



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

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

INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS PRONUNCIADOS
POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ANTONIA LOPEZ DE LA TORRE



ASESOR: DR. ARTURO FERNANDEZ ARRAS

MEXICO, D.F.

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZADA DE
MÉXICO

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

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **MARIA ANTONIA LOPEZ DE LA TORRE**, con número de cuenta 99521967, inscrita en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "INCUMPLIMIENTO DE LOS LAUDOS PRONUNCIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE", bajo la dirección del **DR. ARTURO FERNÁNDEZ ARRAS**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El **DR. JOSE MANUEL VARGAS MENCHA**, en el oficio con fecha 12 de octubre de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Respectivamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 8 de noviembre 2004


LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	IV
CAPÍTULO I CONCEPTOS BÁSICOS	1
1.1 Derecho Social	1
1.2 Derecho del Trabajo	3
1.3 Derecho Procesal y Derecho Procesal del Trabajo	6
1.4 Derecho Burocrático	8
1.5 Partes que intervienen en el juicio laboral	9
1.6 Órganos encargados de ventilar los conflictos laborales	15
1.6.1 Juntas de Conciliación y Juntas de Conciliación y Arbitraje	16
1.6.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	21
1.7 Laudo. Concepto doctrinal	24
1.8 Medidas de Apremio	26
1.9 Daño y sus clases	27
1.9.1 Daño moral	28
1.9.2 Daño patrimonial	29
CAPÍTULO II ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	31
2.1 La Constitución de Cádiz de 1812	31
2.2 La Constitución Política de la República Mexicana de 1857	33
2.3 La situación laboral en la Constitución Política de 1917	35
2.4 Legislación sobre los Trabajadores al Servicio del Estado	37
2.4.1 Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil	38
2.4.2 Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado	40
2.4.3 Artículo 123 constitucional, apartado "B"	45
2.4.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional	46
2.5 Las responsabilidades de los servidores públicos	56
CAPÍTULO III LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO LABORAL EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	61
3.1 Procedimiento jurisdiccional	61
3.1.1 Las acciones y sus efectos	61
3.1.2 La substanciación del procedimiento	68
3.2 Procedimiento de resolución	71
3.2.1 La valoración de las pruebas	72
3.2.2 Las formalidades en la resolución	74
3.3 Laudo firme	75
3.4 Medios de impugnación	79
3.4.1 Recursos internos	80
3.4.2 Juicio de Amparo	81

CAPÍTULO IV ANÁLISIS JURIDICO DE LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	90
4.1 Laudo condenatorio	90
4.2 Ejecución de los laudos	94
4.2.1 Auto de ejecución	98
4.2.2 Artículos 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	101
4.3 El incumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	103
4.3.1 Desgaste moral, físico y emocional del trabajador burocrático al realizar un sinnúmero de requerimientos de pago	105
4.3.2 La devaluación de la condena líquida a la que fue condenado el titular demandado	109
4.4 La inembargabilidad de los bienes del Estado	111
4.4.1 Los bienes del poder público	114
4.4.2 Los bienes del dominio privado de la Federación	115
4.4.3 Los bienes de uso común	117
4.4.4 La responsabilidad de los Titulares	119
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCION

Desde los albores de la humanidad, el ser humano ha tenido la necesidad de protección y de seguridad tanto en su persona como en su patrimonio, lo que dio como resultado que el hombre tuviera que vivir en grupos y en comunidades para la realización de fines comunes e individuales. Con el transcurso del tiempo, las formas de organización sociopolíticas evolucionaron hasta llegar a lo que conocemos hoy como el estado moderno.

Con la creación del estado de derecho, esto es, todos los ciudadanos y las autoridades deben someterse al derecho, se buscó la implantación de un total y estricto respeto a las leyes. Sin embargo, el abuso del poder continúa como un devastador fenómeno social, como lo es en el caso de los servidores públicos Titulares de las dependencias del Gobierno Federal y del Distrito Federal que al actuar como Estado patrón incumplen las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo éste, la máxima autoridad de legalidad en el derecho laboral burocrático y por lo tanto los laudos que emite deben ser cumplidos de manera incondicional.

El presente trabajo tiene por objeto hacer patente, en su desarrollo, la situación en que incurren los Titulares de las dependencias al no cumplir los laudos que pronuncia el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin que la actual legislación laboral burocrática disponga de las medidas necesarias para hacer valer sus determinaciones, quedando pues, a merced de los Titulares la ejecución de los laudos, como ha venido sucediendo. Toda vez que si la Institución condenada desea cumplir el laudo condenatorio lo cumple, si no lo desea, ni el Tribunal ni el trabajador al servicio del Estado que obtuvo un laudo favorable pueden obligarlo, dejando al trabajador en estado de indefensión, vulnerando así, el estado de derecho.

Para lograr lo anterior, se realizó en el Primer Capítulo un estudio previo de los conceptos básicos que manejaremos a lo largo del presente trabajo, a fin de situarnos en un determinado contexto.

Se hizo también, en el Segundo Capítulo, una breve reseña histórica y legislativa de los órganos encargados de ventilar los conflictos laborales, observando la evolución de las instituciones jurídicas a través del tiempo, misma que nos permite comprender la situación actual de la legislación laboral burocrática.

En ese tenor, fue indispensable plantear un Capítulo Tercero en el que se resumieran aspectos tan importantes como son la forma en que substancian los juicios laborales y el procedimiento de resolución de los mismos en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que dio como resultado el Capítulo Cuarto, medular en este trabajo, en el cual se evidencian las limitaciones y carencias procedimentales del citado Tribunal para hacer cumplir sus laudos, sufriendo el trabajador un daño moral y patrimonial al no cumplimentarse un laudo favorable, siendo responsable de ello el Titular de la dependencia de que se trate.

Finalmente, fijamos los términos de una propuesta de reforma de índole estrictamente procesal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que pudiera realizarse para hacer eficaz la ejecución de los laudos prevista en el citado ordenamiento jurídico.

CAPITULO I CONCEPTOS BÁSICOS

1.1 Derecho Social

Previo al estudio de lo que vamos a entender como Derecho Social, es preciso dejar en claro el concepto de Derecho, mismo que nos ha de servir de base para el tema que nos ocupa.

Según Eduardo García Maynez, "derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativos-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes conceden facultades".¹ Frente al obligado por una norma jurídica existe siempre otra persona facultada para exigirle su cumplimiento, lo que se denomina derecho subjetivo.

Es importante hacer hincapié en que existe una correlación perfecta entre ambas acepciones del derecho, pues, el derecho subjetivo es una función del objetivo.

Por su parte Ricardo Soto Pérez, apunta que el "Derecho se nos presenta como un sistema de reglas de conducta de carácter obligatorio, impuesto por la autoridad, la cual asegura su eficacia amenazando con sanciones a los infractores y, en ocasiones forzando a su cumplimiento hasta vencer la resistencia del rebelde".²

Del concepto de Derecho que aporta este autor, se desprende su utilidad, que es servir para organizar la convivencia social dentro de cierto grado de armonía, garantizando la paz, la seguridad y el orden sociales sobre bases de equidad y de justicia.

¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988, p. 36.

² SOTO PEREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Esfinge, México, 1999, p. 8.

De tal manera, podemos concluir diciendo que Derecho es el conjunto de normas jurídicas rigen la conducta en sociedad de los seres humanos, las que delimitan sus actividades tanto individuales como colectivas, estableciendo sanciones para los que infrinjan dichas normas.

En este orden de ideas, podemos abordar el concepto de Derecho Social, éste nació, en nuestro país en la sangrienta lucha de la Revolución Mexicana como un choque entre la injusta legislación civil aplicable a la materia laboral y los reclamos de la clase trabajadora para mejorar sus condiciones de vida y la reivindicación de sus derechos.

Con relación al término Derecho Social, éste es demasiado extenso, ya que "...el Derecho Social comprende otras disciplinas perfectamente delineadas: el Derecho Agrario y la Seguridad Social".³

Alfredo Sánchez Alvarado señala que el Derecho Social "...es una denominación demasiado amplia, abstracta, redundante e imprecisa, ya que el vocablo 'social' es demasiado amplio, todo derecho es social, no obstante, existe una corriente moderna que considera al Derecho Social como una rama independiente del Derecho Público y del Derecho Privado, siendo el Derecho Social el género y el Derecho del Trabajo la especie ...".⁴

En una forma más concreta y precisa Alberto Trueba Urbina afirma "El derecho social es el conjunto de principios, de instituciones que en función de su integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".⁵

³ DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1981, T. I, p. 16.

⁴ SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, Vol. I, México, 1967, p. 31.

⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 155.

Tomando en cuenta estas definiciones, podemos señalar que el Derecho Social es el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen como objeto primordial tutelar y proteger a las esferas sociales vulnerables.

Por sus orígenes mismos, la naturaleza jurídica del derecho social se aparta de la del derecho público, ya que además de ser disposiciones de orden público, es decir, que prevalecen sobre la voluntad de los sujetos de la relación jurídica, es también un derecho protector y reivindicatorio de las clases más vulnerables.

1.2 Derecho del Trabajo

Antes de estudiar el concepto de Derecho del Trabajo es menester plantear el de Trabajo ya que es fundamental para posteriormente abordar nuevos conceptos y planteamientos.

El Diccionario Academia Avanzado de la Lengua Española define al trabajo como "el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza"⁶. Término bastante interesante, ya que todo trabajo implica una actividad, esto es, un esfuerzo de quien lo ejecuta y un objeto o fin.

Sobre el mismo, Miguel Borrell Navarro afirma "El trabajo es toda actividad humana, independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio, actividad que también es social y económica ...".⁷

Nuestra Ley Federal del Trabajo, en su artículo 3º, preceptúa que "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es un artículo de comercio, exige respeto para

⁶ Diccionario Academia Avanzado de la Lengua Española. 13ª edición, Ed. Fernández Editores, México, 2003.

⁷ BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. SISTA, México, 1992, p. 65.

las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.”

Desde la óptica de los conceptos de trabajo anteriormente apuntados se observa que el trabajo, como una actividad humana, exige respeto y dignidad para quien lo realiza, y como contraprestación de esta subordinación laboral a otra persona debe existir el pago de una remuneración que le permita al trabajador y a su familia una vida decorosa.

El trabajo constituye el objeto de la regulación jurídica laboral, ya que independientemente de la vertiente ideológica que se quiera adoptar, lo cierto es que el trabajo es el motor de la producción en todas las sociedades del mundo.

En la doctrina jurídica mexicana múltiples son las definiciones que se han formulado respecto al Derecho del Trabajo, inicialmente denominado derecho obrero o legislación industrial. El Derecho del Trabajo nació con la intención de regular las relaciones obrero patronales, mismo que en nuestro país se vería plasmado en el artículo 123 de la Constitución Política de 1917.

El Derecho del Trabajo, según Mario de la Cueva, “es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio entre el trabajador y el capital”.⁸ Para el maestro Mario de la Cueva, al igual que Trueba Urbina, el Derecho del Trabajo es un instrumento eminentemente de justicia social, ya que se busca con dicho instrumento sino proscribir por lo menos atemperar la miseria y la explotación que viven los trabajadores y elevar sus niveles materiales de vida. Esta será la misión del Derecho del Trabajo: la transformación social que beneficie al trabajador.

⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1980, Vol. I, p. 25.

Al respecto, Mario de la Cueva señala como características del Derecho del Trabajo, "... tales como ser considerado como un derecho de la clase trabajadora, contar con una fuerza expansiva, ser unitario y estar integrado por varias partes, ser un conjunto de derechos mínimos del pueblo, ser un derecho inconcluso, ser imperativo, y de manera general, como ya se indicaba, ser un derecho protector de la clase trabajadora".⁹

Por su parte, Miguel Borrell Navarro señala que el Derecho del Trabajo "es una ciencia social y pública sistematizada y dinámica, porque sus sujetos y objetos, pertenecen al campo de las relaciones individuales y colectivas entre los hombres, constituida por principios, normas e instituciones legales reglamentarias y convencionales en relación con el trabajo, los trabajadores y los patrones".¹⁰

Como puede observarse el anterior concepto, es menos profundo y filosófico que el aportado por Mario de la Cueva, pero con mayor vigencia en la actual doctrina laboral. Agrega además, que es "... un derecho imperativo, es decir, que sus normas deben cumplirse y si no se cumplen el Estado interviene coactivamente a fin de que sean acatadas sus disposiciones, imponiendo sanciones por su violación".¹¹

Por tal razón, concluyo que el Derecho del Trabajo es un conjunto de normas jurídicas que tiene como objeto regular la prestación de manera individual o colectiva de un trabajo personal subordinado, a cambio de una remuneración. Misma que debe permitir al trabajador y a su familia una vida digna y decorosa, y en caso de no observarse su cabal cumplimiento, faculta al afectado exigir su observación en la vía jurisdiccional.

⁹ Ibidem, p. 45.

¹⁰ BORRELL NAVARRO, Miguel. Op. Cit., p. 4.

¹¹ Idem.

1.2.1 Derecho Procesal y Derecho Procesal del Trabajo

La expresión Derecho Procesal tiene dos acepciones distintas, según los autores Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga¹², aunque muy relacionadas. Una, se refiere al derecho procesal positivo, o conjunto de normas jurídicas procesales; la otra al derecho procesal científico, o rama de la enciclopedia jurídica que tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio.

Así pues, en este sentido, el derecho procesal es la disciplina que tiene por objeto el estudio del sistema de las instituciones mediante las cuales el Estado cumple su función jurisdiccional.

Considerado como una rama de la legislación, el derecho procesal "es el conjunto de normas destinadas a regular el ejercicio de la función jurisdiccional, a la constitución de los órganos específicos y a establecer la competencia de éstos".¹³

Sobre el mismo renglón, Luis Dorantes Tamayo afirma que "desde el punto de vista jurídico positivo, el derecho procesal, se puede definir como el estudio sistemático de las normas jurídico procesales que están vigentes en un lugar y en un momento determinados".¹⁴

De lo anterior, concluyo que el Derecho procesal engloba al conjunto de normas que regulan el ejercicio jurisdiccional del Estado, estableciendo la constitución y competencia de sus órganos jurisdiccionales, esto es, de los órganos legalmente constituidos para la administración de justicia.

¹² DE PINA, Rafael et al. Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 18.

¹³ Idem.

¹⁴ DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 14.

El Derecho Procesal del Trabajo tiene sus orígenes en el Artículo 123 Constitucional, se integra jurisdiccionalmente con órganos diversos a los del Poder Judicial de la Federación; de naturaleza formalmente administrativa aunque materialmente jurisdiccional, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El maestro Trueba Urbina define al Derecho Procesal del Trabajo como el "conjunto de reglas jurídicas que regulan a la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo, para el mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero-patronales, interobreras e interpatronales".¹⁵

El Derecho Procesal del Trabajo, según hemos visto, señala los procedimientos a seguir, para alcanzar su fin que es la justicia laboral, misma que debe lograrse con honestidad y oportunidad, se refiere también a la competencia, impedimentos, personalidad y responsabilidades de las partes así como de los órganos jurisdiccionales en la materia.

En cuanto a la naturaleza del Derecho Procesal del Trabajo, autores como Borrell Navarro,¹⁶ señala que forma parte del Derecho Público por la cualidad imperativa de sus normas, por su irrenunciabilidad, y por la calidad jurídica de las partes que intervienen en el proceso laboral.

Por su parte, Trueba Urbina le atribuye una naturaleza de Derecho Social, afirmando "La naturaleza del derecho procesal del trabajo se determina en razón del carácter social de las normas que lo constituyen".¹⁷

¹⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit., p. 74.

¹⁶ BORREL NAVARRO, Miguel. Op. Cit., p. 22.

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit., p. 37.

En mi opinión, ambas afirmaciones son válidas y complementarias una de la otra, ya que como hemos venido comentando, los orígenes del Derecho del Trabajo son de corte eminentemente social, por la cualidad protectora y reivindicatoria de sus normas; sin embargo, contiene su aspecto de Derecho Público en cuanto a su observancia general en toda la República y la irrenunciabilidad de los derechos que tutela, por lo tanto, creo que el Derecho Procesal del Trabajo, debe ser considerado de naturaleza mixta.

1.3 Derecho Burocrático

El autor José Dávalos Morales¹⁸ afirma que el Derecho Burocrático es una disciplina independiente a la del Derecho del Trabajo, pues en la Constitución Política de 1917, éste no fue contemplado, sino hasta más tarde. Es menester, sin embargo, distinguir el origen del término burocracia para poder dar paso a un concepto de derecho burocrático.

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*, se afirma que su etimología se integra de los vocablos *bureau*, del idioma francés, que significa oficina y del griego *cratos*, que significa gobierno. Y sobre este término, Andrés Serra Rojas expresa "En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social ...".¹⁹

La doctrina señala que el término burocracia alude a un sentido sociológico más que jurídico, mismo que ha sido recogido por los juristas para definir al derecho

¹⁸ DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 2000, p. 423.

¹⁹ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1995, p.105.

burocrático como “el conjunto de disposiciones legales encargadas de regular la relación laboral del Estado con sus empleados”.²⁰

Sin ahondar demasiado en las diferentes teorías que pretenden dar una definición de derecho burocrático, considero que éste, aunque de carácter eminentemente sociológico, consiste en un conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que regulan la relación laboral entre el Estado y sus empleados.

1.5 Partes que intervienen en el juicio laboral

Para realizar el estudio de las partes que intervienen en los juicios laborales, es preciso analizar previamente el concepto de juicio, que en términos generales tiene dos sentidos dentro del derecho procesal. En sentido amplio, se le utiliza como sinónimo de proceso; en sentido estricto como sinónimo de procedimiento o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve un proceso.

Por su parte Alcalá-Zamora y Castillo afirma “juicio es sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios., ... juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional”.²¹

A su vez, Ovalle Favela señala “en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia mexicanas este es el significado que se atribuye a la palabra juicio: procedimiento contencioso que se inicia con la demanda y termina con la sentencia definitiva.

²⁰ MORALES PAULIN, Carlos. Op. Cit., p. 107.

²¹ ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Cuestiones de Terminología Procesal. UNAM, México, 1972, p. 118.

En un sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar solo una etapa del proceso, la llamada precisamente de juicio, compuesta por las conclusiones de las partes y la decisión del juez, y aún solo un acto: la sentencia".²²

De lo anterior, podemos concluir que la palabra juicio significa procedimiento contencioso seguido ante una autoridad jurisdiccional, tendientes a la solución de un conflicto de intereses, el cual inicia con la demanda y termina con la sentencia definitiva.

Ahora bien, es necesario entrar al estudio de lo que es el juicio laboral, al respecto se señala que es el conjunto de actos por medio del cual se ventila un proceso, encaminado a la solución de un conflicto de carácter laboral, iniciando con la presentación de la demanda y concluyendo con la emisión del laudo correspondiente.

En las relaciones laborales, individuales o colectivas, los sujetos que intervienen, y que en este rubro ocupan nuestro estudio son los trabajadores y los patrones, cabe hacer la aclaración en este punto, que en nuestro estudio solo analizaremos los conflictos individuales de trabajo, en materia burocrática, por la magnitud que entrañaría estudiar, a su vez, los conflictos colectivos de trabajo.

En cuanto a las partes que intervienen en un juicio laboral, los elementos subjetivos lo integran el trabajador y el patrón, y frente a ellos, la autoridad jurisdiccional competente. En el derecho burocrático, sin embargo, ésta relación se conforma de la siguiente manera: el trabajador burocrático y el Estado.

Por lo que se refiere al trabajador, se le denomina de esta manera a la persona que trabaja, esto es, que realiza una actividad productiva o intelectual. En este sentido en el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, el autor

²² OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla, México, 1994, p. 43.

señala que "trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo".²³

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo enuncia que trabajador es toda persona que presta a otra persona física o moral un trabajo personal y de manera subordinada. De lo que se puede concluir que Trabajador es la persona física que presta a otra persona bien sea física o moral un servicio personal subordinado mediante el pago de un salario como contraprestación.

