apremio estipulados por el artículo 148 de la Ley en comento, siendo una problemática constante en la actividad jurisdiccional del derecho laboral burocrático, toda vez que la medida de apremio que se encuentra reglamentada en la Ley no es del todo clara, no obstante, que los titulares de las dependencias y el Tribunal apliquen las multas atendiendo a la necesidad que se suscite en ese momento y para un caso determinado, aunque el problema persiste, la multa es insuficiente para obligar a la ejecución del laudo. Es por ello que la reforma integral nace como una propuesta para unificar los criterios

relativos a la aplicación de sanciones, estableciendo claramente en la Ley, la multa máxima que se podrá aplicar en caso de no prestar pronta observancia a las resoluciones del Tribunal.

La unificación de criterios, no es aplicable solamente al Capítulo Primero del Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también lo es para el Capítulo Segundo, siendo este capítulo el que establece las medidas coercitivas, es imperante su reforma, toda vez que en el artículo 150 de la ley en comento se establece lo siguiente:

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

Como se pudo apreciar en las últimas líneas el legislador delega la facultad al Tribunal a tomar las medidas necesarias para obligar a la pronta y eficaz ejecución del laudo, he aquí la reforma propuesta y unificadora de igual forma, en primer plano la pretensión es la de establecer claramente en el mismo Capítulo Segundo de la Ley en comento, las medidas a tomar por el Tribunal y como se indicó anteriormente en los posteriores puntos se expondrá específicamente la reforma y adición al procedimiento de ejecución de los laudos que contempla la Ley, y en segunda instancia la de dar plena observancia y aplicación a las sanciones establecidas dentro de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En conclusión la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende renovar el procedimiento de ejecución del laudo, revolucionando de sobremanera la fuerza coactiva que debe en todo momento acompañar al laudo, para que éste sea el resultado satisfactorio de un procedimiento arduo en trabajo y extenso en tiempo, y también es el reflejo de la justicia laboral burocrática exigida por este sector burocrático.

La unificación de criterios estaría implícita en la reforma integral, toda vez que las autoridades responsables en la ejecución del laudo no dudarían en la aplicación de una multa y sus recargos en caso de incumplir con el laudo, las sanciones estarían claramente

establecidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, asimismo se aplicaría al caso concreto, las sanciones establecidas por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.3.1. Propuesta formal a la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo I.

La propuesta a la reforma integral del Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su primer apartado destaca, lo relativo a los medios de apremio, en donde se propone el incremento a la cuantía de la multa aplicada en caso de incumplimiento del laudo, y los recargos sobre la multa fijada en el momento en que la omisión del laudo se prolongue en tiempo, a continuación la propuesta del reformado y adicionado Primer Capítulo de este Título Octavo.

TÍTULO OCTAVO

De los medios de apremio y de la ejecución del laudo

CAPÍTULO I

Artículo 148. El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, tendrá la facultad de imponer multas de mil pesos a tres mil pesos.

Artículo 148 bis. Las multas a que hace referencia el artículo anterior se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, el Tribunal en todo caso aplicará la multa dentro del mínimo de mil pesos al máximo de tres mil pesos, según lo requiera el caso en particular.

Artículo 148 ter. Apercebido el demandado por el actuario que se constituya en el domicilio para requerirle el cumplimiento del laudo y éste a su vez se negare a dar cumplimiento, tendrá el efecto sobre la multa impuesta por el Tribunal, recargos en un diez por ciento por cada requerimiento que practique el Tribunal en caso de incumplimiento del laudo.

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

La propuesta en este Capítulo Primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es clara, medios de apremio robustecidos por el incremento de la multa de un peso que maneja la actual Ley, al rango de mil pesos y el máximo de tres mil pesos, logrando con ello la fuerza al momento de ejecutar el laudo, obligando a las partes afectadas por la multa, a realizar las acciones conducentes, a efecto de cumplir con dicha resolución arbitral, protegiendo simultáneamente los derechos del servidor público. De igual forma demostrar la confianza y la credibilidad en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otro de las propuestas incluidas en esta reforma integral es la figura del rango mínimo y máximo en la aplicación de multas, por lo tanto el Tribunal tendrá estrictamente y fundamentalmente que aplicar una multa dentro de dicho rango, el cual se encuentra estipulado en el artículo 148 bis de la propuesta expuesta, esta figura es de gran importancia y trascendencia, ya que quedaría específicamente establecido el margen de las multas posibles, regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, teniendo como consecuencia inmediata la reflexión de la parte afectada por el laudo, el cual al estar consciente de la multa resolvería a ejecutar lo dispuesto por el laudo lo antes posible, creando una imagen de respeto y dignidad en los derechos y obligaciones del servidor público.