En el régimen laboral burocrático, José Dávalos Morales afirma que, son Trabajadores al servicio del Estado "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".²⁴

La definición legal de Trabajador al Servicio del Estado la podemos encontrar en el artículo 3 de la Ley Burocrática, cuando establece que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

De los conceptos anteriores, podemos concluir que Trabajador al Servicio del Estado es la persona física que presta un servicio físico o intelectual o bien de ambos géneros, bajo la subordinación del titular de una dependencia de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal o de un organismo descentralizado, y que por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente asumen una

²³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo Ediciones, México, 1981, p. 1339.

²⁴ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. p. 79.

relación jurídico laboral, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo.

La Ley citada, en su artículo 4, señala que el Trabajador al Servicio del Estado puede ser: de confianza o de base; en el artículo 5 se hace un listado de los que integran la modalidad de trabajadores de confianza y que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, según lo establece la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La Ley en comento en su artículo 6 preceptúa: "Son trabajadores de base: los no incluidos en la numeración anterior y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Cabe hacer la mención, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula las relaciones jurídico laborales de los militares, ni de los marinos, como tampoco la de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano, entre otros, cuyas relaciones laborales se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano, respectivamente.

La justificación legal de esa separación legislativa se debe esencialmente a las funciones que desempeñan, las cuales son absolutamente diferentes a los de los trabajadores burocráticos comunes, por tal razón están sujetos a leyes especializadas que son necesarias para lograr los fines del Estado.

Sin embargo, no es obstáculo para que la parte procedimental de la Ley burocrática sea el marco normativo para la substanciación de los conflictos laborales en que deban resolverse las controversias que se susciten entre las Secretarías de Estado a las que pertenecen dichos trabajadores, como se confirma con la tesis jurisprudencial que conforme a la letra dice:

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, COMPETENCIA. TRABAJADORES QUE ALUDE LA FRACCIÓN XIII, DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Por disposición expresa de la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional en su primer párrafo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer y resolver los conflictos suscitados entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin que se excluyan de tal competencia los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior a que alude la fracción XIII del citado numeral, pues ésta únicamente constriñe al Tribunal de Arbitraje a resolver atendiendo a lo que disponen las leyes u ordenamientos específicos por los que se rigen estos últimos. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DEL TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 836/94, Secretario General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. 17 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascagua García.²⁵

Continuando con el desarrollo y planteamiento de lo que son los conceptos básicos, en contraposición al de Trabajador se encuentra, precisamente, el de Patrón.

En la doctrina, existen diversas formas de hacer referencia al patrón, como son dador del empleo, patrono, empresario, y con el devenir de *la nueva cultura laboral*,

²⁵ Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: IUS 2003, 2 Cd-Rom.

también se pretende generalizar el término empleador. A su vez, Néstor de Buen afirma que "Patrón es la persona que puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".²⁶

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 10 primer párrafo, establece que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o de varios trabajadores".

Se entiende, entonces, que el patrón puede ser una persona física o moral, situación que es indistinta para nuestra Ley Federal del Trabajo, ya que lo que precisa esa calidad es el hecho de recibir un servicio personal subordinado por parte del trabajador, pudiendo ser una persona física, o una sociedad civil o mercantil.

En el régimen de derecho burocrático, la denominación jurídica de patrón es inaplicable, siendo válida la de titularidad, que no es otra cosa que la representación de la persona moral, misma que se puede definir "como la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u organismo, con efectos directos en la relación laboral".²⁷

Ahora bien, en el artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que la relación jurídica laboral se establece entre los titulares de las instituciones descentralizadas del Poder Ejecutivo, [que enumera en su artículo 1], y de los Poderes de la Unión con los trabajadores de base a su servicio.

Lo establecido en el artículo 2 de la Ley, en principio resulta incongruente con el encabezado del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, ya que dicho precepto dice: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus

²⁶ DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit., p. 453.

²⁷ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1995, p. 81.

trabajadores", y el citado numeral de la Ley Burocrática se refiere no a los Poderes de la Unión, sino a los titulares de las dependencias y entidades, y los trabajadores.

Es indudable que la relación jurídica en materia laboral burocrática, por un lado atiende a la responsabilidad de los titulares de las dependencias, y por otro lado es en su esencia una relación semejante a la laboral regida bajo el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, es por ello que en la práctica jurídica, es válida la acepción de "Estado patrón", con la diferencia que el objeto del derecho burocrático no es el lucro sino la prestación de los servicios públicos y la realización de las actividades propias del Estado.

En ese tenor, en el Poder Legislativo asumirán dicha relación las directivas de la Gran Comisión, en el ámbito del Poder Ejecutivo la titularidad de la dependencia la asume el secretario del ramo, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rigen sus relaciones laborales por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. En el Poder Judicial corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2 del ordenamiento burocrático.

1.6 Órganos encargados de ventilar los conflictos laborales

Nuestra legislación laboral, según establece la Constitución Política en su artículo 123 contempla dos apartados, el "A" que rige las relaciones de los trabajadores en general y el "B" que rige las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, esto es, a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. En el apartado "A" los órganos competentes para

ventilar los conflictos laborales son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mientras que en el apartado "B" es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Abordaremos primero la integración, funcionamiento y clasificación de los órganos encargados de conocer de los conflictos laborales en el apartado "A", posteriormente, estudiaremos lo relativo al apartado "B".

1.6.1 Juntas de Conciliación y Juntas de Conciliación y Arbitraje

En la República Mexicana existen tres niveles de gobierno, el municipal, el estatal y el federal. Por lo tanto, la jurisdicción local se refiere a una entidad federativa, y la federal, que se extiende al territorio nacional, ésta última es una característica del régimen federativo, donde existe una supremacía jurídica del estado federal.

Esta es la razón de que las Juntas de Conciliación y Juntas de Conciliación y Arbitraje sean de dos clases: locales y federales, las primeras, ejercen su jurisdicción dentro de una entidad de la federación, y las segundas, en toda la República Mexicana.

Las Juntas de Locales de Conciliación datan del año de 1952, en la República Mexicana, según lo señala el maestro Alberto Trueba Urbina, se fundaron inicialmente en los Estados de Yucatán y Jalisco. Posteriormente, los códigos locales del trabajo expedidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política de 1917, reglamentaron la organización y competencia de las Juntas de conciliación. En la actualidad, se encuentran reguladas en los artículos 601 al 603 de la Ley Federal del Trabajo.

Las Juntas de Conciliación se crearon con la finalidad de facilitarle a la clase trabajadora la tramitación de sus asuntos laborales en lugares donde no existan Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las Juntas de Conciliación tienen facultades, como su nombre lo dice, para actuar como instancia conciliatoria y ventilar los conflictos laborales cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario, establecido en el artículo 600 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, además de auxiliar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la diligencia de exhortos, informes y notificaciones.

Las Juntas Federales de Conciliación funcionaran permanentemente y tendrán la jurisdicción territorial que les asigne la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, estas Juntas no funcionarán en los lugares en que esté instalada la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Estarán integradas con un representante del Gobierno, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, designados de conformidad a lo establecido en la convocatoria que al efecto expida la citada Secretaría. Solo a falta de trabajadores sindicalizados, la elección se hará por trabajadores no sindicalizados. Por cada representante de los trabajadores y de los patrones se designará un suplente.

Por otra parte, "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje -señala el maestro Trueba Urbina- son órganos del Estado, autoridades o tribunales especiales con funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas, precisadas por la Constitución, la jurisprudencia y la ley".²⁸

²⁸ Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, México, 1965, p. 199.

Al respecto, podemos agregar que son órganos colegiados constituidos de manera tripartita, esto es, por un representante de los trabajadores, uno de los patrones y el tercero, el representante del gobierno que será el presidente de la Junta, cada representante tendrá un suplente. Son auxiliados por los secretarios y auxiliares de audiencias y auxiliares dictaminadores, así como actuarios y mecanógrafos que se requieran y lo permita el presupuesto.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje son formalmente administrativas en tanto que dependen del Poder Ejecutivo; sin embargo, materialmente jurisdiccionales porque son órganos de impartición de la justicia laboral.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se apoyan en las Juntas Especiales para el mejor desempeño de sus funciones. Son órganos que se encargan de conocer y tramitar los asuntos específicos que le señala la Ley Federal del Trabajo, acorde a la lista de distribución de las ramas de la industria y demás actividades a las que les corresponda conocer, mismas que contarán con el número de secretarios auxiliares, actuarios y mecanógrafos que requieran, y el presupuesto lo permita.

El fundamento Constitucional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se encuentra en la fracción XX del multicitado artículo 123 de nuestra Carta Magna. Al respecto, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son también de dos clases, locales y federales, según su competencia.

Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje son competentes para conocer de las ramas industriales y de empresas que expresamente señala el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que reproduce, a su vez, lo establecido en la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que a la letra dice:

"... La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios.

- 1.- Textil;
- 2.- Eléctrica;
- 3.- Cinematográfica;
- 4.- Hulera;
- 5.- Azucarera;
- 6.- Minera;
- 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
- 8.- De hidrocarburos;
- 9.- Petroquímica;
- 10.- Cementera;
- 11.- Calera;
- 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.- De celulosa y papel;
- 15.- De aceites y grasas vegetales;
- 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
- 17.- Elaborados de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.- Ferrocarrilera;
- 19.- Maderera básica, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envase de vidrio; y

21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

22.- Servicios de banca y crédito.

b) Empresas

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2.- Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; y

3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación”.

Será también competencia de las autoridades federales del trabajo:

- La aplicación de las disposiciones del trabajo en asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas,
- Contratos colectivos que afecten a dos o más entidades federativas,
- Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;
- Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de la ley; y
- Respecto de las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las autoridades estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Por exclusión, las materias que nos son abarcadas en el listado del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, serán de competencia local y el órgano

competente para conocer de los conflictos que se susciten entre trabajadores de las empresas o patrones que se dediquen a esas materias es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la entidad federativa que se trate.

En cuanto a la integración y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se componen de un representante de los trabajadores, uno del sector patronal y un tercero, representante del gobierno, esto es, de manera tripartita. El Pleno se integrará con el Presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones.

Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles ventilar y resolver los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, pudiendo el trabajador acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando así convenga a sus intereses.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá establecer Juntas Especiales cuando así lo requieran las necesidades del trabajo, fijando su residencia y jurisdicción territorial.

1.6.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El maestro Rafael de Pina, señala que la palabra tribunal hace referencia a un "órgano de jurisdicción destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso ...".²⁹

²⁹ DE PINA, Rafael, et al. Diccionario de Derecho. 27ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 485.

Por otro lado, el Título Séptimo, Capítulo Primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 118 que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado, funcionará en Pleno y en Salas.

Cada Sala estará integrada por tres magistrados, el primero de ellos será designado por el Gobierno Federal, el segundo representa a los trabajadores y es nombrado por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, el tercer magistrado será nombrado por los dos anteriores, quien a su vez es el Presidente de la Sala.

Para ser magistrado de este Tribunal se requiere:

- a) Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;
- b) Ser mayor de 25 años;
- c) No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Pleno debe integrarse con la totalidad de los magistrados de las Salas, para lo cual el Presidente de la República nombra un magistrado adicional que funge como Presidente del Tribunal.

El cargo de magistrado no es inamovible, de tal suerte que el magistrado Presidente del Tribunal y los magistrados de las salas durarán seis años en el cargo, pudiendo ser libremente removidos dentro de ese plazo por quienes los designaron.

El presidente del Tribunal y los presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el magistrado nombrado por el Gobierno Federal deberán ser Licenciados en Derecho con título legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación y tener un mínimo de tres años de experiencia en materia laboral debidamente acreditable.

El magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado como empleado de base por un periodo no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de su designación.

El presidente del Tribunal disfrutará de los mismos emolumentos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los presidentes de las Salas y los magistrados percibirán de los que correspondan a los jueces de distrito.

El Tribunal contará con un secretario general de Acuerdos; en cada sala habrá un secretario de Acuerdos, quien deberá contar también con el título de licenciado en Derecho, actuarios y el personal administrativo necesario; de igual forma, el presidente del Tribunal nombrará a los funcionarios conciliadores indispensables. Los secretarios de audiencias deberán tener el título de licenciado en Derecho.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es naturaleza administrativa desde el punto de vista formal, pues depende presupuestalmente de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, desde el punto de vista material es un órgano jurisdiccional, ya que su función principal es la de dirimir los conflictos de trabajo de su competencia y que les son presentados.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer, tramitar y resolver:

- Conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
- Conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- Registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
- Conflictos sindicales e intersindicales.

- El registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

Por otra parte, en el caso de los empleados del Poder Judicial de la Federación el órgano competente para dirimir los conflictos laborales será la Comisión Substanciadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.7 Laudo. Concepto doctrinal

Las controversias laborales al igual que otros tipos de procesos, consta de tres etapas:

- La primera se conforma con la demanda y contestación a la misma, en esta etapa denominada postulatoria, se fija la litis.
- La segunda etapa, la constituye el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas admitidas en el procedimiento, y los alegatos.
- La tercera etapa es, precisamente, la resolución o laudo, donde el Estado cumple con la función de administrar justicia y decir el derecho.

La palabra laudo "es una expresión forense, del latín *laudere*, que quiere decir decisión o fallo que dictan los árbitros o amigables componedores".³⁰ Y que poseen fuerza ejecutiva de sentencia firme una vez consentidos o agotados los recursos procedentes.

La doctrina conceptúa a los laudos como las resoluciones que ponen fin a un conflicto de trabajo, decidiendo sobre los puntos controvertidos, asimilables a las sentencias en los juicios civiles aunque la legislación laboral prevé que los juicios

³⁰ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliastra, S.R.L., Argentina, 1979, pp. 96 y 97.

laborales puedan concluir mediante convenios, el desistimiento o bien por caducidad procesal.

Los laudos pueden ser declarativos, condenatorios y constitutivos. Los primeros, son los que reconocen la existencia o la inexistencia de un derecho de una relación laboral. Los segundos, son los que condenan al cumplimiento de una obligación o al pago de determinadas prestaciones. Los terceros, son aquellos que introducen una nueva condición en una situación jurídica, económica o contractual existente o modifican éstas. Esta clasificación se funda con base a la correlación que debe existir entre la pretensión y la sentencia.

A efecto de obtener mayores elementos que nos permitan entender la naturaleza de los laudos, como resoluciones de fondo dictados por los tribunales arbitrales en materia laboral, debemos acudir a la Ley Federal del Trabajo, que dispone en sus artículos 840 al 842 los requisitos formales y esenciales que deben reunir los laudos, que son los siguientes:

- Lugar, fecha y junta que lo pronuncie;
- Nombre y domicilio de las partes y de sus representantes;
- Un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener con claridad de manera breve todas las pretensiones de las partes y los hechos controvertidos;
- Enumeración de las pruebas y apreciación que de ellas haga la Junta;
- Extracto de los alegatos;
- Las razones legales o de equidad, la jurisprudencia y la doctrina que les sirva de fundamento;
- Los puntos resolutivos;
- Se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

No obstante lo anterior, lo cierto es que los laudos dictados en nuestra materia tendrán que basarse en el artículo 16 constitucional que constituye una garantía de legalidad, esto es, las autoridades del trabajo están obligadas a realizar aquellos actos que la ley les faculta, cumpliendo con el requisito de fundar y motivar sus determinaciones y que de ser violada esta garantía constitucional o desconocida por los Tribunales del Trabajo dará las bases para interponer, posteriormente, el juicio de amparo.

1.8 Medidas de Apremio

La palabra apremio deriva del latín *premere* que significa oprimir o apretar, "... en términos generales, actividad judicial destinada a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal que es desobedecido por el destinatario ...".³¹

La medida de apremio es la facultad legal de que está investida la autoridad para obligar coactivamente a una persona al cumplimiento de un acto o una abstención conforme a un mandato judicial.

Estas medidas no son potestativas porque no puede quedar al libre arbitrio de la autoridad su imposición, sino que por tratarse del cumplimiento de una resolución dictada en un juicio, tiene la obligación de imponerlas para darle autoridad y firmeza a sus determinaciones, ya que de no ser así no podría obtenerse el cumplimiento de las mismas.

³¹ DE PINA, Rafael, et al. Diccionario de Derecho. Op. Cit., p. 97.

Lo dispuesto por el legislador al respecto, se fortalece con el criterio jurisprudencial que a la letra dice:

APREMIO, MEDIDAS DE. PROCEDENCIA DE SU IMPOSICIÓN SE GENERA EN EL ACTO MISMO DE DESACATO DE UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL. Siendo las medidas de apremio las facultades jurisdiccionales que tiene el órgano respectivo para que se cumplan sus determinaciones, la procedencia de su imposición se genera en el momento mismo en que la persona obligada a cumplir con la determinación judicial no la acata; por lo que es irrelevante que con posterioridad cumpla con ella, habida cuenta que la contumacia se dio en el momento mismo de la falta de cumplimiento inmediato del mandato judicial.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en Revisión 2147/97. David Ortega Macías. 14 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Arturo Zavala Sandoval.³²

Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según preceptúa en sus artículos 149, 150 y 151, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje solo puede imponer al Estado patrón, cuando decide dejar de cumplir con una resolución del trabajo emitida por el Tribunal una multa hasta de un mil pesos para hacer cumplir sus determinaciones.

1.9 Daño y sus clases

La doctrina jurídica en materia laboral no contempla la figura jurídica del daño en cuanto a la ejecución de los laudos dictados en la materia, sin embargo, la falta de regulación de esta figura no significa que no exista y lo que es peor, que el trabajador no lo sufra.

³² Novena Época: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: IUS 2003, 2 Cd-rom.

Esta es la razón de ser incluido este tema de estudio en el presente trabajo de investigación.

La palabra daño viene del latín *damnum* que significa detrimento o pérdida. En nuestro derecho, significa la pérdida que sufre un acreedor a consecuencia del incumplimiento de la obligación del deudor. El artículo 2108 del Código Civil del Distrito Federal, vigente, lo establece como "... la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de incumplimiento de una obligación", lo anterior, desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación.

En la doctrina jurídica mexicana se hace referencia a dos clases de daño, el daño moral y el daño patrimonial.

1.9.1 Daño moral

Joaquín Martínez Alfaro señala que, "el daño moral se entiende como la lesión que sufre una persona en sus valores espirituales como son sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, honra, prestigio, reputación, vida privada. No es susceptible de una valoración tasada o específica, sin embargo, la legislación civil establece la obligación de reparar el daño moral mediante una indemnización en dinero, fijada por el juez, según preceptúa el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal vigente".³³

En el derecho laboral, la existencia de un despido injustificado o la violación a derechos laborales del trabajador implica una afectación en los valores espirituales del trabajador, en particular del trabajador burocrático, situación que se agrava cuando mediante un juicio laboral obtiene un laudo que le favorece y no se le da

³³ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 211-214.

efectivo cumplimiento. Ya que, como se hizo mención en líneas anteriores, la Ley burocrática solo establece una multa de un mil pesos como medida de apremio para hacer valer sus determinaciones, lo que en muchas ocasiones provoca ineficacia jurídica del Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje en la ejecución de sus laudos.

1.9.2 Daño patrimonial

El daño material o patrimonial significa, por otra parte, el agravio que afecta directamente a un patrimonio.

El daño patrimonial que el incumplimiento de la Institución demandada y condenada le provoca al trabajador al no dar cabal cumplimiento a los laudos pronunciados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incalculable para el trabajador, ya que en la mayoría de los casos el trabajador no cuenta con otros ingresos económicos.

Esta situación generalmente desemboca en una crisis económica para el trabajador y su familia, surgiendo además problemas emocionales y familiares al no contar con los medios para sufragar los gastos de alimentos, salud, vivienda, etc., del trabajador y de su familia.

En cuanto a la reparación del daño moral, siguiendo la apreciación civilista, consistirá en pagar una suma de dinero, fijado por el juez, debido a que no es posible restablecer la situación anterior a su comisión, independientemente de que se haya causado un daño material o patrimonial.

En lo tocante al daño patrimonial, su reparación podrá darse al momento de darle cabal cumplimiento a un laudo que le ha sido favorable al trabajador

burocrático, en todos y cada uno de sus términos, cubriéndole las prestaciones de carácter pecuniarias que se haya determinado en el laudo correspondiente.

La reparación tanto del daño moral como del daño patrimonial deberá realizarse en la fase de ejecución de los laudos, siendo esto último de gran importancia, pues de ello, dependerá la eficacia jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus resoluciones.

Una vez estudiados los conceptos que consideramos fundamentales para el desarrollo de la presente tesis, consideramos que existen elementos suficientes para estudiar la evolución del derecho laboral burocrático y sus instituciones jurídicas, lo cual será el tema del siguiente capítulo a desarrollar.

CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

En nuestro país la relación jurídico-laboral entre el Estado y sus trabajadores no siempre ha sido claramente definida, lo que se observa a través de cada uno de los documentos constitucionales que han existido en nuestra historia nacional, desde la Constitución española de Cádiz de 1812, hasta nuestra Constitución Política de 1917 de amplio contenido social, y que daría la pauta para la promulgación de una legislación laboral para los trabajadores al servicio del Estado.

2.1 La Constitución de Cádiz de 1812

En septiembre de 1810, casi a la par del inicio de la lucha independiente en México, se reunieron en Cádiz, las cortes españolas con la intención de darle a España una nueva Constitución que diera forma a un nuevo régimen y llevara a cabo una transformación de la sociedad.

La Constitución Política de la Monarquía Española, de Cádiz, estaba inspirada en el enciclopedismo francés, era por lo tanto de tendencia liberal. Establecía que la soberanía recaía en la Nación y no en el rey, y la representación de la misma se daba a través del parlamento reunido en cortes, que tendrían a su cargo el ejercicio del poder supremo en España y sus colonias.

Estaba conformada por 10 Títulos divididos en: I. De la Nación Española y de los españoles; II. Del Territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles; III. De las Cortes (poder legislativo); IV. Del Rey (poder ejecutivo); V. De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal (poder judicial); VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De

las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción política, y X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones de ella.

Las cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación, que debían ser elegidos por los ciudadanos españoles. Se trataba, pues, de una Constitución con una proyección democrática en la limitación del poder absoluto de la monarquía.

La Constitución exigía requisitos especiales para ser sujeto de elección a diputado de las Cortes, como el ser ciudadano libre en pleno ejercicio de sus derechos, haber nacido en la provincia en cuestión o haber sido vecino de ésta durante los últimos 7 años a la fecha de la elección, además de tener una renta anual por ingresos propios. Por otra parte, también estaban dispuestas situaciones de incompatibilidad para la diputación cortesaria al no ciudadano de nacimiento, al funcionario de gobierno o empleado de la casa real.

Dentro de sus exposiciones de motivos, el Capítulo VI del Título Cuarto de los "secretarios de Estado y del Despacho", da a nuestro derecho, en su regulación sobre las responsabilidades de éstos, el tratamiento de funcionarios públicos formalmente hablando, el rango constitucional, que será contemplado en posteriores Constituciones Políticas de nuestro país.

En los artículos 223 y 227 se señalaban los requisitos y funciones de los Secretarios de Estado, Magistrados y Jueces, y a partir del artículo 298 se establecía la imputabilidad de responsabilidades a estos funcionarios.

De ser procedente se substanciaba un procedimiento de responsabilidad ante el Tribunal Supremo de Justicia, que era la autoridad formal y materialmente jurisdiccional competente para conocer tanto de la formación de la causa en una

especie de revisión al procedimiento previo efectuado por las Cortes, para la substanciación del procedimiento de responsabilidad, determinando si era procedente.

Sería atrevido aseverar que era una forma de derecho a la permanencia en el empleo, sin embargo, podríamos apreciarlo de esa manera, ya que a contrario sensu, la no-permanencia solo podría darse por causa legal comprobada y reconocida por el Tribunal de referencia.

La Constitución Política española que nos ocupa, no trascendió en su aplicación directa en México como en su influencia ideológica, "con el movimiento armado de Independencia la Constitución de Cádiz cayó, las cortes fueron disueltas, y en nuestro Continente el gobierno quedó bajo la tutela de juntas y cabildos, reinando el caos y la anarquía".³⁴

El nuevo régimen independentista se vio entonces en la necesidad de crear una legislación propia, aunque la influencia legislativa de España se hizo presente en nuestros ordenamientos jurídicos.

2.2 La Constitución de la República Mexicana de 1857

A pesar de las agitaciones política que provocara el inicio de la reforma legislativa, en febrero de 1856 dieron comienzo las sesiones del Congreso Extraordinario para elaborar una nueva Constitución.

³⁴ DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. Gran Historia de México, Tomo III, Ed. Alhambra Mexicana, México, p. 20.

La mayoría de los diputados pertenecía al sector moderado del liberalismo mexicano, en el Congreso Constituyente había una minoría de liberales considerados puros, además de un buen número de conservadores, por esta situación que a la Constitución de 1857 se le imprimió un carácter moderado; desafortunadamente, no se adecuaba a la situación específica de nuestra nación, tampoco aportaba soluciones a los graves problemas sociales que afectaban al país, ésta Constitución tuvo un carácter marcadamente liberal.

En sus primeros 29 artículos reglamentaban las garantías individuales, tal como lo había hecho antes la Constitución de Cádiz de 1812. En el aspecto social, en su artículo 5 establecía: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso".³⁵

La anterior disposición, aunado a la desamortización de los bienes de la iglesia, afectaba directamente a las clases poderosas, que explotaban a las clases más vulnerables bajo el disfraz del "trabajo" como sucedía en las grandes haciendas o del "voto religioso" del clero.

La Constitución en comento, no reconoció el derecho a la libre asociación de los trabajadores, y en materia burocrática en su Título IV, artículos 103 al 108, contempló las responsabilidades de los servidores públicos con los procedimientos de desafuero y juicio político. Ya que ningún empleado del Estado por elevada que fuera su investidura podía quedar ajeno a la responsabilidad penal que surgiera por la comisión de un delito una vez desaforado el funcionario.

³⁵ DELGADO DE CANTU, Gloria M. Op. Cit., p. 63.

Creo que es importante señalar que si bien es cierto que en ésta Constitución no se contempla un avance marcado en materia de derecho laboral, también lo es, que nuestro país aún se incorporaba a la era industrial. Es por ello, que de alguna manera, no había grandes avances legislativos en la materia, situación que cambiaría con el inminente crecimiento industrial del país en años posteriores.

2.3 La situación laboral en la Constitución Política de 1917

Alberto Trueba Urbina afirma que la Constitución Política de 1917 superó a la de 1857, sin despojarse de la tradición constitucional en su estructura y que el artículo 123 "surgió de justos reclamos y de Constituyentes profanos de la Ciencia Jurídica, pero con claro concepto de la Revolución y de la vida".³⁶

Sin duda en 1917 el legislador prefirió oír la imperante exigencia social a la técnica jurídica, así pues, el 13 de enero de 1917 se aprobó e incorporó el artículo 123 a nuestra Constitución Política creándose de esa forma el Título VI "Del Trabajo y la Previsión Social", que vendría a tutelar, elevando a rango constitucional los derechos de la clase trabajadora.

Sobre este tenor, el multicitado Trueba Urbina manifiesta que los trabajadores al servicio del Estado, por ese solo hecho, se encontraban ya bajo el amparo de la disposición constitucional ex profeso. Esta idea es apoyada Carlos Axel Morales Paulín señala que la Constitución Política de 1917 si amparaba la situación laboral de los trabajadores del Estado, éste último autor, se basa para hacer tal afirmación en el Noveno párrafo del proyecto elaborado por los diputados constituyentes Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, de donde se lee "El descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza

³⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. p. 77.

no deben interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanariamente corresponderá a los trabajadores”.³⁷

Otros autores, entre ellos José Dávalos, opone a estas ideas, la idea misma de que el Título VI “Del Trabajo y la Previsión Social” del artículo 123 Constitucional surgió por los reclamos de los trabajadores de las industrias y del campo y no de los empleados del Estado. Esta vertiente de opinión también se fortalece, en que años más tarde fue creado un apartado “B” dentro del Artículo 123 Constitucional, regulando el aspecto laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo de 1931 como ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, excluyó de su regulación a los trabajadores del estado, tal como lo estableció en su artículo 2 “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

Ante esta exclusión, el trabajo burocrático tuvo que estudiársele en el resguardo del derecho administrativo, inclusive del derecho constitucional, existiendo una facultad discrecional para el Poder Ejecutivo de remover o de destituir de sus puestos a sus empleados en el momento que le pareciera, sin que existieran derechos laborales algunos para los trabajadores burocráticos.

Por supuesto que lo anterior tiene una justificación que si no jurídica si sociológica, pues no hay que pasar por alto que el artículo 123 de la Constitución Política de 1917 reivindicaba derechos naturales de las clases desprotegidas. Situación que no se configuraba con los trabajadores burocráticos, pues se creía que éste pertenecía a otra clase social, supuestamente en mejores condiciones y por ende con un mejor nivel de vida.

³⁷ MORALES PAULIN. Carlos A. Op. cit. p. 43.

Lo relevante de este planteamiento es que se aprecia que la Constitución de 1917, surgida de las exigencias de justicia social, no contempló la regulación laboral de los trabajadores al servicio del Estado, razón por la cual el 5 de diciembre de 1960 se adicionó el apartado "B" al artículo 123 Constitucional, elevando a rango constitucional la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

Quizás esta situación hubiese generado menos polémica para los juristas si desde un principio se hubiese contemplado en la Constitución la regulación laboral de los trabajadores burócratas, como creo, debió hacerse.

2.4 Legislación sobre los trabajadores al servicio del Estado

El trabajo burocrático excluido del ámbito legal y constitucional encontró de forma indirecta aparente resguardo jurídico en el Derecho administrativo y en el Constitucional.

La respuesta a esta cuestión se ve más alejada con el comentado artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, pues nos remite a las leyes del Servicio Civil que se llegaren a expedir, las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se quedaron en la nada jurídica ni siquiera en una *vacatio legis*, pues al momento de la expedición de la Ley Federal del Trabajo no existía una ley del Servicio Civil vigente y peor aún, ésta nunca se promulgó antes de los Estatutos que posteriormente se analizará.

2.4.1 Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil

La fracción X del artículo 73 Constitucional tuvo una adición en el año de 1929 para versar de la forma siguiente:

"Artículo 73: El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de créditos: para establecer el Banco de Emisión única en los términos del Artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución."

Esta adición a la Norma Fundamental dio paso a la creación de un documento jurídico que protegiera a los trabajadores al servicio del Estado y fue así como el 9 de abril de 1934 siendo Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez cuando se expide el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que en su momento se cuestionó su constitucionalidad, como se aprecia con la cita que transcribimos a continuación:

"... puesto que si la emisión de este acuerdo presidencial constituyó un acto materialmente legislativo y esta facultad, en materia del trabajo, ya entonces le era reservada al Congreso. No obstante que ha habido apologías sobre la constitucionalidad del acuerdo en torno a que la actividad burocrática no se consideraba formalmente laboral, sino preponderantemente administrativa y se pretendió vincularla a la facultad presidencial consignada en las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de 1917 en el texto original sobre el libre nombramiento y remoción de funcionarios, creemos que es válida la afirmación sobre la inconstitucionalidad del documento, pues esta entrada, se autocalifica de índole o naturaleza laboral".³⁸

³⁸ DIARIO OFICIAL, 12 de abril de 1934, 3.1.1.

No pretendemos encerrarnos en una infructuosa insistencia sobre la constitucionalidad del documento aunque vale la pena analizarlo, pues aunque su vigencia fue efímera y su aplicación tan endeble que casi pasó inadvertido en el derecho positivo mexicano contiene conceptos y bases interesantes que reflexionar.

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil se dividió en ocho capítulos más siete artículos de Disposiciones complementarias y dos Transitorias.

El primer capítulo sobre el Servicio Civil indicaba su ámbito personal de aplicación, señalando que comprende a “todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, siempre que no tengan carácter militar”.

Expresamente excluyó a aquellos funcionarios cuyo nombramiento o remoción era facultad discrecional del titular del Ejecutivo Federal y sus suplentes, así como aquellos funcionarios cuyo nombramiento o remoción estuviera determinada por disposiciones especiales, empleados de los Poderes Judicial y Legislativo, así como a los supernumerarios y los empleados particulares de los funcionarios públicos, tales como secretarías, ayudantes, asesores, choferes, servidumbre y en general, personal confidencial de estos funcionarios.

El Capítulo II del citado Acuerdo, prevé la creación de Comisiones del Servicio Civil, que se encargarían de la aplicación del mismo. Debiendo establecerse en cada Dependencia y se conformarían por un representante del Jefe de la Dependencia, en la que fungiría como presidente, dos vocales que habrían de ser directores, jefes de departamentos, oficina o servicio y dos representantes de los empleados.

El presidente y vocales adscritos a las dependencias serían nombrados libremente y la permanencia en su cargo sería ilimitada, mientras que los representantes de los empleados federales solo durarían un año en funciones y habrían de ser electos por los propios trabajadores; sin embargo, el Acuerdo no estableció forma, mecanismos o condiciones para llevar a cabo tales procedimientos.

“El Acuerdo, al señalar la facultad de las Comisiones para conocer de las quejas presentadas por los empleados, no previó un procedimiento de carácter jurisdiccional materialmente hablando, aunque jurídicamente entendemos la palabra “conocimiento” como una de los “atributos de la jurisdicción” y a ésta como “al acto de tramitar y resolver un proceso determinado”, en realidad no podemos afirmar que existía un mecanismo procesal para dirimir controversias laborales, además de que esto abundaría la inconstitucionalidad del Acuerdo, pues se trataría de órganos jurisdiccionales especiales para cada entidad o dependencia pública, que daría pie a la inseguridad y la incongruencia jurídica”.³⁹

Aunque este Acuerdo tuvo una vida jurídica fugaz, pues su periodo de vigencia fue del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934, no podemos desdeñar su importancia, pues hay que tener presente que las Comisiones previstas en tal documento, sería un antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que más adelante estudiaremos.

2.4.2 Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado

En 1937 se elaboró un proyecto de una Ley del Servicio Civil, y también en ese año el proyecto de un segundo Acuerdo, pero no fue hasta el 5 de diciembre de

³⁹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho procesal Civil. 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1956, p. 144.

1938 cuando el Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto define por primera vez el concepto de "Trabajador al Servicio del Estado como aquél que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".⁴⁰

El Estatuto estableció dos grandes rubros en cuanto a la calidad del empleado estatal: de base y de confianza, limitando su aplicación exclusivamente a los empleados de base, confirmándose el criterio al conservar la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la división comentada y la restricción de la aplicación de sus preceptos en algunas partes para los empleados de confianza.

Considero que en este aspecto, el citado Estatuto era inconstitucional ya que dejaba fuera a los empleados de confianza; es decir, no gozaban de los derechos que en el mismo se otorgaban, marcando una gran diferencia entre estos dos tipos de empleados, y cabe señalar que en la actual ley burocrática excluye a los trabajadores de confianza de los derechos contenido en dicha ley, violando derechos constitucionales de estos trabajadores.

El Estatuto, opino, era inconstitucional por lo señalado en el párrafo anterior, además de que dicho ordenamiento pretendió ser una ley reglamentaria pero para ello debía existir una norma dispositiva y genérica que reglamentar y la materia laboral burocrática no estaba contemplada aún en nuestra Constitución, por lo tanto la reglamentación de lo no previsto en la Constitución, simplemente no puede existir, lo peor de todo, como un suceso que encontramos reiteradamente en nuestro país,

⁴⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 5 de diciembre de 1938, 1.11.2

se da primero la ley reglamentaria y después la adecuación constitucional, lo que es jurídicamente inadmisibile.

Por otra parte, el Estatuto tuvo a bien establecer de entrada un órgano jurisdiccional para la interpretación y solución de controversias suscitadas por la aplicación del mismo. En el Título Sexto del referido Estatuto "Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del Procedimiento que deba seguirse ante el propio Tribunal y Juntas", se apoyó sin duda en la Ley Federal del Trabajo.

Se siguió la integración tripartita prevista por la Ley Federal del Trabajo y por el Acuerdo anterior, sin embargo difirieron en cuestiones de fondo en cuanto a método y esencia en la integración.

El Tribunal fue colegiado y se conformó por un representante del Gobierno Federal, designado por los tres poderes de la Unión, un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer árbitro, nombrado por los otros dos representantes.

Las Juntas Arbitrales se establecieron para funcionar en cada unidad gubernamental, también colegiadas y cuya integración siguió las mismas bases que el Tribunal, solo que sería: por un representante de la Unidad gubernamental, otro del sindicato y un tercero nombrado por los dos anteriores. "Estas Juntas tenían como función y competencia la de conocer de los conflictos individuales suscitados entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, así como de los conflictos intersindicales de la misma unidad. Las Juntas resolvían en primera instancia los conflictos, mientras que el Tribunal fue creado como Tribunal de alzada".⁴¹

⁴¹ SELA TORRES, Andrés. Derecho Federal Mexicano. (El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), Ed. Porrúa, México, 1984, p. 148.

Esta jurisdicción en segunda instancia la tenía respecto de los conflictos individuales y de los colectivos así como de los conflictos de carácter sindical, además de la facultad administrativa del registro o cancelación de los sindicatos burocráticos.

El Tribunal de Arbitraje registró poca actividad durante su vida como órgano revisor y podemos afirmar que la estructura orgánica de este sistema jurisdiccional fue acertada, ya que conformaba un órgano colegiado integrado por los diferentes intereses conjugados, tanto los del Gobierno o Estado como los de los trabajadores.

El procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y las Juntas se concretaba a la presentación de la demanda o queja respectiva, que debía formularse por escrito o verbalmente a través de comparecencia, la contestación a la misma también en forma escrita o verbal y una sola audiencia para que las partes presentaran sus pruebas, formularan alegatos y se emitiera la resolución correspondiente, salvo cuando en aquellos casos que a juicio del Tribunal o de las Juntas se requería de realizar diligencias posteriores para mejor proveer, y una vez realizadas se emitía la resolución.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal eran inapelables, no así las dictadas por las Juntas ya que admitían revisión en segunda instancia a cargo del Tribunal.

En cuanto al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, se designó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y atender su cabal cumplimiento cuando se condenaba al pago de sueldos, indemnizaciones u otras prestaciones que derivaran de laudos, actuando como autoridad ejecutora principal, pudiéndose valer de órganos auxiliares de ejecución en casos necesarios como autoridades civiles y militares.

En el Título Séptimo del Estatuto en análisis, se establecieron sanciones por incumplimiento, destacando a las resoluciones del Tribunal sobre las de las Juntas que comprendían desde multas máximas de un mil pesos hasta la destitución del empleo al Titular sin responsabilidad para el Estado.

Al hablar del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, no puede inferirse que éste fuera reglamentario de la fracción II del original artículo 89 de nuestra Constitución Política de 1917, ya que tal disposición atañe en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal en cuanto a la designación y remoción de sus colaboradores, no a una situación de índole laboral y mucho menos relacionada con todos los Poderes de la Unión.