Finalmente se contempla en el artículo 148 Ter de la propuesta, los recargos acumulativos sobre la multa impuesta por el Tribunal que se traduce en el diez por ciento por cada requerimiento del laudo, ésta figura vendría a dar sustento y efectividad a la multa, la multa por lo tanto en todo momento estaría acompañada invariablemente de los recargos. La parte desfavorecida por el laudo, así como las autoridades responsables de su ejecución, no sólo se verían afectadas por el medio de apremio, sino con la acumulación del recargo sobre la multa.

La naturaleza de la multa estaría fundada en la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y esta naturaleza acumulativa sería la misma fuerza de coacción en el cumplimiento o ejecución del laudo.

En conclusión la reforma integral en este Capítulo Primero está conformada por la reforma al artículo 148 de la Ley, que se traduce en establecer el rango de mil pesos a tres mil pesos y un recargo de diez por ciento por cada requerimiento que practique el Tribunal, logrando la observancia de las autoridades correspondientes al momento de atender la ejecución del laudo.

4.3.2. Propuesta formal a la reforma integral al Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo II.

En este apartado relativo a las medidas coercitivas estipuladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se tratará la reforma y adición del Capítulo Segundo de la Ley mencionada, estableciendo de manera excepcional la observancia de las sanciones estipuladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, así pues, la reforma resulta de la siguiente manera:

TÍTULO OCTAVO

De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos

CAPÍTULO II

Artículos 151. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, para ello dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean conducentes, el Tribunal tendrá en todo momento la facultad de imponer sanciones por la falta de energía y eficacia del servidor público al momento de tener a cargo la función de ejecutar el laudo.

Artículo 151 bis. Las sanciones referidas en el artículo anterior consistirán en:

I. Apercibimiento;

II. Amonestación;

III. Suspensión del cargo;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica;

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Además de las sanciones anteriormente señaladas el Tribunal podrá hacer efectivas las multas establecidas en el artículo 148 de la presente Ley.

Artículo 151. Cuando pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio del demandado y lo requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá conforme dispuesto en el capítulo anterior.

En este Capítulo II relativo a las medidas coercitivas a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la propuesta es la de incluir sanciones de carácter administrativo, en caso de que el servidor público no cumpla con su obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución del laudo. Así en artículo 151 de la Ley en las últimas líneas se establece la facultad del Tribunal de aplicar sanciones no sólo de carácter económico, sino también de carácter administrativo.

En el caso del artículo 152 bis se establecen específicamente las sanciones, dentro de las cuales figuran: el apercibimiento, la amonestación, la suspensión del cargo, la destitución del puesto, la sanción económica y finalmente la inhabilitación temporal para el desempeño de empleo, cargo o comisión, así el Tribunal cuenta con un conjunto coercitivo al cual acudir en caso de que exista el incumplimiento del laudo.

A manera de conclusión esta propuesta del nuevo Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado diremos que la pretensión que prevalece es la de establecer a través de la legislación, un cuerpo procedimental de la ejecución del laudo integral, aunque en un primer plano aparece severo y gravoso creemos que los derechos del servidor público deben ser protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo el servidor público el motor imprescindible de toda institución del Estado, tenga el nivel jerárquico que tenga, el respeto a los derechos del servidor público debe prevalecer sobre intereses de terceras personas, creando la confianza en la impartición de justicia del Tribunal, involucrando al trabajador en la actividad del Estado, como una pieza fundamental para el correcto desempeño de la administración pública.

4.4. Facultades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la aplicación de sanciones para dar pleno cumplimiento al laudo.

La facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la aplicación de los medios de apremio para obligar a la ejecución del laudo está presente en la legislación, la multa en la práctica no se aplica del todo, este medio de apremio tiene la característica de no ser efectiva, toda vez que no se aplica; como se mencionó anteriormente son diversos los criterios en cuanto a la aplicación de sanciones económicas, en cada dependencia del gobierno federal se rigen por diversos reglamentos internos, creando una incapacidad al momento de ejecutar el laudo, ya que ante la duda, se delega responsabilidad a los superiores de determinada dependencia, el Tribunal no sólo tiene la facultad, sino también la obligación de ejecutar o bien hacer que se ejecute su sentencia ejecutoriada, por lo tanto dicho órgano jurisdiccional tiene en todo momento la facultad para aplicar las sanciones necesarias para hacer cumplir sus determinaciones.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina en varios de sus preceptos la facultad del Tribunal en cuanto a la aplicación de sanciones para dar cumplimiento al laudo, el Tribunal es el órgano que emite esta sentencia ejecutoriada y es también el responsable de hacer cumplir su ejecución, así pues, tenemos que el artículo 120 A de la ley en comento nos dice lo siguiente:

Artículo 120 A. El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

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

Es la fracción VI contenedor de la obligación del Presidente de hacer cumplir los laudos que dicta el Pleno, para ello el Tribunal tiene el poder de aplicar las medidas necesarias para dar pronta y eficaz ejecución del laudo, el artículo en comento concede la facultad de vigilar.

De igual forma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 120 B facultan y obligan al Presidente de cada una de las Salas a vigilar el cumplimiento de los laudos que la misma Sala del Tribunal ha dictado, que a la letra dice:

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

- I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;*
- II. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;***
- III. Rendir los informes de los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable;*
- IV. Informar al Presidente del Tribunal de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;*
- V. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y*
- VI. Las demás que le confieran las leyes.*

Al igual que en el artículo 120 A, en este artículo se otorga la facultad de vigilancia al Presidente de cada una de las Salas del Tribunal, por lo tanto, con respecto a la ejecución de los laudos está claro que el legislador favoreciendo a la rapidez y eficacia del procedimiento de ejecución determina en la legislación en comento el establecer claramente la necesidad de culminar con una controversia, cabe destacar el contenido del artículo 146 de la misma legislación burocrática, el que establece que las resoluciones del Tribunal serán inapelables y deberán ser cumplidas en todo momento, el artículo referido dice lo siguiente:

Artículo 146. Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificarán a las partes.

Por cuanto hace a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el artículo 148 de este ordenamiento faculta plenamente al Tribunal para aplicar las multas, que en el presente trabajo de investigación proponemos aumenten como ya se expuso en temas anteriores, de igual forma, contempla las medidas coercitivas que puede tomar el Tribunal.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del los Servidores Públicos en su artículo 3o se contempla las autoridades facultadas para aplicar las sanciones que estipula esta ley, de la siguiente manera:

Artículo 3. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III. La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;***
- VI. El Instituto Federal Electoral;*
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX. El Banco de México, y*
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

En la fracción V claramente se estipula la facultad de aplicar las sanciones contenidas en este ordenamiento jurídico a los tribunales de trabajo y agrarios, por lo tanto, podemos interpretar que es competente para aplicar las sanciones el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su ámbito jurídico, como lo apreciamos en temas anteriores, es importante hacer notar que el Tribunal no sólo debe aplicar las sanciones que establece la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también, las sanciones administrativas que contempla este ordenamiento, y que trataremos en los posteriores temas.

4.4.1. ¿Son los titulares de las dependencias del gobierno federal los que deben decidir sobre el cumplimiento de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje?