Insisto también, que el legislador no puede emitir una ley reglamentaria sobre una materia no prevista y reconocida previamente en forma abstracta y general en la Constitución Política, de allí que reiteremos que el Estatuto de referencia tuvo un origen inconstitucional.

El 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que abrogaba el de 1938, sin embargo, conservó casi en su totalidad el contenido del Estatuto anterior, con algunas modificaciones y adiciones en materia de trabajadores de base.

Lo sustancial en este nuevo Estatuto estuvo en lo procesal y en cuanto a su órgano jurisdiccional, pues desaparecieron las Juntas Arbitrales y se creó un nuevo Tribunal, competente para conocer de los conflictos individuales entre empleados de una unidad burocrática y sus trabajadores, además de los intersindicales y colectivos, conservándose el texto del Estatuto anterior en lo referente a la integración del Tribunal y el procedimiento a seguir en la resolución de los conflictos.

2.4.3 Artículo 123 constitucional, apartado "B"

En el año de 1960, los derechos laborales contenidos en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fueron incorporados y elevados a rango constitucional a través de las reformas y adiciones realizadas a la Constitución Política, mismas que fueron publicadas el 5 de diciembre de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Se mencionó que dichas reformas tendrían como objetivo el reconocimiento constitucional del trabajo burocrático, con base en principios "revolucionarios", se reconoce la realidad ineludible de la diferencia de condiciones entre el servicio en la iniciativa privada, que por su propia naturaleza busca la generación de riqueza, la persecución de un lucro, mientras que el servicio público descansa sobre el principio del bien común, esto es satisfacer necesidades de la sociedad.

La Cámara de Senadores fungió como cámara de origen y la de Diputados como cámara revisora, en esta función legislativa del Congreso de la Unión y que tuvo como resultado la adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional. En este apartado la fracción XII proyectó la jurisdicción sobre los conflictos laborales individuales, colectivos e intersindicales, a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que le convertía a partir de ese momento, en un Tribunal Constitucional.

Amerita mención especial, que en el segundo párrafo de la fracción XII enuncie que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados, serían resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual, señalan los tratadistas de la materia, obedece a un respeto jerárquico a la supremacía del órgano que bajo ninguna circunstancia podría estar supeditada a la jurisdicción de un tribunal secundario.

No obstante lo anterior no significa que el Poder Judicial no tenga la obligación de respetar y cumplir con lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria, esto es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La integración y el funcionamiento del Tribunal, se remitió de acuerdo con el precepto constitucional a la ley reglamentaria.

2.4.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional

La ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, entrando en vigor al día siguiente siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado transcribió en su totalidad el contenido del primer Estatuto burocrático, aunque si hubo cambios, sobre todo en materia del órgano jurisdiccional tal como lo precisa el autor Andrés Sela Torres, "se cambió el nombre de Tribunal de Arbitraje por el de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, atento a la disposición constitucional ya que le dieron facultades conciliadoras expresamente al Presidente del Tribunal en los conflictos colectivos e intersindicales".⁴²

El legislador, básicamente, persiguió el ejercicio de la conciliación como parte integrante del procedimiento en los juicios laborales individuales, con la intención de que en esta fase las partes pudieran llegar a un arreglo conciliatorio. Al respecto, es

⁴² SELA TORRES, Andrés. Op. Cit., pp. 150-151.

necesario precisar que muchas veces esta etapa se vuelve un mero trámite para las partes, sin embargo, no es un requisito, es por ello que en la mayoría de los conflictos individuales iniciados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se agota.

Entre otros aspectos importantes que se planteó en la nueva ley, fue la facultad centralista del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer en forma uni-instancial los conflictos individuales de trabajo, entre Titulares y trabajadores al Servicio del Estado.

La integración del Tribunal con salas, en principio en número de tres, facultando sin embargo al Pleno para incrementar su número acorde con las necesidades futuras del propio Tribunal. Contempló también la creación de Salas Auxiliares Metropolitanas, que a decir verdad jamás se crearon, de allí que a la fecha exista un gran rezago en la tramitación de los asuntos laborales ventilados en el hoy Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto al tiempo para contestar una demanda, en un principio se amplió de tres a cinco días para que la parte demandada, titular o trabajador, formulara su contestación, posteriormente, a partir de 1975 se le concedió al trabajador demandado cuando se solicitara la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal un término de nueve días para contestar la demanda, con fundamento en la fracción II del artículo 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entre otras disposiciones procesales, se observa que el Estatuto que precede a la Ley burocrática sancionaba la rebeldía del demandado al no formular su contestación a la demanda, en no tener por acreditada la acción intentada, es decir, en plantear una presunción "*juris et jure*", esto es de derecho y por derecho; mientras que la nueva Ley sancionaría tal rebeldía con una presunción de la procedencia de

las acciones intentadas "*juris tantum*" al indicar que se tendría por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la conforman 165 artículos, mas 7 disposiciones de carácter transitorias. Subdividida en diez Títulos, que a saber son los siguientes:

En el Título Primero, en las Disposiciones Generales, establece su observancia federal y competencia, define también que la relación jurídica laboral se establece entre los Titulares de las Dependencias enlistadas en el artículo 1, y los trabajadores burocráticos que pueden ser de base o de confianza.

En el artículo 11 se contempla la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, en las cuestiones no previstas en la citada Ley.

El Título Segundo contempla los Derechos y obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; el artículo 12 apunta que los trabajadores al servicio del Estado prestarán sus servicios a éste mediante nombramiento expedido por el funcionario facultado para ello, o bien por estar contemplados en las listas de raya de trabajadores temporales, los requisitos esenciales de los nombramientos y demás derechos a favor de los trabajadores burocráticos y las obligaciones tanto de los Titulares como de los trabajadores mismos.

El artículo 43, en diez fracciones hace referencia a las obligaciones de los titulares a favor de los trabajadores burocráticos destacando en cuanto al objetivo de nuestro trabajo, las fracciones III y IV, como enseguida se anota:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de ésta Ley:

"...

III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo."

Por otro lado, éste Título contiene aspectos fundamentales en los artículos 45 y 46, como son las causas: de suspensión temporal y de la conclusión de los efectos del nombramiento de un trabajador sin responsabilidad para el Titular. Esta disposición señala cuatro causas específicas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento, como son:

- 1.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él, esto es, que se trate de una enfermedad contagiosa.
- 2.- La prisión preventiva del trabajador.
- 3.- El arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa; y
- 4.- La irregularidad en el manejo de fondos, valores o bienes, con la circunstancia de que esta suspensión podrá ser hasta por sesenta días decretada por el titular de la dependencia o entidad, tiempo durante el cual deberá practicarse la investigación y resolverse en definitiva sobre la situación del trabajador que puede ser, inclusive el cese, por existir una falta de probidad.

Sobre este tema, la Jurisprudencia ha establecido diferencias entre la suspensión temporal de la relación laboral y el despido injustificado en que algunas ocasiones incurrían los titulares bajo el supuesto amparo del artículo 45 de la Ley, señalando al respecto lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SUSPENSIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, CUANDO DEBE CONSIDERARSE COMO UN DESPIDO. Si bien es el artículo 45 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, el que establece las causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento, son los numerales 46 y 46 bis de tal ordenamiento, los que señalan los requisitos de su procedencia, por los que si falta alguno de estos, el tribunal o la sala actúan conforme a derecho al considerar que por ello se trata de un despido injustificado.”

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DEL TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.⁴³

En el artículo 46 bis regula la forma en que deben levantarse las actas administrativas, que a mayor precisión deberá hacerlo el jefe superior de la oficina, con intervención del trabajador y un representante del sindicato al que pertenezca, en el acta se asentarán los hechos, la declaración del trabajador y de los testigos de cargo y de descargo que intervengan y dos testigos de asistencia. Una vez concluida se deberá entregar una copia al trabajador y otra a su representante sindical.

En el Título Tercero, del artículo 47 al 66, se señalan las formas y procedimientos para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y las autorizaciones de permutas, en sus centros de trabajo, lo que se le denomina escalafón, y los factores que han de contemplarse en estas promociones de ascenso y autorizaciones de permutas. En este punto gran importancia juegan los sindicatos que son lo que se encargan de vigilar y pugnar por la correcta aplicación del sistema escalafonario dentro de una Dependencia.

⁴³ Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: IUS 2003, 2 Cd-rom.

El Título Cuarto de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; desde luego, regula el derecho a la sindicalización de los trabajadores burócratas, para el mejoramiento, defensa y estudio de sus intereses y derechos comunes.

Así pues, en el artículo 69 se establece el derecho que tienen los trabajadores al servicio del Estado de pertenecer a un sindicato, derecho que no concede a los trabajadores de confianza. En este mismo Título se estipula el derecho de huelga a favor de los sindicatos de burócratas, los requisitos para la legal declaración de la misma, su calificación y las causas por las que puede terminar.

En el Título Quinto, de los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales, en lo que toca a los riesgos profesionales, según establece el artículo 110 se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto del Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de manera supletoria por la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

El artículo 34 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983) define como riesgos de trabajo, "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo."

Cabe mencionar que este artículo comprende también como riesgo de trabajo a los llamados "accidentes de tránsito", y más interesante aún, en el último párrafo del citado artículo al señalar que se consideran riesgos de trabajo las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo, lo que deja abierta la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

La aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo en materia de riesgos profesionales es procedente no sólo en cuanto a clarificar los alcances y contenidos

de las prestaciones en especie, sino también para exigir el cumplimiento y pago en los casos en que por cualquier circunstancia el trabajador no sea derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El artículo 111 por otra parte, hace mención a las enfermedades no profesionales y las licencias que podrán concederse a los trabajadores a raíz de éstas.

El Título Sexto regula lo correspondiente a las Prescripciones, siendo las siguientes tal como lo establecen los artículos del 112 al 116 de la Ley, que a la letra dice:

"Artículo 112. Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las Condiciones Generales de Trabajo, prescribirán en un año con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:

Artículo 113. Prescriben:

I.- En un mes:

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

II.- En cuatro meses:

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

Artículo 114. Prescriben en dos años:

I.- Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados;

II.- Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente, y

III.- Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para deducir 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 de la muerte del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

Las fracciones I y II de éste artículo solo son aplicables a personas excluidas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”

El artículo 116, por otro lado, señala que se interrumpe la prescripción:

“I.- Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y

II.- Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.”

El Título Séptimo de igual forma es de gran relevancia, pues regula la integración, competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la forma en que se lleva a cabo el procedimiento laboral ante el Tribunal hasta que emita el laudo correspondiente.

El procedimiento que se tramita ante el Tribunal se complementa con las normas procesales de la Ley Federal del Trabajo, no olvidemos que éstas son de aplicación supletoria en el procedimiento laboral burocrático.

Punto importante en este Título Séptimo es que el artículo 122 párrafo tercero hace referencia a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la defensoría de oficio en materia de derecho burocrático y que, afortunadamente desempeña su función de manera bastante loable.

En el Título Octavo de las Medidas de Apremio y de la Ejecución de los Laudos, tal como lo establece el artículo 150 de la Ley, es obligación del Tribunal prever la eficaz e inmediata ejecución de los laudos que emite una vez que la parte que obtuvo el laudo favorable en el juicio, y tras haberse agotado las instancias, pide su ejecución al Tribunal, a éste le corresponde emitir auto de ejecución y comisionar a un actuario para que le requiera al Titular demandado, y vencido en juicio, el cumplimiento cabal del laudo.

Para hacer valer sus resoluciones, en este caso un laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer multas hasta de mil pesos y también señala la ley en el artículo 147, la obligación que tienen las autoridades civiles y militares de auxiliar al tribunal para hacer valer sus resoluciones cuando el Tribunal les requiera su auxilio.

El Título Noveno señala que en los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores será competente para su resolución en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyendo para tal efecto una Comisión substanciadora, misma que tiene carácter permanente, encargada de substanciar los expedientes y, posteriormente, de emitir un dictamen, que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

Esta excepción se explica en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 123 de la Constitución del 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de ese año, que a la letra señaló: "Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva para conocer de estos conflictos y resolver en una sola instancia, conforme el procedimiento que la ley reglamentaria establece".⁴⁴

Por otra parte, en el Título Décimo se estipulan las Correcciones disciplinarias y de las sanciones que han de aplicarse a los particulares para mantener el orden y respeto debido durante las actuaciones del Tribunal o por el mal desempeño en sus funciones por parte de los empleados del Tribunal, importante es hacer mención de que estas sanciones serán aplicadas por el propio Tribunal, como se advierte de los artículos 162, 163 y 165 de la Ley burocrática:

"Artículo 162.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá correcciones disciplinarias:

- a) A los particulares que faltaren al respeto y al orden debido durante las actuaciones del Tribunal; y
- b) A los empleados del propio Tribunal, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.

Artículo 163.- Las correcciones a que alude el artículo anterior serán:

- I. Amonestación;
- II. Multa que no podrá exceder de cien pesos, y
- III. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días.

⁴⁴ Cfr. Legislación Burocrática Federal. HERRAN SALVATTI, Mariano, et al. 2ª edición actualizada, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 194.

Artículo 165.- las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción, se castigarán con multa de hasta mil pesos.
Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”

El monto de las multas a que hacen mención los artículos 163 y 165, creemos, deben ser modificadas en su cuantía, estableciéndose un sistema con base a un tope máximo a razón de días de salarios mínimos vigente.

Al referirse la Ley al Tribunal en genérico para la imposición de sanciones tal atribución debe entenderse conferida al Pleno. Las correcciones disciplinarias a los empleados del Tribunal deberán ser impuestas tomando en cuenta lo que al respecto establezcan el Reglamento Interior y las Condiciones Generales de Trabajo del personal del Tribunal.

Por último, cabe mencionar que las disposiciones transitorias se refieren a la entrada en vigor de la ley burocrática y a otros aspectos igualmente importantes como lo es la abrogación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión, por mencionar alguna.

2.4.5 Las responsabilidades de los servidores públicos

Un aspecto importante que vale la pena analizar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el Título Cuarto “De las responsabilidades de los servidores públicos”, mismo que está dedicado a delimitar las responsabilidades de los servidores públicos tal como manifestara en el Congreso Constituyente el Diputado Heriberto Jara al afirmar que:

“La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la

responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional".⁴⁵

En efecto, señalan los autores en nuestra materia, nuestra Constitución consagra dos medios a través de los cuales se pretende salvaguardar el orden jurídico, siendo el primero de ellos el juicio de amparo que cesa el acto de la autoridad y el segundo medio es el régimen de responsabilidades que cesa a las autoridades por su acto ilegal, regulado en los artículos 108 al 114 de nuestra Carta Magna.

Para no caer en ambigüedades, el legislador a definido el concepto de servidor público para efectos de las responsabilidades, estableciéndose en el artículo 108 constitucional "... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal. 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 a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Este Título Cuarto Constitucional, salvo el artículo 111, no había sido reformado sino hasta 1982, siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, como resultado del principio de la renovación moral a la que comprometió su gobierno.

Previa a las reformas de 1982, el artículo 111 fue reformado el 20 de agosto de 1928, y tuvo lugar con motivo de la creación del Departamento del Distrito Federal, pues el párrafo quinto del citado artículo señalaba que el Congreso de la

⁴⁵ MORALES PAULIN, Carlos Axel. Op. cit. p. 35.

Unión expediría una ley de responsabilidad para todos los empleados de la Federación.

La siguiente reforma al artículo de referencia fue del 8 de agosto de 1974, al crearse los estados de Baja California Sur y de Quintana Roo, siendo la última la propuesta por el Presidente De la Madrid, que señalaba a decir de la exposición de motivos, lo siguiente:

"La iniciativa propone reordenar el título cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (artículo 114)".

Las reformas al título Cuarto de la Constitución, tuvieron que contemplar, con base a la iniciativa del Ejecutivo Federal, los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109) a la que debiera ajustarse todo servidor público.

Otro artículo constitucional que entraña responsabilidad para el servidor público es el 107 en sus fracciones XVI y XVII. La fracción XVI establece que "si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que

corresponda", si este precepto fuese acatado por los titulares de las dependencias, que gran avance se habría dado en el estado de derecho en nuestro país.

Por su parte, la fracción XVII complementa el contenido y fin de la fracción XVI, al establecer que "la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlos, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad con el que ofreciere la fianza y el que la presentare".

De lo anterior, se observa que de la fracción XVI se desprende una responsabilidad de naturaleza penal, en tanto en la fracción XVII entraña básicamente una responsabilidad de naturaleza civil.

Sobre este tenor, el maestro Morales Paulín⁴⁶ señala que la existencia de un verdadero estado de derecho descansa en las premisas siguientes:

- "Respeto a los derechos subjetivos público;
- Cumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos, y
- Respeto al patrimonio económico y moral de los gobernados, que si bien derecho subjetivo público su resarcimiento debe ser pecuniario."

Frente a la violación de un derecho humano reconocido constitucionalmente, el estado de derecho garantizará:

- 1.- El cese del acto violatorio, por medio del juicio de amparo, principalmente;
- 2.- El cese del servidor público cuya conducta violentó el derecho humano por medio del fincamiento de la responsabilidad penal, administrativa o política; y
- 3.- La reparación del daño, por medio del fincamiento de la responsabilidad civil del servidor público.

⁴⁶ MORALES PAULIN, Carlos Axel. Op. Cit., p. 342.

Las instituciones jurídicas en nuestro han evolucionado en nuestro país, en este Capítulo sobresale la creación de una legislación para los trabajadores al servicio del Estado, y con ello, la constitucionalidad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad jurisdiccional en el derecho laboral burocrático. Se observa también la creación de un sistema de responsabilidades para los servidores públicos mediante el cual se pretende ajustar la actuación de estos a la legalidad y en caso de no hacerlo, será procedente el fincamiento de responsabilidades mediante la vía correspondiente, lo que se pretende con todo esto, no es otra cosa que la correcta aplicación y observancia de nuestras leyes tanto para los particulares como para las autoridades y no es el ámbito del derecho laboral burocrático la excepción.

CAPITULO III LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO LABORAL EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

3.1 Procedimiento jurisdiccional

3.1.1 Las acciones y sus efectos

Analizar el concepto jurídico de acción a profundidad ameritaría un trabajo completo con tal título, consciente de ello, planteamos que daremos vista a este tema con el único propósito de comprender la naturaleza de las acciones previstas por la Ley burocrática.

El maestro Eduardo Pallares presenta varias teorías sobre este punto, de las cuales nos parecen dignas de hacer mención la de Manreza, quien describe a la acción como el "medio que concede la ley para ejercitar en juicio un derecho que nos compete". De gran interés nos resulta también la definición que plantea propio autor al señalar que la acción "es el poder que jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la ley"; por su parte, Camelutti aduce que la acción es "un derecho público subjetivo que tiene el individuo como ciudadano, para obtener del Estado la composición del litigio".⁴⁷

En principio, con estas tres definiciones, tenemos tres distintos puntos de partida:

- Acción como medio para ejercitar un derecho;
- Como poder jurídico para la actuación de la ley, y
- Como derecho subjetivo para iniciar un litigio.

⁴⁷ PALLARES, Eduardo. Op. Cit., p. 12-17.

El panorama anterior es complejo, sin embargo, creemos que la acción la podemos apreciar como un medio legal cuya consecuencia directa es impulsar un juicio. Al ejercitar una acción, se emplea el medio legal a través de una demanda que buscará en su esencia el reconocimiento, creación, desconocimiento o eliminación de un derecho.

El artículo 1º del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal ayuda en poco a esclarecer el concepto, pues impone como condiciones para el ejercicio de las acciones civiles, en primer término la existencia de un derecho; la violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho.

La acción como medio legal no está sujeta a condiciones o requisitos como señala el precepto antes invocado, mismos que obedecen a consideraciones de fondo en un procedimiento, siendo que la existencia de un derecho, violación o declaración que se busca, sea resuelto por la autoridad jurisdiccional como consecuencia final de la acción. Independientemente de que el actor tenga o no un derecho, por ello no puede interpretarse como un presupuesto de la acción.

Lo anterior se confirma en el artículo 17 constitucional bajo el concepto de "administración de justicia", en consecuencia, el único derecho que existe es el consagrado por la disposición constitucional aludida, que precisa que toda persona tiene derecho a acudir ante los tribunales para "reclamar" derechos (los tenga o no) y aquellos, que en su función de administrar justicia, tendrán que sujetarse a la Ley en cuanto al desarrollo de su procedimiento, pero no podrá desechar una demanda o tener por no ejercitada la acción porque no se acredite previamente la existencia de un derecho, al ser la acción el punto generador del proceso judicial que podrá traer como consecuencia el reconocimiento y quizás hasta el nacimiento de un derecho.

La doctrina ha clasificado las acciones por las consecuencias que traen o el resultado que se busque obtener. Aunque haya procesalistas que proponen una clasificación en acciones de condena, constitutivas y declarativas, en nuestro parecer dicha clasificación es más adecuada para el concepto de sentencia.

Nos parece adecuado traer a colación los elementos de la acción que han propuesto algunos procesalistas del derecho laboral: el primero de sus elementos son los sujetos. El sujeto activo es el que ejercita la acción a la que le corresponde el poder de obrar, éste es identificado como el "actor"; y el pasivo o frente al cual "corresponde el poder de obrar", a este se le denomina "demandado".

El segundo elemento es identificado como la causa de la acción (causa pretendi), es el hecho o acto jurídico (sucesos voluntarios o involuntarios) que origina la acción, v.g. la separación de su trabajo del empleado.

El tercer elemento se refiere al interés de la acción es el elemento de naturaleza económica, patrimonial o moral de la acción, es decir, el móvil de la acción a partir de su causa. El cuarto elemento es el objeto, "el efecto a que tiende el poder de obrar", la petición (petitum).

En resumen, la acción se da entre dos sujetos, uno pide y otro al que se le pide, a partir de un hecho o acto jurídico que genera el móvil para reclamar determinada petición.

En el derecho laboral de los particulares, se llega a afirmar que un patrón puede ejercitar una acción rescisoria si su trabajador se ubica en cualquiera de los supuestos previstos por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. Jurídicamente esto no es admisible toda vez que lo que sucede en realidad es que la ley limita el derecho del patrón para prescindir de los servicios de un trabajador vía rescisión a

las causas que enumera dicho precepto y no da origen al ejercicio de ninguna acción.

El accionar a la Junta en la vía paraprocesal para comunicarle al trabajador las causas de rescisión del contrato o relación de trabajo, como lo marca el artículo 991 de la Ley Federal del Trabajo, no constituye el ejercicio de una acción propiamente ya que no se genera a partir de ésta litigio alguno ni se pronuncia resolución por parte de la autoridad, se trata de un simple procedimiento para dar cumplimiento a la parte final del citado artículo 47 y enterar al trabajador para no dejarlo en estado de indefensión, de las causas que originaron la rescisión frente a su manifiesta negativa a recibir la comunicación escrita del patrón.

En el apartado "B", no encontramos frente a un procedimiento que debe seguir el Estado patrón para prescindir de los servicios de un trabajador, en el cual el titular actor ejercita una acción para que el Estado Juez le reconozca, mediante el Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje, el derecho que tiene para cesar los efectos del nombramiento del trabajador burocrático. Este es uno de los tipos de acciones que prevé la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 46 Bis de la Ley burocrática determina que "cuando el trabajador incurra en alguna de las causas a que se refiere la fracción V del artículo anterior (artículo 46), el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo (independientemente de cualquier otro procedimiento o formalidad contenida en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia) en la que, con toda precisión se asentará los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical."

Si a juicio del titular procede a demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del Nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Este procedimiento que parte de una acción cuya legitimación activa recae en el titular de la dependencia correspondiente se rige por el artículo 127 Bis de la misma Ley, acción que tiene como fin u objeto que el Tribunal autorice la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador.

Dicho procedimiento parte de causas especialmente graves contenidas en la fracción V del multicitado artículo 46 de la Ley, y precisamente dada la especial gravedad de la causal y sus consecuencias en cuanto a tener la presencia del autor de la causal en la institución, se permite la remoción del trabajador durante la substanciación del procedimiento.

Si bien es cierto que la disposición en comento sostiene la posibilidad de la suspensión del trabajador, por incurrir en cualquiera de estas causales, esta remoción debe ser la con aprobación sindical, y el efecto, es aceptar una medida cuasi-conciliatoria tendiente a evitar que el empleado pierda su trabajo, dicha suspensión no requiere autorización alguna por parte del Tribunal.

Si el titular de la dependencia decide demandar la autorización del cese, dentro del procedimiento se substanciará un incidente para la suspensión de los efectos del nombramiento del trabajador, suspensión que no estará sujeta, obviamente, a la aprobación del sindicato.

Vale la pena observar la secuencia general del proceso:

- 1.- Detectada la causal, el titular debe proceder al levantamiento del acta administrativa correspondiente con intervención del trabajador en cuestión, su representante sindical y los testigos de cargo y descargo que propongan las partes.
- 2.- En el acta administrativa pueden aportarse otro tipo de pruebas y habrán de ser agregadas.
- 3.- A este punto pueden ocurrir distintos eventos. Si el titular de la dependencia y el sindicato están de acuerdo, podrá a título de sanción, acordarse una suspensión temporal de los efectos del nombramiento y terminar aquí esta secuencia.
- 4.- De considerarse necesario, seguir adelante. El titular podrá realizar la remoción del trabajador mientras se decide el conflicto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 5.- Iniciada la demanda, se resolverá incidentalmente sobre la suspensión de los efectos del nombramiento.
- 6.- Si se resuelve improcedente la acción, la suspensión terminará el trabajador podrá continuar laborando y tendrá derecho al pago de los salarios caídos que se hubieran generado.
- 7.- Si se sostuviera la procedencia de la acción, se tendrá por terminados definitivamente los efectos del nombramiento y consecuentemente la relación de trabajo. El trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Para iniciarse el juicio, la acción debe ejercitarse mediante escrito de demanda, acompañada del acta administrativa y demás documentos que la integren,

respectivamente. En dicha demanda deberán ofrecerse las pruebas y solicitar se provea lo necesario para su debido desahogo.

El Tribunal, dentro de los tres días siguientes a la admisión de la demanda, correrá traslado al trabajador demandado quien tendrá nueve días hábiles para formular y presentar por escrito su contestación, ofreciendo las pruebas que considere conveniente, y si estas se encuentran en poder del titular actor, deberá el trabajador señalar la ubicación donde se encuentran pidiendo que sea el Tribunal el que las solicite.

Como se desprende del artículo 127 Bis, no se prevé momento alguno para que las partes puedan objetar entre si las pruebas ofrecidas, en consecuencia, la autoridad no tendría fundamento para tener por objetada ninguna prueba de la naturaleza que fuese, quedando a su entera discreción la admisión y apreciación de las mismas, apoyándose adicionalmente en el artículo 137 de la Ley laboral burocrática, sin embargo en la práctica las partes sí objetan las pruebas de sus contrarios.

Una vez fijada la litis, la autoridad deberá citar a una audiencia dentro de los quince días siguientes a la fecha de que haya recibido la contestación a la demanda. En teoría, en esta audiencia se deberán desahogar las pruebas, las partes formular alegatos y dictar los puntos resolutivos del laudo, sin embargo, sabemos que en la práctica laboral el procedimiento se compone de tantas audiencias sean necesarias para el debido desahogo de todas y cada una de las pruebas legalmente ofrecidas y admitidas en el procedimiento.

Aún con el análisis realizado sobre la objeción de pruebas, es recomendable buscar la forma de formular objeciones y acompañar a las pruebas desde su ofrecimiento con sus respectivos medios de perfeccionamiento para el caso de ser objetadas. Pues, se atendería contra el principio de seguridad jurídica si no se diera

paso a las objeciones a las pruebas entre las partes, por obvias razones, ya que se dejaría en estado de indefensión a aquella a la que se le presentara una prueba de dudosa o falsa procedencia.

La segunda acción prevista por la Ley burocrática es la que ejercita un trabajador en contra del titular de una dependencia, generalmente, alegando despido injustificado por efectuarse el cese sin previa autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto es sin previo juicio, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto por los artículos 126 y 127 de la Ley en comento, y el efecto perseguido por la acción será la reinstalación del trabajador en el puesto que venía desempeñando, o bien las indemnizaciones a que tuviere derecho.

3.1.2 La substanciación del procedimiento

En material laboral burocrática, el procedimiento inicia con la presentación del escrito de demanda, según hemos visto puede ser por un titular que solicita la autorización para cesar a un trabajador, o por un trabajador que demanda ser reinstalado o indemnizado por considerarse injustificadamente despedido.

El primer punto a analizar sobre una acción es si está siendo ejercitada en tiempo, es decir, si el derecho para hacerla valer no ha fenecido en el tiempo por agotarse el plazo concedido por la ley para hacerlo valer, lo que se denomina prescripción. Aunque este tema ya fue agotado en páginas anteriores, a manera de repaso y con la intención de enfatizar un punto tan importante en este Capítulo, haremos un breve análisis de las prescripciones en materia burocrática.

Así pues, el plazo general en el que prescriben las acciones derivadas del nombramiento de los trabajadores y de los acuerdos que se fijan en las Condiciones Generales de Trabajo es de un año, en términos del artículo 112 de la Ley, pero se

prevén casos de excepción como los señalados en los artículos 113 y 114 del citado ordenamiento.

Prescriben en un mes las acciones que tiendan a pedir la nulidad de un nombramiento o a reclamar el derecho para ocupar una plaza dejada por accidente o enfermedad. Las acciones para exigir la reinstalación o indemnización por suspensión o despido injustificados de un trabajador; en el caso de supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización correspondiente; la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, prescriben en cuatro meses.

En dos años prescriben las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad derivada de riesgos profesionales, las acciones de beneficiarios para reclamar indemnizaciones por muerte derivada también de riesgos profesionales y las acciones para ejecutar resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La prescripción no corre contra los incapacitados mentales hasta definida su tutela, contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra y mientras el trabajador se encuentre privado de su libertad, siempre que sea absuelto en definitiva.

La prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda, pero además, señala el artículo 116 que "si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquellas contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables."

La presentación de la demanda interrumpe la prescripción e inicia la acción, la misma debe formularse por escrito y satisfaciendo los requisitos marcados por el artículo 129 de la Ley, es decir, debe contener: nombre y domicilio de las partes, las

prestaciones reclamadas, una relación de los hechos, el capítulo de pruebas, indicando el lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el actor no pudiera aportar directamente. De las pruebas que se dispongan se deberá hacer su ofrecimiento y acompañarlas a la demanda, solicitando su admisión y desahogo conforme a derecho.

Si el actor se hace representar por apoderado en el juicio, al escrito de demanda deberá ir adjunta la documentación que acredite la personalidad de los apoderados.

La contestación a la demanda, cuando el demandado es el Estado patrón, debe rendirse en un plazo que no exceda de cinco días a partir del día siguiente a la fecha de la notificación de la demanda. Tratándose de la acción en que el Estado pide autorización para cesar a un trabajador, esto es, el trabajador es el demandado el término para contestar la demanda es de nueve días, pero en ambos casos, cuando el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radica el Tribunal se ampliará el término a un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La contestación al escrito de demanda, en cualquier caso, también debe plantearse por escrito, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos de la demanda, debiendo ofrecer y acompañar las pruebas que se estime conducente al escrito contestatario.

En este punto, nos encontramos con una aplicación supletoria de la Ley cuando no menciona la consecuencia a la eventualidad de no contestar los hechos de la demanda y en términos de la fracción IV del artículo 878 de la Ley Federal del Trabajo deben tenerse por admitidos los hechos. Obviamente, no será necesario aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo si el actor o el demandado no

acompaña sus pruebas a la demanda o contestación respectivamente, ya que de no hacerlo, se les tendrá por perdido su derecho a ofrecer pruebas en el juicio.

Una vez contestada la demanda o transcurrido el plazo para ello el Tribunal proveerá lo necesario para la práctica de las diligencias en que habrán de desahogarse las pruebas ofrecidas por las partes y que previamente el Tribunal hubiera admitido, debiéndose ordenar las citaciones a confesantes, testigos y peritos girar oficios para informes y, en general, realizar lo conducente para preparar la celebración de las audiencias con apoyo en el principio de economía procesal, lo que desafortunadamente no siempre se logra, pues no es ningún secreto el grave rezago en la tramitación de los expedientes que guarda nuestro Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto al desahogo de las pruebas, salvo la confesional a cargo de un alto funcionario, que será a través de oficio, en aplicación supletoria del artículo 127 de la Código Federal de Procedimientos Civiles, se llevan a cabo con base en las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria al procedimiento laboral burocrático, como se señaló en el primer Capítulo del presente trabajo.

3.2 Procedimiento de resolución

Siguiendo la secuencia procesal hasta ahora planteada, diremos que una vez substanciado el proceso y formulado los alegatos por las partes, el expediente del juicio es turnado para emitir la resolución correspondiente. Para llegar a dictarse dicha resolución habrá de examinarse meticulosamente el expediente y hacer una valoración de todas y cada una de las pruebas que fueron admitidas y legalmente desahogadas en el procedimiento.

3.2.1 La valoración de las pruebas

Valorar las pruebas que fueron desahogadas el juicio, anota el maestro Carlos Arellano García, es una "Actividad intelectual, llevada al cabo por el juzgador para medir la fuerza probatoria de un medio de prueba".⁴⁸

La doctrina señala, básicamente, dos sistemas para valorar las pruebas, el primero denominado de la prueba libre, establece la libertad para la determinación de la eficacia probatoria; el segundo sistema, el de prueba legal o tasada, vincula al juzgador a la aprobación de una eficacia determinada.

Un tercer sistema refiere la doctrina procesalista, es el de "la sana crítica", en el que se le permite al juez dar un valor propio a cada prueba, concatenarlas y así llegar a una conclusión lógica.

Es válido, sin embargo, pensar en un cuarto sistema mixto o ecléctico, en el que se permite la combinación de las reglas lógicas y legales, con la intervención discrecional del juzgador. En nuestra opinión, este es el sistema que se aplica en nuestro derecho laboral tanto en el procedimiento jurisdiccional del apartado "A" como en el "B".

Lo anterior se traduce en lo que preceptúa el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al señalar "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 funda su decisión".

⁴⁸ ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 166.

Los autores Herrán Salvatti y Quintana Roldán formulan un comentario respecto a la disposición anterior, en el sentido de que "la apreciación de las pruebas y hechos en conciencia debe ajustarse a las mínimas reglas sobre raciocinio a fin de no conculcar garantías individuales".⁴⁹

El invocado al artículo 137 de la Ley Burocrática, es una réplica del 841 de la Ley Federal del Trabajo. A su vez, la Ley Laboral de 1931, señalaba en su exposición de motivos que, la apreciación de las pruebas en "conciencia", significa que la apreciación no se haga con un criterio estricto legal, sino que se analicen las pruebas rendidas con un criterio lógico, como lo haría el común de los hombres para concluir y declarar después de este análisis que se ha formado una convicción sobre la verdad de los hechos planteados.

Esta facultad se ve limitada para el Tribunal al no alterar los antecedentes ni las pruebas mismas, ya que se deben analizar todas y cada una de las pruebas de manera pormenorizada, según afirman Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales Saldaña, "pues dicha omisión sería irregular y conculcaría las más elementales garantías del proceso".⁵⁰

Se exige que el Tribunal exprese el fundamento en el que se apoye para dar o restar valor probatorio a un determinado medio de prueba, pues, como acto de autoridad, debe estar debidamente fundado y motivado.

La verdad sabida y buena fe guardada implica que el juzgador no ha de sujetarse a formulismos o tecnicismos jurídicos sino que, con base en sus conocimientos y la experiencia, razone y llegue a la verdad mediante una apreciación lógica y humana,

⁴⁹ HERRAN SALVATTI, Mariano et al. Op. Cit., p. 112.

⁵⁰ TENA SUCK, Rafael, et al. Derecho Procesal del Trabajo. 1ª edición, Ed. Trillas, México, 1984, p. 136.

sin influencias apreciativas que le lleven a inventar o a mutilar hechos planteados o pruebas rendidas.

La valoración de las pruebas no es parte, propiamente, del proceso probatorio sino que como lo apunta el autor Díaz de León "es parte de la función decisoria en el que el Tribunal se enfrenta al cotejo de los hechos alegados, con la prueba producida, para así aplicar el derecho de fondo y de forma que habrá de pronunciar en la sentencia".⁵¹

Partiendo de la base de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal de equidad, y que la equidad implica en el juzgador el necesario ejercicio de una actividad estimativa y en consecuencia la realización de una serie de valoraciones, dándose éstas sin la presión de ajustarse a determinados parámetros, como es el sistema de tasación, pero dentro del marco de legalidad y debido proceso legal, exigido en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, el sistema es adecuado y obedece a una realidad social del ámbito laboral, sin embargo, ello se vuelve aún más interesante ante la proliferación de jurisprudencias tendentes a "regular" la apreciación sobre las pruebas más que encaminar ésta sobre bases lógicas y justas.

3.2.2 Las formalidades en la resolución

El artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo clasifica las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en acuerdos, que constituyen simples resoluciones de trámite; autos incidentales y resoluciones interlocutorias, que son las que resuelven una cuestión incidental dentro o fuera del juicio, y laudos, las resoluciones que deciden sobre el fondo de un conflicto.

⁵¹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. La prueba en el proceso laboral. Tomo I, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 573.

La Ley burocrática no contiene disposición alguna sobre las formalidades que debe revestir la resolución de un juicio ventilado ante el Tribunal, por tal razón, nos remitimos al artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, en el que dispone los requisitos que debe contener un laudo, siendo los siguientes: Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie; nombres y domicilios de las partes y de sus representantes; un extracto 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; un extracto de los alegatos; las razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y los puntos resolutivos.

Los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo apreciar el Tribunal los hechos en conciencia sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, como se analizó en líneas anteriores, debiendo expresar los motivos y fundamentos legales en que se apoyen, según lo estipula el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia. No olvidemos que ésta es una característica del acto de autoridad, según lo establece, inclusive nuestra Constitución Política.

El laudo debe ser congruente al resolver según las prestaciones reclamadas en el escrito de demanda y el de contestación correspondiente y demás pretensiones deducidas en el juicio en su oportunidad. Además de ser claros y precisos, siguiendo lo preceptuado en el artículo 842 la Ley Federal del Trabajo.

3.3 Laudo firme

El artículo 848 de la citada Ley señala que las resoluciones de las Juntas no admiten recurso alguno, esta característica contiene el principio de definitividad a que se refiere el artículo 158 de la Ley de Amparo, cuyo precepto al equiparar en la

procedencia del juicio de amparo a las sentencias definitivas dictadas por los tribunales judiciales o administrativos y a los laudos pronunciados por tribunales del trabajo, determina la autoridad jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que inicialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación le había negado.

En un principio, la Corte aducía que las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje eran conciliatorias y sus resoluciones tenían el alcance de una opinión sujeta al consentimiento de las partes, y por tanto, no se podía imponer coercitivamente, asignándoles una mediación en los conflictos, especialmente los de naturaleza económica, sin que les correspondiera conocer de los conflictos jurídicos individuales; sin embargo, desde 1924 la Suprema Corte de Justicia cambió el criterio, al señalar que estaban facultadas constitucionalmente para conocer y resolver toda clase de conflictos de trabajo como auténticos tribunales y para ejecutar coactivamente sus resoluciones.