La respuesta es "no", los titulares de las dependencias federales no tienen en legislación o reglamento alguno la facultad de omitir la ejecución de los laudos o intervenir en el incumplimiento del mismo, los titulares de cualquier dependencia forman parte del procedimiento de ejecución, esta interrogante tiene su origen en la práctica laboral burocrática, ya que en muchos casos el propio Tribunal delega facultad al titular de determinada dependencia de omitir la ejecución de una sentencia ejecutoriada, así por ejemplo tenemos que:

En el expediente número 94/59 formado con motivo de la reclamación promovida por el C. Ignacio Ramírez Padilla contra el Secretario de Salubridad y Asistencia, en ejecución del laudo dictado a favor del trabajador, el Tribunal de Arbitraje dictó el siguiente acuerdo con fecha de 30 de octubre de 1963, que a la letra dice:

*"VISTA la razón del actuario de fecha 15 del mes en curso. Dígase al C. Secretario de Salubridad y Asistencia que tratándose de una sentencia ejecutoriada debe reinstalar al C. Dr. Ignacio Ramírez Padilla en la plaza precisamente donde fue cesado y con la misma adscripción, que así se resolvió en la sentencia y que HECHO LO CUAL PODRÁ EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CAMBIARLO DE ADSCRIPCIÓN O NO.."*⁵³

⁵³ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Acuerdo Número 94/59 con fecha del 30 de octubre de 1993.

Se puede apreciar que el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le está indicando al titular de dicha Secretaría en forma tácita el eludir el cumplimiento del laudo que es y tiene el carácter de ser una sentencia ejecutoriada, en virtud de que le negó el amparo a dicho titular, esto indica que muy poco sirvió el tener que someterse a un procedimiento laboral burocrático, ya que al final de dicho procedimiento el Tribunal a través de un acuerdo le indica al titular de la dependencia el omitir la ejecución del laudo.

El titular de cualquier dependencia de gobierno no puede, o mejor dicho no tiene dentro de sus facultades eludir la ejecución de un laudo, es decir el titular no puede rebasar su ámbito de ejercicio, ya que en este caso sólo le compete al Tribunal el emitir la sentencia ejecutoriada como es el laudo, ni siquiera el propio Tribunal puede eludir el laudo que el mismo emitió.

Las consecuencias de tal acción pueden ser desastrosas, en tanto que los daños ocasionados por tal omisión no sólo afectarían al demandante o parte favorecida con el laudo arbitral, sino que el daño es general, puesto que imprime una imagen de incredulidad y desconfianza ante el ámbito del servidor público y ante la propia sociedad que reclama de su gobierno el desempeño efectivo y enérgico de la administración pública, ante tal situación las multas por gravosas que sean, si se da el caso de emitir un acuerdo en el que se delegue responsabilidad de ejecutar un laudo, entonces, la aplicación de la multa sería totalmente inoperante.

En conclusión tanto el cuidado que debe contener la aplicación de un laudo desde que inició el procedimiento de ejecución hasta que se cumple con los puntos resolutive que contiene el mismo, debe ser respetado, constar de una fuerza coactiva que obligue a las partes a su cumplimiento, como las multas, que acompañan como medio de apremio necesario en la ejecución de la sentencia ejecutoriada emitida por el Tribunal.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El trabajo nace con el hombre, no así los derechos del trabajador, no obstante en los albores de las civilizaciones tuvo lugar la figura de la esclavitud, existieron legislaciones que regulaban someramente la relación de trabajo, tal es el caso del Código de Hamurabi (1950 a.C., aproximadamente) que contemplaba en su contenido diversas clases de oficios v.gr. el pastoreo, labores del mar, carpintería, etcétera.

SEGUNDA. La Revolución Industrial marcó el deceso parcial de las injusticias y condiciones inhumanas en las que laboraban los obreros; la carga excesiva de trabajo, los accidentes de trabajo continuos con la maquinaria fueron despertando al trabajador oprimido del sueño profundo en el que se encontraba, el nuevo derecho del trabajo se estaba gestando.

TERCERA. El México colonial tuvo lugar uno de los ordenamientos más nobles de todos los tiempos, las Leyes de Indias, disposiciones que contemplaron como finalidad principal el proteger al "indio" de la Nueva España, aunque nunca tuvo una aplicación real, toda vez que la explotación continuó por varios siglos, asimismo el fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo el surgimiento de la Declaración Universal de los derechos del hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948, estableciendo los principios fundamentales del derecho del trabajo.

CUARTA. El sistema de gobierno francés denominado *Le Ancien Régime*, es el ejemplo más significativo de la situación que padecía el servidor público en aquella época, la calidad de servidor público se presentaba como una distinción de rasgos divinos, respetables y fieles a la corona francesa, mismo que finalizó con el nacimiento de la Revolución Francesa.

QUINTA. Es de suma importancia el entender al derecho laboral común y al derecho del trabajo burocrático, como un solo cuerpo de disposiciones laborales, toda vez que la relación existente entre uno y otro emana de las situaciones procesales que surgen en

determinado juicio, no omito mencionar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en el año de 1963 de aprobó la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado B, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), en su artículo 8, contempla el principio de supletoriedad del derecho aludido.

SEXTA. El derecho del trabajo es el conjunto de normas, disposiciones, principios que tienen consigo la obligación de aplicar la justicia social dentro de las relaciones laborales a través de la defensa, apego y promoción de las condiciones de trabajo, también se puede definir al derecho del trabajo como el conjunto de normas jurídicas dirigidas a regular la actividad física o mental del hombre aplicadas a una empresa y así obtener una remuneración económica que satisfaga sus más elementales necesidades.

SÉPTIMA. El derecho burocrático es la evolución de las relaciones resultantes entre el Estado y su servidor público, siendo éste una derivación del derecho del trabajo, es por lo tanto un derecho de características puramente sociales, en estricto sentido podríamos decir que el derecho burocrático tiene plena autonomía, toda vez que cuenta con principios intrínsecos a la materia y tiene instituciones especializadas en servicios y satisfactores para sus trabajadores, es por ello que es necesario reestructurar el procedimiento de ejecución del laudo.

OCTAVA. El derecho burocrático tiene amplia relación con el derecho constitucional, toda vez que su naturaleza se encuentra establecida en el artículo 123 apartado B, artículo que determina las obligaciones y derechos de los trabajadores al servicio del Estado, por cuanto hace a la relación existente entre este derecho y el derecho laboral común, basta hacer alusión al principio de supletoriedad que está plasmado en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

NÓVENA. La distinción entre el servidor público y el funcionario público, se presenta al momento en que el primero mantiene una subordinación hacia el titular de una determinada dependencia y el titular de una dependencia asume la responsabilidad sobre las actividades de su área, decisión y mando.

DÉCIMA. El término burocracia en estricto sentido no se contempla en la legislación común, no obstante que en la práctica se hace referencia a dicho vocablo refiriéndose a la función

del sector público de una manera despectiva que en esencia define dicha actividad, como la prepotencia de sus trabajadores, es pues tarea ineludible de todos los servidores públicos el erradicar dicho concepto y de los ciudadanos el no promover la corrupción.

DÉCIMA PRIMERA. El artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el principio de supletoriedad por cuanto hace a lo no previsto por dicho ordenamiento, siendo aplicable lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, leyes del orden común, costumbre, el uso, principios generales de derecho y equidad, es el proceso laboral burocrático subsanado por las disposiciones antes señaladas.

DÉCIMA SEGUNDA. Las etapas iniciales del juicio laboral común se desarrollan a través de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y de ofrecimiento y admisión de pruebas, el derecho laboral burocrático guarda homogeneidad con el común con relación a los procesos, no obstante en el primero no se requiere de forma o solemnidad especial en las promociones que las partes realicen.

DÉCIMA TERCERA. Son requisitos de la demanda el nombre y domicilio del actor, lo mismo del demandado, objeto de la demanda, relación de los hechos y la indicación de la dependencia en donde se pueden obtener las pruebas que no estén a disposición del actor, es decir que no pudiere aportar directamente, no obstante que el mismo deberá aportar las pruebas de que disponga.

DÉCIMA CUARTA. El proceso laboral burocrático es más formalista que el derecho laboral común, toda vez que no solo es expresión procesal, sino la pretensión, puesto que desde que se requiere a los actores de determinado juicio aporten las pruebas que comprueben su dicho, da al proceso un sentido riguroso y acelerado.

DÉCIMA QUINTA. En el derecho laboral burocrático la fijación de la *litis* juega una papel trascendente, dicha *litis* se establece cuando se determinan las pretensiones de las partes.