Un laudo adquiere la característica o calidad de firme, ejecutoriado o que causa estado, cuando éste ya no es impugnabile, es decir, cuando ya no admite recurso alguno en su contra que pudiese modificar, revocar o confirmar el sentido de la resolución, según lo establece el artículo 427 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que a la letra señala:

"Causan ejecutoria por declaración judicial:

I.- Las sentencias consentidas expresamente por las partes o por sus mandatarios con poder o cláusula especial;

II.- Las sentencias de que hecha notificación en forma, no se interpone recurso en el término señalado por la ley;

III.- Las sentencias en que se interpuso recurso pero no se continuó en forma y términos legales, o se desistió de él la parte o su mandatario con poder o cláusula especial.

En los convenios, dicha calidad se puede alcanzar por diversas situaciones o condiciones, tales como:

1).- Que mediante un acuerdo o convenio de las partes se decida dar por terminado el asunto o conflicto, en el que se puede establece el ofrecimiento del trabajo, o en su caso, la indemnización correspondiente, y el pago de los salarios caídos, siempre y cuando estén de acuerdo las partes que intervienen en el conflicto.

Cuando se suscita esta circunstancia, las partes tendrán que formalizar y ratificar dicho convenio ante la autoridad del trabajo, bajo los siguientes principios. Primeramente, la elaboración de un convenio no deberá de contemplar renuncia de los derechos que por ley le corresponden al trabajador, razón por la cual debe ser presentando ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para su denuncia, y de ser procedente, para su admisión y firma.

Posteriormente, se llamará a las partes a ratificar el citado acuerdo y a cumplimentarlo, dejando constancia en autos de su cumplimiento. A manera de ejemplo, diremos que, si se ofreció la reinstalación del trabajador se levantará un acta en la cual se reinstalará jurídica y materialmente al trabajador, señalando su puesto, horario, clave presupuestal, funciones y el salario que deberá percibir, es decir, todas las condiciones en las cuales desarrollará su trabajo.

Para el caso de que el convenio estipule el pago de indemnización o de salarios caídos se dejará constancia de la forma en que se realice el pago al trabajador, mediante el título de crédito respectivo y se toma constancia de la sucursal correspondiente y de la conformidad del trabajador en aceptar el mismo,

firmando al margen de la citada acta para constancia por los que intervinieron en la diligencia.

Una vez realizado el pago, las partes solicitarán al Tribunal, se turne el expediente al archivo del mismo, como un asunto total y definitivamente concluido. Dicha diligencia se puede llevar a cabo en la Secretaría General Auxiliar de la Sala a la cual pertenezca el expediente o bien en la Unidad de Conciliadores del propio Tribunal.

Es importante mencionar que, en ocasiones, los interesados acuden ante el Tribunal para celebrar un convenio sin que exista litigio ante dicho órgano jurisdiccional, para lograr la identificación adecuada ante funcionarios públicos de quienes los suscriben y además para obtener la aprobación de dicha autoridad del convenio denunciado, en estos casos, algunos de los interesados en el convenio solicita además al Tribunal que una vez elaborado y ratificado por las partes el citado convenio, se le otorgue el valor de sentencia ejecutoriada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma acertada, ha sostenido que esos convenios no pueden tener el valor de un laudo, ya que no se cumplen los antecedentes de una calificación jurisdiccional del conflicto, por lo que lo acordado podrá ser materia de otro juicio en el que habrá de rechazarse cualquier excepción de cosa juzgada fundada en un simple convenio.

El error en que cae la Suprema Corte consiste en afirmar que los tribunales del trabajo, en esos casos, se limitan a aprobar el acuerdo de voluntades de las partes sin tener en consideración lo previsto por el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo que la Corte invoca, en que se menciona que los convenios que se hagan entre las partes tendrán que llevarse ante las Juntas o ante el propio Tribunal para ser ratificados y se aprobarán siempre y cuando no contengan renuncia de derechos de los trabajadores.

En nuestra opinión, y tomando en cuenta los argumentos planteados, creemos que un convenio solo podrá tener la calidad de laudo ejecutoriado o laudo firme, cuando se tenga el antecedente de un juicio ante el Tribunal en donde este haya resuelto las cuestiones sometidas a su conocimiento, obviamente, después de que dicho órgano colegiado haya radicado el asunto, asignándole un número de expediente y una sala, de lo contrario, si el convenio se realiza sin que exista un juicio previo se le deberá otorgar solamente el carácter de documental pública o instrumental de actuaciones.

2) Otra vía mediante la cual un laudo puede adquirir el carácter de firme es cuando ya no existe recurso alguno o medio de impugnación que agotar por medio del cual se pueda combatir dicha resolución final, modificándola o en su caso revocándola.

3.4 Medios de Impugnación

La palabra impugnar proviene de los vocablos latinos *in* y *pugnare*, que significa luchar contra, combatir, atacar. Es decir, el concepto de medio de impugnación alude a la idea de luchar contra una resolución, de combatir jurídicamente su validez o legalidad.

Para Alcalá-Zamora, "los medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento a cerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos".⁵²

⁵² ALCALÁ-ZAMORA, Niceto. Op. Cit., p. 226.

En nuestra opinión, los medios de impugnación son actos procesales de las partes, e inclusive de los terceros legitimados, tendientes a reclamar la reparación de agravios o injusticias, sometiendo la resolución emitida a un nuevo examen o revisión o enmienda, bien por el mismo juez o tribunal que la dictara o por otros tribunales superiores, según el caso. Ya que solo aquellos pueden combatir las resoluciones del órgano jurisdiccional, pues los tribunales por sí mismos no pueden revocar sus propias determinaciones. Es por ello, que solo las partes y, en su caso, los terceros con interés legítimo, podrán hacer valer algún medio de impugnación.

Es conveniente señalar que no solamente las resoluciones que ponen fin a un conflicto determinado pueden ser impugnadas, sino en general, todas las resoluciones judiciales siempre y cuando la ley procesal no disponga expresamente de que se trate de resoluciones inimpugnables o irrecurribles.

3.4.1 Recursos internos

En este punto, es importante destacar que la Ley burocrática dispone en su artículo 146 que a la letra dice "Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes". Esto es, los acuerdos que dicta el Tribunal durante la secuela del procedimiento, así como el laudo, son inapelables.

Sin embargo, en la materia existen dos recursos en contra de las resoluciones o acuerdos dictados por los Secretarios de audiencias en los cuales la parte que considera se le causó algún agravio en su esfera jurídica podrá solicitar la revisión de dicho acuerdo por el pleno de la sala, a éste se le denomina Recurso de Revisión.

El Recurso de Revisión se formula a petición de parte agraviada dentro de las veinticuatro horas siguientes a la hora en que fue dictado el acuerdo combatido, siendo esta resolución revisada por el Pleno de la sala respectiva. Este recurso se encuentra regulado en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El segundo de los recursos antes mencionados, el Recurso de Regularización, se encuentra contemplado en el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la materia, el cual a la letra señala: "... Las Juntas ordenarán que se corrija cualquier irregularidad u omisión que notaren en la sustanciación del proceso, para el efecto de regularizar el procedimiento, sin que ello implique que puedan revocar sus propias resoluciones, según lo dispone el artículo 848 de la presente Ley".

Este recurso, es aplicado de manera supletoria en el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y cabe hacer una anotación, el recurso de regularización no necesariamente se formulará a petición de parte, pudiendo conocer de dicho recurso el Tribunal, de oficio.

La firmeza de las resoluciones del Tribunal, permite el desarrollo normal del proceso sin mayores obstáculos. Sin embargo, sus resoluciones y laudos son impugnables a través del juicio constitucional de amparo, que no es propiamente un recurso sino un juicio, un medio de impugnación independiente al procedimiento laboral burocrático.

3.4.2 Juicio de Amparo

De acuerdo con lo mencionado con anterioridad, las resoluciones que se dicten en la jurisdicción laboral burocrático no admiten recurso toda vez que están

revestidas de firmeza; sin embargo, son susceptibles de impugnarse cuando violan garantías individuales a través del juicio de amparo.

Haciendo un breve estudio del juicio de amparo laboral, tenemos que la demanda de amparo puede ser interpuesta por quien se le haya violado alguna de sus garantías individuales. En nuestra materia, pueden ser: trabajadores, Instituciones o Dependencias del Estado, sindicatos, federaciones, siendo partes en el juicio de amparo o terceros legitimados.

Las causas por las que alguna persona puede interponer juicio de amparo y la procedencia del mismo, se encuentran señaladas en el artículo 103 y 107 de nuestra Carta Magna.

Nuestra Constitución Política en su artículo 103 dispone: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes a actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

De igual forma, en el artículo 107, en sus fracciones I, III inciso a, y V inciso d, establece: "Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I. El Juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II. ...;
- III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales son proceda ningún recurso ordinario por el que pueden ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo."

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

...

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

Normalmente, en un juicio existen dos partes, la que ejercita la acción (actor) y contra quien se ejercita la acción (demandado), pero en algunos juicios, y propiamente en el de garantías, hay un tercero que va intervenir porque tiene interés, por alguna circunstancia respecto de la sentencia que se dicte en el juicio, a quien se le denomina tercero perjudicado.

Así pues, en el juicio de amparo existen cuatro partes:

1. El Agraviado o quejoso. Es quien ejercita la acción constitucional, por considerar que le han sido vulnerado o restringido sus garantías individuales a través de un acto de autoridad; en nuestra materia, puede ser el trabajador actor en el juicio principal, o bien, la Dependencia correspondiente.
2. La Autoridad Responsable, que es la parte demandada en el juicio de amparo. Es la autoridad que emite el acto de autoridad, que según el quejoso, es violatorio

de sus garantías individuales, en nuestro caso, sería el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley de Amparo, por su parte, hace referencia al concepto de Autoridad Responsable en el artículo 11, de una manera general, estableciendo que "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado".

3. El Tercero perjudicado. Es aquél sujeto que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, por lo mismo, tenga un interés en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo, se le privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarle el acto o resolución motivados por la violación alegada.

Sobre este tenor, Ignacio Burgoa Orihuela precisa: "La posición que el tercero perjudicado ocupa como parte en el proceso de amparo es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia".⁵³

De igual forma, en el juicio de amparo derivado de un procedimiento laboral burocrático, el tercero perjudicado puede ser tanto el trabajador actor como el titular demandado. Este, en su calidad de parte tiene todos los derechos y obligaciones procesales que incumben al quejoso y a la autoridad responsable, pudiendo en consecuencia, rendir pruebas, formular alegatos e interponer recursos.

En el artículo 5 Fracción III de la Ley de Amparo, menciona quienes pueden intervenir como terceros perjudicados en el juicio constitucional, sin que, tal mención sea restrictiva o limitativa, ya que existe la amplia posibilidad de que cualquier sujeto

⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. México, 1985, p. 343.

que tenga interés jurídico en la subsistencia de los actos reclamados puede tener tal carácter.

3.- El Ministerio Público Federal. Su intervención actualmente, se debe a una razón de interés público, pues, no hay que olvidar que nuestro sistema jurídico le da la calidad de representante de la sociedad, y como tal debe velar el debido cumplimiento de las disposiciones del orden público.

En el juicio de amparo, el Ministerio Público Federal está facultado para formular pedimento solicitando se conceda el amparo y protección de la justicia de la Unión, o bien, se niegue.

En cuanto a la fijación de la competencia para conocer del juicio de amparo, obedece a varios criterios. El criterio para demarcar la competencia en materia de amparo entre los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estriba en la naturaleza del acto reclamado.

- Procede el amparo directo o uniinstancial los Tribunales Colegiados de Circuito, en los siguientes casos:
 - a) Contra sentencias definitivas del orden civil, *lato sensu*.
 - b) Contra sentencias definitivas de carácter penal.
 - c) Contra sentencias definitivas dictadas por tribunales administrativos, incluyendo en esta categoría al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - d) Contra laudos definitivos dictados por los tribunales del trabajo (Juntas de Conciliación y Arbitraje, y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

Las Salas de la Suprema Corte, según le faculta el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 Constitucional, en relación con el artículo 21 fracción I inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pueden

conocer de amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de su facultad de atracción.

- Procede el amparo indirecto o biinstancial ante los Jueces de Distrito, contra cualquier acto de autoridad distinto de los anteriores y específicamente en los casos siguientes:
 - a) Contra leyes de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo.
 - b) Contra actos de autoridad administrativa, es decir, distinta de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, bien sea que dichos actos se realicen aisladamente o emanen de un procedimiento seguido ante la prueba autoridad y que no sean impugnables por ningún recurso, juicio o medio de defensa legal.
 - c) Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, realizados fuera del juicio o después de concluido éste.
 - d) Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo habidos dentro del juicio y cuya ejecución sea de imposible reparación.
 - e) Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas a él.
 - f) Contra leyes o actos de autoridad federal y local que transgredan la esfera competencial existente entre la Federación y los Estados.
 - g) Contra sentencias definitivas civiles o administrativas o laudos arbitrales definitivos dictados en juicios en que no haya tenido injerencia la parte quejosa, por falta o ilegalidad del emplazamiento respectivo, siempre que tales fallos se impugnen por violar la garantía de audiencia, debiéndose reclamar toda la secuela procesal anterior y los actos ejecutivos posteriores, en su caso.
 - h) Contra resoluciones dictadas por los tribunales judiciales, civiles o por tribunales administrativos o del trabajo que no decidan la controversia fundamental suscitada entre las partes y siempre que tales resoluciones no sean impugnadas por ningún recurso ordinario o medio de defensa legal.

El artículo 21 de la Ley de Amparo contiene una regla general respecto del término para la interposición de la acción de amparo, disponiendo al efecto el de 15 días hábiles, mismos que se contarán a partir del día siguiente en que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Es decir, a partir del momento en que se hace sabedor de los actos que le causan perjuicio en su esfera jurídica.

En el derecho laboral burocrático, se presenta la demanda de amparo en la Oficialía de Partes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien es la autoridad responsable, para el efecto de que turne la demanda a su Unidad de Amparos y ésta elabore el Informe justificado y los remita al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, tal como lo dispone el artículo 162 de la Ley de amparo "La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió ...".

El informe justificado debe referirse a las violaciones procesales o de fondo hechas valer por el quejoso, demostrando jurídicamente que no se cometieron y evidenciando que su actuación se ajustó a lo previsto por las disposiciones adjetivas y sustantivas de la materia.

Con el escrito de demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable y una para cada una de las partes en el juicio, copias que la autoridad responsable entregará a aquéllas, emplazándolas para que dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

Una vez presentada la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito examinará la demanda y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia lo desechará de plano y comunicará su resolución a la autoridad responsable. De lo

contrario, deberá dictar proveído en que admite la misma, debiendo dar vista al Ministerio Público Federal para que manifieste lo que su representación convenga.

La Suprema Corte podrá ejercitar la facultad de atracción, anteriormente comentada. En este caso, el ministro presidente de la Segunda Sala turnará el expediente por el término de diez días al ministro relator, con el objeto de que formule por escrito dentro de un término de treinta días, el proyecto de resolución, redactado en forma de sentencia, se pasará copia de dicho proyecto a los demás ministros que integran la sala, quedando los autos a su disposición, para su estudio en la Secretaría de la Sala.

El ministro presidente citará para la audiencia en la que habrá de discutirse y resolverse dentro de un término de diez días, contados a partir del día siguiente al que fueron distribuidas las copias del proyecto formulado por el ministro relator. En la Segunda Sala se formará una lista de los asuntos que deban resolverse en la audiencia, la cual se fijará el día anterior en lugar visible y surtirá los efectos de notificación del auto en que se cite para tal efecto.

Una vez aprobado el proyecto de resolución, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los siguientes cinco días por los ministros, en caso de realizarle modificaciones o reformas se firmará dentro del término de 15 días.

Terminada la audiencia constitucional, el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala fijará una lista firmada por él los asuntos tratados, expresando el sentido de la resolución dictada en cada uno.

En caso contrario, esto es, que sea el Tribunal Colegiado de Circuito quien substancie el Juicio de garantías, el Presidente del Tribunal Colegiado turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito el proyecto de resolución redactado en forma de

sentencia. El auto por virtud del cual se turne el expediente al Magistrado relator, tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará, sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos.

Ahora bien, y después de haber analizado los medios de impugnación, podemos concluir que un laudo adquiere el carácter de laudo firme, cuando:

- 1) Por convenio de las partes se haya llegado a la conclusión definitiva del litigio.
- 2) Habiéndose agotado el juicio de garantías ante la autoridad competente, se sobresee, concede, niegue el amparo de la justicia federal, adquiriendo dicha resolución el carácter de ejecutoria, el cual será incombustible por ser emitido por la autoridad de mayor nivel jerárquico en el ámbito jurisdiccional laboral.
- 3) Cuando existiendo la posibilidad de combatir el laudo que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, este no es combatido mediante el juicio de amparo, quedando firme la resolución emitida.

El presente Capítulo es de suma importancia, pues es durante la secuela procesal cuando las partes que intervienen en el juicio laboral burocrático tienen la oportunidad de probar la acción intentada o las excepciones y defensas pertinentes ante el Tribunal y éste, aunque es un Tribunal de equidad debe ajustarse a la legalidad al emitir sus resoluciones, de no hacerlo, el agraviado tiene el derecho de impugnarlas mediante las vías expresas en la materia y por el juicio de amparo. Una vez que una resolución adquiere el carácter de laudo firme, se está ante la fase de ejecución que será el siguiente capítulo a estudiar.

CAPITULO IV ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

4.1 Laudo condenatorio

Miguel Cantón Moller señala que laudo "no es mas que una sentencia arbitral dictada por un tercero, ya sea individuo o grupo colegiado".⁵⁴

A efecto de obtener mayores elementos que nos permitan entender la naturaleza de los laudos dictados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalaremos la equivalencia que tiene este concepto con el de sentencia.

Apunta José Ovalle Favela, que la sentencia "es un acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento".⁵⁵

El mismo autor, propone una clasificación de las sentencias que creemos conveniente incluir, para ubicar al laudo en sus efectos de sentencia. Por su finalidad, las sentencias se clasifican en declarativas, cuando se limitan a reconocer una relación o situación jurídica. De condena, cuando se ordena una determinada conducta a una de las partes.

Por su resultado, se dividen en estimatorias, en cuanto que el juzgador acoge la pretensión de la parte actora, y en desestimatoria, cuando ocurre lo contrario. Por

⁵⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 4ª edición, Ed. PAC, México, 1988, p. 231.

⁵⁵ OVALLE FAVELA, José. Op. Cit., p. 160.

su función en el proceso, se clasifican en interlocutorias, cuando resuelven un incidente, definitivas, las que deciden sobre el fondo de la controversia.

Finalmente, en cuanto a su impugnabilidad se propone la diferenciación sobre sentencia definitiva, la que si bien pone fin al litigio en primera instancia, es susceptible de ser combatida, y firme, cuando no admite la posibilidad de ser combatida.

El maestro Cantón Moller define también al laudo como "la resolución final del juicio, reconociendo o negando el derecho a cada una de las partes".⁵⁶ Con ésta definición se podría pensar que el laudo dictado en nuestra materia solo puede ser una resolución estimatoria o desestimatoria, y básicamente así es, aunque en cierto casos, el laudo puede ser declarativo, por ejemplo: al declarar quienes son los beneficiarios de un trabajador fallecido, a quienes se les habrá de entregar o pagar los derechos adquiridos por el *de cujus* y las prestaciones previamente establecidas en el caso particular.

Inclusive, se ha llegado a sostener que un laudo puede ser constitutivo, cuando proviene de un procedimiento en rebeldía, y que éste hecho sería el único origen de los derechos dados al actor a través de la resolución.

En materia civil, el laudo es una resolución definitiva, que por si mismo no tiene fuerza ejecutiva, ya que proviene de un árbitro o grupo de árbitros cuya actividad no proviene de la Ley sino de un compromiso entre las partes en una relación jurídica, para someter sus diferencias al arbitraje en los términos en que se pacten.