DÉCIMA SEXTA. Prevalecerá en los procesos los principios de justicia social y el principio de la subsistencia de la interpretación más favorable para el trabajador, lo anterior en caso

de existir duda, toda vez que el derecho burocrático pertenece o es rama del derecho social.

DÉCIMA SÉPTIMA. El Tribunal a través del Actuario se constituirá en el domicilio del demandado a efecto de que le notifique la resolución emitida por dicha instancia, en caso de no dar cumplimiento al requerimiento, se le apercibirá que en caso de no acatar lo dispuesto se le aplicará la multa de **un peso**, lo anterior con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DÉCIMA OCTAVA. Dicha sanción pecuniaria se muestra insuficiente al momento de pretender coaccionar al demandado para cumplir el resolutive arbitral, el objeto primordial del presente estudio de investigación es el de gravar la medida de apremio.

DÉCIMA NOVENA. La reforma integral no solo es favorable para los trabajadores, sino también para el propio Estado, toda vez que asegura la pronta ejecución de determinado laudo, no permitiendo la generación de salarios caídos y demás prestaciones económicas, conservando a un trabajador inactivo, por cuanto hace a la prestación de un servicio, pero activo con relación a la afectación del erario de la federación.

VIGÉSIMA. La propuesta es la de reformar y adicionar el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, partiendo del concepto de apremio y medida coercitiva que establece dicho ordenamiento, mismo que carece de efectividad al momento de ejecutar al laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que como ya lo establecimos anteriormente es en demasía insuficiente, por ello la multa se incrementará notablemente, con un mínimo de mil pesos hasta el máximo de tres mil pesos, con un recargo de diez por ciento por cada requerimiento que practique el Tribunal.

VIGÉSIMA PRIMERA. Cabe destacar que con relación a las medidas coercitivas que establece la disposición que nos ocupa, la reforma y adición que se propone versa sobre la aplicación de apercibimientos, amonestaciones, suspensiones, destituciones, sanciones e inhabilitaciones del cargo a los servidores públicos involucrados con el incumplimiento de determinado laudo, no obstante la aplicación de estas medidas, el Tribunal tendrá en todo momento la facultad de hacer efectivas las multas establecidas en el 148 y 148 bis de la propuesta que se plantea en este trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA DOCTRINA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México, Distrito Federal, 1985.
3. DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo I, 8ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.
4. DÁVALOS, José, Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados, 3ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.
5. DE FERRARI, Francisco, Derecho del Trabajo, 2ª ed., Depalma Buenos Aires, Argentina, Buenos Aires, 1976.
6. Diccionario Jurídico Espasa, Dir. Juan González Álvaro, Madrid, 1991.
7. FELIPE LEAL, Juan, Estado, Burocracia y Sindicatos, 8ª ed., Ediciones el Caballito, México, Distrito Federal, 1986.
8. GÓMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil, 6ª ed., Harla México, México, Distrito Federal, 1997.
9. GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª ed., Harla México, México, Distrito Federal, 1998.
10. GUERRERO, Esqueiro, Manual del Derecho del Trabajo, 21ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 2000.

11. OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Oxford University Press Harla México, Cuarta Edición, México, Distrito Federal, 1996.
12. PAULÍN MORALES, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1995.
13. RAYA LEMUS, Patricia, Derecho del Trabajo, Mac Graw-Hill, México Distrito Federal, 1997.
14. REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, Distrito Federal, 1999.
15. ROSS GÓMEZ, Francisco, Derecho Procesal del Trabajo, 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México Distrito Federal, 1986
16. TENA SUCK, Rafael e ITALO MORALES, Hugo, Derecho Procesal del Trabajo, 6ª ed., Trillas, México, Distrito Federal 2001.
17. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Tomo I, 2ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1979.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente.
4. Código Fiscal de la Federación, vigente.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente.
6. BREÑA GARDUÑO, Francisco, Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada, Harla México, Cuarta Edición, México, Distrito Federal, 1996.
7. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Porrúa, Cuadragésima Edición, México, Distrito Federal, 2001.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 15ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.
2. DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 29ª ed., Porrúa, México, Distrito Federal, 2000.
3. LASTRA LASTRA, José Manuel, Diccionario de Derecho del Trabajo, Porrúa, México, Distrito Federal, 2001.