⁵⁶ CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. Cit., p. 230.

Para que éstos laudos civiles tengan fuerza, se requiere de la intervención de un Juez, debido a que sólo un órgano concebido por la Ley puede tener facultades de imperio.

En el derecho laboral el arbitraje es obligatorio para las partes de una relación laboral y la facultad jurisdiccional le es dada a los órganos correspondientes por disposición constitucional en los ámbitos tanto del apartado "A" como el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución Política. Surgiendo con ello, la firme idea de que si el órgano jurisdiccional del trabajo burocrático es un Tribunal, conformado por Magistrados, lo que éste órgano dicta no son propiamente laudos sino sentencias.

En conclusión, el laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene similar naturaleza jurídica a las sentencias dictadas en materia civil tanto por su contenido como por sus efectos, y según dispone el artículo 146 de la Ley burocrática es obligatorio e inapelable.

En el laudo se impone a alguna de las partes procesales, por lo general al Estado patrón, la obligación de dar, hacer o no hacer, a favor del trabajador accionante. La obligación de dar en un laudo, consistiría en el pago de cosa debida y sus accesorios, tal es el caso de la condena económica a favor del trabajador por concepto de salarios caídos, aguinaldo, prima vacacional, etc.

En los laudos cuando se trate de prestaciones económicas, se determinará el salario que sirva de base a la condena; cuantificándose el importe de la prestación, se señalarán las medidas de acuerdo las cuales deberá cumplirse con dicha resolución.

Para el caso de la obligación de hacer en un laudo, sería por ejemplo, el caso de la reinstalación del trabajador burocrático en su trabajo o el reconocimiento de su

antigüedad. La obligación de no hacer, sería por citar un ejemplo, restringir el ejercicio de algún derecho sindical del trabajador.

El laudo condenatorio determinará las obligaciones que deberá satisfacer el Estado patrón a favor del trabajador enjuiciante. En contra de éste, el Titular perdidoso puede interponer el recurso extraordinario o juicio de amparo directo, como se corrobora con la jurisprudencia que se cita a continuación:

ESTADO PATRONO. PUEDE PEDIR AMPARO CONTRA EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE (AHORA TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE). No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder público, que autolimitando su soberanía y creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. Entre otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios equivalentes para ambas partes.

Apéndice 1917-1954, Cuarta Sala, Jurisprudencia #451.⁵⁷

Es pertinente señalar que dicho laudo condenatorio puede o no cumplirse espontáneamente por la parte que está obligado a observarlo, y en cuyo caso, la ejecución del laudo será voluntaria; extremos que resulta irrelevante para éste

⁵⁷ Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, fuente: IUS 2003, 2 Cd-rom.

trabajo, dado que nuestra intención es hacer un análisis del incumplimiento en la ejecución de los laudos dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.2 Ejecución de los Laudos

Refiriéndonos a la ejecución de los laudos, debemos necesariamente resaltar la particularidad que distingue a las normas jurídicas de las éticas y morales, la cual es sin duda, aquella "... característica de lo jurídico, de imponerse incondicionalmente, tanto si cuenta con la voluntad del individuo obligado, como si ésta le es adversa ..." ⁵⁸, es decir, la coercibilidad es la fuerza del Estado para hacer cumplir las normas jurídicas aún en contra de la voluntad de los particulares, venciendo cualquier resistencia de los sujetos cuya conducta debe sujetarse al orden colectivo, por medio de la fuerza pública; a diferencia de las normas morales o éticas que quedan a voluntad del particular observar su cumplimiento.

Dicho de otra forma, el fin de que se haga efectivo o ejecute lo que dispone un laudo, la legislación procesal laboral establece un procedimiento de ejecución que tiene como objeto que se cumpla con lo dispuesto en el mismo, ya que el laudo, por si solo, de poco serviría si no cuenta con el procedimiento legal capaz para hacerlo cumplir.

El procedimiento de ejecución seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tienen por objeto hacer efectivo el laudo condenatorio, quedando ésta actividad a cargo del propio Tribunal, conforme a lo establecido por los artículos 150 y 151 de la Ley burocrática, a través de su Presidente y de las Salas que lo integran, según dispone el artículo 120 A fracción VI y 120 B fracción II, que a la letra dicen:

⁵⁸ RECASÉNS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 91.

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

...

VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictado por el Pleno;”

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

I. ...

II. Vigilar que se cumplan los laudos dictado por las Salas.”

A su vez, en los artículos 150 y 151 de la Ley en comento, sobre la ejecución de los laudos disponen lo siguiente:

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

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

Las disposiciones procesales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para la ejecución de los laudos, son sumamente deficientes, de ahí que surjan severas críticas al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en cuanto a órgano jurisdiccional, entendiendo por jurisdicción la atribución de los órganos del Estado para solucionar conflictos o litigios, sometidos a su conocimiento y con la posibilidad de cumplir o hacer cumplir sus resoluciones.

Partiendo de lo anterior, creemos que el procedimiento laboral seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, propiamente es una actividad

jurisdiccional del Tribunal; desafortunadamente se encuentra limitada al cumplimiento voluntario de las resoluciones que emite por parte de las dependencias, lo que generalmente no sucede, particularmente, respecto de la ejecución de los laudos.

Prácticamente, el único medio del que dispone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para proveer a al eficaz e inmediata ejecución de sus laudos es la imposición constante de multas a los titulares en razón del incumplimiento de las resoluciones que el propio Tribunal emite; sin embargo, si el Tribunal tuviera imperio suficiente, podría aplicar inclusive, supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo para la ejecución de sus laudos.

Sobre este tenor, cabe señalar que dado que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene su propio título relativo a medidas de apremio y ejecución de laudos, no cabe la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo ni de ningún otro ordenamiento, no obstante la vaguedad e ineficacia de la norma.

A manera de comentario, es preciso señalar que la Primera Sala del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pese a los argumentos anteriormente planteados, sí aplica de manera supletoria las medidas de apremio previstas en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo en el desarrollo del procedimiento y aún en la fase de ejecución de los laudos. Claro, ésta situación origina la inconformidad de los abogados de la dependencia a quien se le impone las citadas medidas de apremio, razón por la cual impugnan esa resolución.

Ahora bien, en lo referente a laudos que condenan al pago de salarios caídos, las leyes colocan a los trabajadores en situación de no obtener nunca el pago de ellos, salvo aquellos casos de poca cuantía o para simular el cumplimiento de la Ley.

De gran relevancia sería que se realizaran reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en este rubro, para lograr que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, estuviesen realmente equiparados a los derechos de los trabajadores regidos por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pues aunque los derechos de ambos sectores se encuentran consignados en el mismo precepto constitucional, la realidad es que la fase de ejecución de los laudos en el apartado "B", se vuelve ineficaz.

Para hacer imposible e inexistente el derecho de los trabajadores burócratas para obtener el pago de sus salarios caídos, el Tribunal no decreta providencias de embargo, ni siquiera de partidas globales que tienen todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, fundando su negativa a actuar por lo dispuesto en el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que al respecto señala:

"Artículo 4. Las Instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquiera forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que en diversos casos ordena la Ley que se dé al Ministerio no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación."

La ausencia de un eficaz capítulo de Ejecución de laudos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la no aplicación supletoria de la Ley

Federal del Trabajo, y la peculiaridad de la inembargabilidad de los bienes del Estado, acorde con lo dispuesto en el citado artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles y otros preceptos legales, hacen casi imposible la ejecución los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.2.1 Auto de ejecución

Después de haber estudiado el procedimiento de ejecución y la falta de disposiciones jurídica en la materia que lo vuelven ineficaz, es preciso abordar el tema de los requerimientos de pago que realiza el trabajador burocrático y el acuerdo que al respecto emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje denominado auto de ejecución.

Una vez substanciado el procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, después de éste haber emitido el laudo condenatorio correspondiente y haber quedado firme, le corresponde al trabajador formular promoción que debe presentar en la Oficialía de Partes del Tribunal mediante la cual solicite el cumplimiento del laudo en todos y cada uno de sus términos.

A manera de ejemplo, transcribimos una promoción elaborada por el apoderado del el trabajador solicitando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la ejecución del laudo que le ha resultado favorable en los términos siguientes:

LEON SALMERON GIOVANNI ARTURO
VS.
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y/O
CONACULTA.
EXP. NUM. 3115/97
SEGUNDA SALA.

H. TRIBUNAL FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE.
P R E S E N T E .

..., en mi calidad de apoderado legal del trabajador actor, personalidad que tengo debidamente reconocida en autos, respetuosamente expongo:

Que con fundamento en los artículos 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vengo a solicitar se señale día y hora para el efecto de que se comisione a un C. Actuario de éste Tribunal y se requiera al titular demandado dar cumplimiento laudo de fecha 27 de junio del 2002, mediante el cual se condena los codemandados INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y/O CONACULTA a: REINSTALAR AL TRABAJADOR ACTOR EN LA PLAZA Y PUESTO DE BASE DE "CUSTODIO DE BIENES CULTURALES", CON CLAVE PRESUPUESTAL 0730518M15107-1; AL PAGO: DE LOS SALARIOS CAIDOS MAS LOS INCREMENTOS SALARIALES; DE LAS APORTACIONES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO; DEL FONDO DE APORTACIONES DEL ISSSTE; DEL AGUINALDO; en términos del laudo dictado en este juicio. Asimismo solicito que en caso de incumplimiento, se les apliquen las medidas de apremio a que se refiere el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Procedente mi solicitud, pido respetuosamente se acuerde de conformidad.

PROTESTO LO NECESARIO.
México, D.F., 6 de agosto de 2002.

Acorde a la solicitud presentada por el actor, el Tribunal debe emitir auto de ejecución correspondiente, señalando las prestaciones cuantificadas y demás derechos, que deben ser cubiertos y/o reconocidos por el titular demandado. Y al efecto, señalar día y hora para que el trabajador acompañado de un Actuario adscrito al Tribunal, le requieran el pago al demandado y vencido en juicio, señalando las medidas de apremio que la Ley le faculta para hacer cumplir sus resoluciones que en la materia sería la cuestionable multa de un mil pesos.

En la práctica, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al emitir el auto de ejecución correspondiente solamente ordena la reinstalación del trabajador y el reconocimiento por escrito de derechos del trabajador, tal como podría ser su antigüedad y posteriormente requerirá a las partes para que presenten sus respectivas planillas de liquidación y las pruebas que la sustenten.

El artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece al respecto:

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

El día que se lleve a cabo la diligencia de requerimiento de pago al demandado, previamente el trabajador debe presentarse en la Unidad de Actuarios del Tribunal para que se le asigne al Actuario correspondiente con el que se ha de presentar en el domicilio del titular demandado. Si lo considera conveniente, puede hacerse acompañar por su apoderado para la realización de la diligencia.

Una vez constituidos el actor, y su apoderado en su caso, y el C. Actuario en el domicilio de titular demandado, el citado funcionario debe asentar en el acta correspondiente todas y cada una de las circunstancias que surjan en el desarrollo de la diligencia como podría ser que en caso de una reinstalación no se llevara a cabo por los trámites administrativos que implica, por mencionar una de tantas circunstancias que más bien son pretextos o excusas para evadir el cumplimiento de los laudos por parte de las dependencias tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal.

Es importante señalar que si el trabajador no acude a dicha diligencia, ésta no podrá efectuarse en virtud de lo dispuesto por el artículo 949 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la materia, que a letra dice:

"Artículo 949. Siempre que en ejecución de un laudo debe entregarse una suma de dinero o el cumplimiento de un derecho al trabajador, el presidente cuidará que se le otorgue personalmente. En caso de que la parte demandada radique fuera del lugar de residencia de la Junta, se girará exhorto al Presidente de la Junta de Conciliación Permanente, al de la Junta de Conciliación y Arbitraje o al Juez más próximo a su domicilio, para que se cumplimente la ejecución del laudo."

En caso de que el trabajador no asista a la diligencia, el expediente será turnado al Archivo del Tribunal, hasta nueva promoción de parte interesada, sin que esta exceda el término señalado en el artículo 114 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone:

"Artículo 114. Prescriben en dos años:

I ...;

II ...;

IV. Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".

4.2.2 Artículos 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Aunque éstos polémicos artículos de la Ley burocrática ya han sido revisados en páginas anteriores, vale la pena traerlos a colación nuevamente debido a que en el Título Octavo "De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos", en

particular en el artículo 148 del citado ordenamiento, contiene la única medida de apremio contemplada por la Ley que rige nuestra materia y que a la letra establece:

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

El artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, le concede al Tribunal como medida de apremio una multa hasta de un mil pesos, lo que no solo resulta irrisorio y confirma la pérdida de efectividad del Tribunal, sino que además resulta una burla al bien jurídico tutelado por la Ley, que debe ser un debida y efectiva administración de justicia, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que al llegar a esta fase y no poder cumplimentar un laudo en sus términos, insisto, es una burla a la propia Ley, al Tribunal y por supuesto, a los derechos laborales del trabajador.

Por su parte, el artículo 149 preceptúa, que a la Tesorería de la Federación le corresponde hacer efectiva multa, en los términos siguientes:

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

Operativamente, resulta más caro el trámite que la Tesorería realiza para cobrar la multa que el monto de la misma. Pero lo más grave, se enfoca al punto de que no concuerda con el espíritu de la norma para que se cumpla plenamente con la función de resarcir al sujeto beneficiado por la resolución, esto es, al trabajador burocrático, del derecho perdido y recuperado en el juicio laboral.

Una vez esgrimidos los argumentos anteriores, podemos concluir diciendo que en el Título Octavo de la Ley burocrática, debería eliminarse el vocablo "Ejecución", toda vez que no puede entenderse como ejecución el apercibimiento de una multa de hasta mil pesos, que en la realidad no constituye ninguna medida coactiva ni coercitiva por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para lograr el cumplimiento de sus laudos, y que en muchas ocasiones los titulares demandados optan por pagar la multa a darle cumplimiento al laudo.

Por otra parte, creo que es bastante cuestionable que el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado "De los Medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos" solamente se encuentra conformado por cuatro artículos que van del artículo 148 al 151. Los dos primeros, esto es, los artículos 148 y 149 hacen referencia a la tan "temida" multa de hasta un mil pesos; los dos siguientes artículos, 150 y 151, en sí son los que conforman lo referente a la ejecución de los laudos, sin que exista aplicación supletoria en estos puntos de la Ley Federal del Trabajo.

Cualesquiera de los argumentos jurídicos hechos valer sobre la ejecución de los laudos, siempre serán insuficientes, e inevitable es concluir que mientras no existan disposiciones jurídicas eficaces respecto a la ejecución de laudos en el apartado "B", la Ley burocrática es ineficaz.

4.3 El incumplimiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El cumplimiento de un laudo que ha quedado firme es obligatorio y un patrón que ha sido condenado por éste debe aceptarlo y cumplirlo en todos y cada uno de sus términos, pues no olvidemos que mediante el procedimiento jurisdiccional fue

oído y vencido, tuvo además la oportunidad de interponer los medios de impugnación establecidos por la Ley burocrática y por la Ley de Amparo.

Sin embargo, la realidad nos dice otra cosa, y esto se acentúa en materia laboral burocrática donde el cumplimiento de un laudo por parte de los titulares es la excepción y no la regla.

Actualmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contraría al principio de seguridad jurídica, establecido en el artículo 17 de la Constitución Política, por carecer de los medios eficaces que materialicen su potestad de imperio y de aplicación de las normas jurídicas individualizadas, o sea el laudo, aún en contra de la voluntad de las entidades demandadas.

Como se ha venido haciendo patente en el desarrollo del presente trabajo, "... el Tribunal carece de un procedimiento de ejecución y embargo, por lo que se encuentra impedido y limitado para hacer cumplir sus determinaciones, en perjuicio de su autonomía y respeto como Tribunal ...".⁵⁹

La intervención de los órganos jurisdiccionales no debe concluir en el momento de dictarse la sentencia que resuelve la controversia, sino que además debe abarcar todos los actos necesarios para ejecutar lo juzgado, ya que una verdadera jurisdicción le corresponde fuerza vinculativa, esto es, la posibilidad de utilizar todos los medios de coacción efectivos para restablecer la vigencia de la norma abstracta violada o desconocida por la parte condenada en el juicio.

Resulta evidente que las multas consignadas en la Ley burocrática, como señalan los autores Morales Saldaña y Tena Suck "... se encuentran totalmente

⁵⁹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito. "Comentarios y Jurisprudencia". ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael. Ed. PAC, México, 1988, p. 159.

desactualizadas y anacrónicas, requiriéndose una regulación inmediata, conforme al sistema de salarios mínimos generales ...⁶⁰, toda vez que es irrisorio pretender hacer cumplir una determinación de autoridad apremiando al obligado con imponerle una multa de hasta de un mil pesos.

Tales razones constituyen un hecho notorio en la práctica, ya que es sumamente difícil y a veces imposible la ejecución de un laudo pronunciado por el Tribunal queda a voluntad del demandado cumplirlo o no, aunado a que "independientemente de la falta de disposiciones adecuadas, el Tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere".⁶¹

Lo que hace de dichas resoluciones y de la actuación del Tribunal una intervención inútil e imperfecta, que requiere para su eficacia de una reforma legislativa que proporcione al procedimiento de ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje elementos jurídicos suficientes que garanticen la plena y pronta ejecución de sus laudos, como son además, la multa, el arresto administrativo y penal, de ser necesarios.

4.3.1 Desgaste moral, físico y emocional del trabajador al realizar un sinnúmero de requerimientos de pago

Se dice que en los procedimientos jurisdiccionales se sabe la fecha en la que se presentan ante las instancias competentes los escritos de demanda, pero no se sabe cuando terminará o en qué tiempo han de ser resueltos y mucho menos aún cuando han de ser cumplimentadas las sentencias plenamente, debido a diversos factores que influyen en los tiempos de resolución del juicio y del cumplimiento de las sentencias una vez que adquieren el carácter de firmeza.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Ibidem, p. 160.

Para los trabajadores residentes en otros Estados del país se vuelve muy complejo la tramitación de un juicio laboral en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por los tiempos, el desembolso económico que implica desplazarse de una ciudad a otra, y en la fase de ejecución, el cumplimiento de un laudo en la mayoría de los casos se vuelve un verdadero reto para el trabajador, por diversas razones que trataremos de exponer en el desarrollo de este tema.

Una vez que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emite auto de ejecución, se le notifica al trabajador la fecha y hora en que habrá de constituirse, en compañía del C. Actuario adscrito al Tribunal, en el domicilio de la entidad demandada para el efecto de que se le requiera al Titular demandado (vencido en juicio) el pago y cumplimiento de las prestaciones señaladas en el laudo condenatorio. Ante esta situación, el trabajador se presenta en la Unidad de Actuarios del Tribunal acude con el C. Actuario en el domicilio de la demandada, ésta, bien por trámites administrativos o por falta de voluntad para acatar el laudo, simplemente no se lleva a cabo tal diligencia.

Uno de los argumentos que dan los abogados de las demandadas para no cumplimentar el laudo, es que "se encuentran realizando los trámites administrativos para la elaboración del cheque respectivo" cuando se trata del pago de prestaciones económicas; y si corresponde a una reinstalación, es el mismo estribillo "se encuentran haciendo los trámites administrativos para reinstalar a la parte actora", razón por la cual solicitan al Tribunal una prórroga "prudente" para poder estar en condiciones de cumplir el laudo en todos y cada uno de los términos. Y esto, se vuelve un cuento de nunca acabar.

Dicha negativa para cumplir el laudo se vuelve una constante para el Titular demandado y desafortunadamente para el trabajador no le queda otra opción, mas que formular nueva promoción de requerimiento ante el Tribunal. El Número de requerimientos de pago pueden ser de 1 hasta 15, e inclusive más, que en tiempo

real pueden ser de uno a cuatro (o más) años en solicitar de manera continua el cumplimiento del laudo.

Pero como se planteó desde un principio, muchos son los factores que influyen en la demora para la ejecución de los laudos a favor de los trabajadores burócratas.

Otro factor que influye es la situación del trabajador al servicio del Estado que reside fuera del Distrito Federal y que tiene que estar en constante comunicación telefónica con su apoderado legal, que desde la Ciudad de México, promueve a su nombre, es por ello que cuando se señala fecha y hora para constituirse en compañía del Actuario en el domicilio del demandado, para dicha cita el trabajador tiene que desplazarse desde su lugar de residencia a esta Ciudad de México, situación que se vuelve desgastante por lo que implican los largos trayectos de carretera, sobre todo cuando vienen de Estados de la República Mexicana tan lejanos como Tamaulipas, Baja California, Campeche, Yucatán, Chiapas, por mencionar algunos, los tiempos para desplazarse de esas ciudades a la Ciudad de México, generalmente varía entre diez y veinticuatro horas de recorrido.

Pero aún cuando el trabajador viniera de la Ciudad de Toluca, Cuernavaca o de la propia Ciudad de México, implica un desgaste físico para él, pues, generalmente a las nueve de la mañana es la hora en la que deben estar en la Unidad de Actuarios, y como se dijo anteriormente para los trabajadores burócratas que residen fuera de la Ciudad, la realización de la diligencia de requerimiento de pago se vuelve difícil y mucho más cuando se trata de reiteradas diligencias por incumplimiento de la demandada.

También hay un desgaste de tipo emocional y moral para el trabajador, al realizar un sinnúmero de requerimientos de pago al demandado y volver con los suyos con las manos vacías, sin que le sean cubiertas sus prestaciones económicas

a que tiene derecho y/o al no ser jurídica y materialmente reinstalado en su puesto de trabajo. Surgiendo la desconfianza del trabajador y su familia respecto de la confiabilidad de nuestro sistema jurídico, y por que no decirlo, de la ética profesional del abogado o de la plantilla de abogados del Tribunal, al creer que el incumplimiento del demandado es por alguna causa imputable al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otro factor que alarga los tiempos de cumplimentación del laudo, es cuando el demandado le da parcial cumplimiento al laudo, lo que significa que el trabajador debe promover nuevamente respecto de los puntos del laudo pendientes de ser cumplimentados, debiendo esperar a que el Tribunal dicte nuevamente auto de ejecución, señalando el día y la hora en que debe constituirse en la Unidad de Actuarios.

Tampoco hay que dejar de lado, el desgaste económico que sufre el trabajador al tener que realizar una serie de erogaciones desde el momento mismo que decide entablar formal demanda en contra de la dependencia o entidad del Gobierno Federal, o bien del Distrito Federal, pues no olvidemos que durante ese tiempo el trabajador no percibe salario alguno y que no se encuentra, precisamente, con muchas posibilidades económicas y que cualquier desembolso monetario, aún por pequeño que fuera, repercutiría negativamente en su capacidad económica y en su patrimonio.

Una vez analizado este punto, relativo al desgaste moral, físico y emocional que sufre el trabajador burocrático al no ser cumplido un laudo a su favor, por el demandado, y observar el grave daño moral y económico que sufre a raíz de ese incumplimiento, me atrevo a afirmar que es necesario una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se contemple un nuevo Título de Ejecución de laudos, mediante el cual, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea eficaz en la ejecución de sus resoluciones, y así, poder evitar todas las

"tragedias" que sufre el trabajador burócrata en su perjuicio, al pretender se ejecute un laudo que le es favorable.

4.3.2 La devaluación de la condena líquida a la que fue condenado el Titular demandado

En el caso de un conflicto laboral individual en donde se condena a la Institución demandada al pago o cumplimiento de alguna prestación, existe el siguiente problema.

Una vez cuantificada la cantidad condenada, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emitirá un acuerdo en el cual requerirá a la dependencia demandada, el pago de dicha cantidad la cual no se actualizará hasta el momento que se otorguen.

Por ejemplo, en el caso de un despido injustificado en el cual se condenó al titular demandado a la reinstalación y al pago de salarios caídos, el primer acuerdo de requerimiento se hará en cuanto al cumplimiento de la reinstalación y posteriormente, después de haber sido debidamente reinstalado se dará vista a las partes para que éstas exhiban sus planillas de liquidación, es decir, los cálculos que cada parte tenga de los salarios y prestaciones que dejaron de cubrirse en el tiempo que duró el juicio, dando paso al incidente de liquidación.

Ahora bien, después de haber sido emitida la resolución incidental, la cual arroja una cantidad líquida por la que se puede requerir al demandado el cumplimiento de la misma, se llevará a cabo la diligencia actuarial de requerimiento de pago y es justamente en este momento donde surge la problemática que se plantea en el presente índice.

Como se señaló en su momento, después de innumerables requerimientos de pago al demandado sin que al trabajador le sean pagados sus salarios caídos, con el transcurso del tiempo, tal vez de años, para el momento en que se llegue a cumplimentar el laudo en ese punto, la cantidad de dinero que reciba del demandado será una cantidad devaluada, es decir, ya no tiene el mismo valor ya no se puede adquirir con esa cantidad de dinero, los mismos bienes o servicios que dos o tres años atrás.

Cabe reconocer que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado no prevén la posibilidad de condenar a la institución demandada al pago de intereses sobre los salarios caídos, en razón de no ser de su competencia, lo cual obliga al trabajador, en su caso, a iniciar un juicio diverso ante otra autoridad para el pago de los mismos, contribuyendo de esa forma al aumento del desgaste moral y patrimonial que sufre el trabajador.

Por eso, insisto, es necesario que los legisladores realicen las reformas pertinentes a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el que se contemple un Título "De la ejecución de los laudos" acorde al espíritu de la norma constitucional que establece en el artículo 17 el derecho que tiene toda persona a la administración de justicia y, que a la letra dice:

"Artículo 17.- ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial ...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

Sería muy sano para nuestro sistema de administración de justicia y para los gobernados el acatamiento del artículo constitucional aludido.

4.4 La inembargabilidad de los bienes del Estado

En un laudo pronunciado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el que previamente se hizo el requerimiento de pago al Estado patrón, para que cumpla voluntariamente con el mismo, no podemos hablar de que se ejecuten los bienes de la Nación, ya que estos tienen sus propias limitantes que a continuación mencionamos:

El Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su Título Primero denominado Partes y en su Capítulo primero De las personas que pueden intervenir en un procedimiento Judicial, dispone en el artículo 4:

"Artículo 4. Las Instituciones, Servicios y Dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas tendrán dentro del Procedimiento Judicial; en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que éste Código exija de las partes."

En correlación a la última parte del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podemos citar el artículo 32 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, al respecto dispone:

"Artículo 32. El Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal no otorgarán garantías ni efectuarán depósito para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo a su Presupuesto de Egresos".

Continuando con la citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, misma que descarta de la obligación de otorgar garantías para el cumplimiento de sus obligaciones al Gobierno Federal y del Distrito Federal, señala también lo siguiente en su artículo 2:

“Artículo 2. El Gasto público Federal contiene erogaciones por concepto de gasto corriente que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal, Organismos Públicos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria y Fideicomisos”.

“Artículo 3. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de diversas Entidades en los actos y convenios que celebren”.

La Tesorería de la Federación será la beneficiaria de todas las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal.

Lo dispuesto en los preceptos anteriormente señalados tiene su razón de ser, pues, debe entenderse que, aunque el Estado sea parte dentro de un procedimiento jurisdiccional, es necesario cuidar su patrimonio como elemento integrante del propio Estado, y es por esa situación que existen otros ordenamientos legales que lo protegen, pero si buscamos el fundamento constitucional de estos preceptos, tendremos que acudir al artículo 27 Constitucional, que al efecto establece:

“Artículo 27.

...

En los casos a que refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso y el aprovechamiento de los

recursos, de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicana, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de cuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

La característica esencial de los bienes del Estado es que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y en caso de que sean susceptibles de aprovechamiento por los particulares, será bajo las modalidades y condiciones que las leyes fijen al respecto.

Sobre este mismo rubro, el Código Civil del Distrito Federal, en su Libro segundo, Título primero, relativo a Los bienes, determina en el artículo 747 que “Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no están excluidas del comercio”, y agrega:

“Artículo 748. Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.”

“Artículo 749. Estan fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductible a propiedad particular.”

Continuando en este orden de ideas, en el mismo Título, en su Capítulo primero De los bienes considerados según la propiedad de las personas a quienes pertenecen, señala:

“Artículo 764. Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

Son bienes del dominio del poder público, los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, y se dividen en:

1. Bienes de uso común.
2. Bienes destinados a un Servicio Público, y
3. Bienes propios ...”

4.4.1 Los bienes del Poder Público

Tienen esta naturaleza, los pertenecientes a la Federación, a los Estados o a los municipios (artículos 764 a 771 del Código Civil para el Distrito Federal).

Respecto a este tipo de bienes la Ley General de Bienes Nacionales establece lo siguiente:

“Artículo 2. Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafo IV de la Constitución.
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marinas interiores.
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estar conforme a la ley.
- VI. Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles, de la propiedad nacional.
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones científicas o técnicas de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos.
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizado, cuya conservación sea de interés nacional, y
- XIII. Las meteoritas o aerolito y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo."

Una vez que hemos desglosado los bienes que son considerados de dominio público de la Federación es importante distinguir e inclusive señalar que por disposición constitucional no pueden ser enajenados, embargados o ser adquiridos por persona alguna por prescripción.

4.4.2 Los bienes del dominio privado de la Federación

Los bienes del dominio privado de la federación, también conocidos como bienes propios, el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales da ese carácter a los señalados a continuación:

1. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

2. Los bienes nacionales conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución, que no se hubiesen construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
3. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, considerados por la Legislación común como vacantes.
4. Los bienes que hayan formado parte de las Corporaciones u Organismos de carácter federal.
5. Los bienes muebles al servicio de las Dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción X del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título adquiera la Federación, (artículo 3 de la Ley).

Por otra parte, el Código Civil del Distrito Federal, en los artículos 767 a 770, señala los Bienes del dominio del Poder Público afectos a las necesidades de un servicio del estado, de los Estados de la Federación o de los Municipios a su vez el artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone cuales son los bienes destinados a un servicio público:

1. Los palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;
2. Los inmuebles destinados a las Secretarías, Departamentos de Estado y sus Dependencias.
3. Los inmuebles destinados a las Oficinas y Dependencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
4. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
5. Los establecimientos fabriles directamente administrados directamente por el Gobierno Federal.
6. Los inmuebles de propiedad Federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

7. Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal.

Y cualesquiera otros inmuebles adquiridos por el procedimiento de derecho público diversos de los señalados en el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales.

4.4.3 Los bienes de uso común

Son los bienes del dominio del poder público susceptibles de ser aprovechados por los particulares del lugar en que se encuentren, con las restricciones establecidas por la ley, para cuyo aprovechamiento especial se necesita concesión otorgada de acuerdo lo previsto por las leyes respectivas, (artículos 767 a 769 del Código Civil del Distrito Federal).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de uso común los siguientes:

1. El espacio situado sobre el Territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.
2. El mar territorial, hasta una distancia de 12 millas, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, las leyes que de ella emanen y el Derecho Internacional.
3. Las aguas marítimas interiores o sea, aquellas situadas en el interior de la línea base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías.
4. Las playas marítimas, entendiéndose por tales, las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites del mayor reflujo hasta los límites del mayor flujo anuales.
5. La zona marítima terrestre, o sea, la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable, contiguas a las playas del mar o las riberas de los ríos, desde el punto de río arriba, donde llegue el mayor flujo anual.

6. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
7. Las riberas y zonas federales de las corrientes.
8. Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
9. Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas por la ley federal de la materia.
10. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidas para la irrigación, navegación y otros vasos de utilidad pública con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas, en la extensión que en su caso, fije la dependencia a la que por ley le corresponda el ramo de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
11. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
12. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación estén a cargo del Gobierno Federal.
13. Los monumentos artísticos o históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornatos o comodidad de quienes los visitan.
14. Los monumentos arqueológicos inmuebles.
15. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

Dada las características de los bienes nacionales, no podemos considerar que sirvan de objeto de embargo tales bienes para dar cumplimiento a un laudo. Congruente con lo anterior, es señalar el hecho de que no existe el embargo sobre algunos de los bienes de las dependencias del Gobierno, toda vez que se cuida la soberanía del propio Estado, en estricto apego a lo establecido por nuestra Constitución Política y la Ley burocrática, aunque con ello se despretejan y se expongan los derechos constitucionales de los trabajadores burocráticos.

En efecto, resulta por demás obvio que al no poder hacer uso del Procedimiento de Ejecución que la Ley Federal del Trabajo establece, es necesario encontrar otros medios para que se cumplan las resoluciones que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en particular los laudos firmes a favor de los trabajadores burocráticos.

4.4.4 La responsabilidad de los Titulares

Como se ha venido comentando la ejecución de los laudos pronunciados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje queda a merced de los titulares de las dependencias, lo que sucede en la mayoría de los casos, evadiendo con ello el cumplimiento de una resolución emitida por una autoridad competente, que lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, violando el Estado patrón, el estado de derecho tan proclamado en nuestro sistema jurídico mexicano.

La regulación de las responsabilidades de los servidores públicos tiene su fundamento legal en el Título Cuarto (artículos 108 a 114) de nuestra Carta Magna; sin embargo, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el instrumento jurídico que precisa las causales de las responsabilidades y sus sanciones, como ley reglamentaria.

La peculiaridad del sistema de responsabilidades contemplado en nuestro sistema jurídico es, que las mismas se incoan al servidor público que ha incurrido en responsabilidad como puede ser política, administrativa o penal, y no a la Dependencia a la que se encuentra adscrito o de la que es titular, pues para el caso de la responsabilidad civil, sería en agravio del erario público.

Para el caso de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el incumplimiento por parte de los titulares es sancionado por la Ley burocrática con la imposición de una multa de hasta un mil pesos, sin embargo, debería considerarse la instauración del procedimiento administrativo contemplado en el Título Tercero "Responsabilidades Administrativas" de la Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de ser procedente, la aplicación de las sanciones correspondientes, y en caso de que dicho incumplimiento fuese reiterado, proceder a la destitución del titular o del superior jerárquico que se niegue a cumplir la resolución emitida por el Tribunal de referencia.

Considero que el trabajador burocrático debiera tener la facultad para solicitar ante las autoridades correspondientes el resarcimiento del daño moral y patrimonial sufrido, por medio del fincamiento de la responsabilidad civil y moral en contra del servidor público que se trate, por no observar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión, en perjuicio del trabajador al servicio del Estado.

Cada uno de los temas desarrollados en el presente trabajo nos hace reflexionar sobre la necesidad de una verdadera administración de justicia laboral, en particular en lo referente a los trabajadores al servicio del Estado, es por ello que consideramos que vale la pena considerar la realización de algunas reformas tanto a la Ley burocrática como otros ordenamientos jurídicos con la finalidad de que los laudos firmes favorables a los trabajadores al servicio del Estado se cumplan, al respecto destacamos los puntos siguientes:

1. Es necesario realizar una reforma y adecuación del régimen procesal contenido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo un sistema procedimental propio, acorde a la realidad del trabajo

burocrático, y en consecuencia, se elimine la práctica de la aplicación supletoria de otros ordenamientos jurídicos.

2. Debe plantearse la creación de Salas de trámite en las principales ciudades de la República Mexicana, en apoyo a la descentralización administrativa, con el objeto de agilizar las diligencias que se realizan vía exhorto, y como consecuencia, resolver el juicio laboral burocrático en un tiempo más breve, evitando así al trabajador daños y perjuicios en su contra.

3. Respecto al Título Octavo "De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se propone la reforma de los artículos 148 y 149, además, la adición de un segundo párrafo en el artículo 150, quedando el citado Título de la siguiente manera:

"Artículo 148. El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta por cien veces el salario mínimo vigente.

Artículo 149. Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el Tribunal girará oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro, con excepción de las multas que se cobren con motivo de un incumplimiento de laudo en cuyo caso, la cantidad deberá adicionarse a la condena líquida a la que fue condenado el Titular de que se trate.

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 sean procedentes.

Dichas medidas deberán consistir para el caso de la negativa del titular de la dependencia a ejecutar un laudo favorable al trabajador, el citado funcionario público

deberá cubrir, de su patrimonio, el monto total de las prestaciones en términos del laudo correspondiente. De darse reiteradamente esta negativa, se impondrá una multa equivalente a trescientos veces el salario mínimo vigente al titular de la dependencia de que se trate.

De no observarse esta disposición, el Tribunal deberá hacer del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública el incumplimiento en que incurre el Titular demandado instaurando procedimiento administrativo en su contra, en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como dar vista a la Fiscalía Especial para Delitos cometidos por los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República, dada la inejecución o incumplimiento de la resolución emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

4. Consideramos también que el legislador debe adicionar y reglamentar el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el que se contemple la erogación por concepto de responsabilidad laboral de las entidades de la administración pública federal y del Gobierno del Distrito Federal.

5. Se propone la aplicación generalizada del fondo de retiro individualizado para todos los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que en la actualidad solamente los trabajadores pertenecientes al Gobierno Federal gozan de éste, dejando fuera a los trabajadores de los gobiernos locales, siendo que dicho fondo fue creado con el objeto de que los trabajadores al servicio del Estado puedan contar con alguna ayuda económica al momento de separarse voluntariamente o ser separado de su fuente de trabajo, aportando para tal efecto tanto el trabajador como el gobierno un porcentaje del salario diario que percibe el trabajador burocrático.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene severas deficiencias, entre otras, porque es un ordenamiento legal que permite al intérprete acudir a la supletoriedad de ordenamientos de distinta naturaleza y origen, sin embargo, en lo referente a la ejecución de los laudos no puede darse dicha supletoriedad.

SEGUNDA.- Es facultad y responsabilidad del Poder Legislativo reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de incluir medidas de apremio más eficaces que mitiguen el grave daño causado al trabajador al servicio del Estado, al efecto debe ser el Titular que injustificadamente cesó al trabajador burocrático de su fuente de trabajo quien cubra, con fondos de su patrimonio, el total de las prestaciones líquidas a que condene el laudo respectivo; y otras medidas como la imposición de multas, la suspensión del empleo del funcionario público que incumpla un laudo firme favorable al trabajador burocrático, el auxilio de la fuerza pública y el arresto, que permitan ejecutar eficazmente los laudos pronunciados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

TERCERA.- El procedimiento de ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentra obsoleto porque tiene como única forma de coercibilidad la imposición de una multa en perjuicio de la administración de justicia, una garantía individual que consagra el artículo 17 constitucional misma que debe ser pronta, imparcial y expedita.

CUARTA.- El Título Octavo "De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe ser reformado para crear un procedimiento real que garantice la eficaz ejecución de las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Cuestiones de terminología procesal. UNAM, 1972.
2. ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. 1ª edición. Ed. Porrúa, México, 1981.
3. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. SISTA, México, 1992.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1985.
5. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliastra, S.R.L, Argentina, 1979.
6. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 4ª edición, Ed. PAC, México, 1988.
7. DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo. 10ª edición. Ed. Porrúa, México, 2000.
8. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. 4ª edición. Ed. Porrúa, México, 1981.
9. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1980.
10. DELGADO DE CANTÚ, Gloria María. Gran Historia de México, Tomo III, Ed. Alhambra Mexicana, México, 1996.
11. DE PINA VARA, Rafael, et al. Derecho Procesal Civil. 23ª edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
- _____, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1998.
12. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. La prueba en el proceso laboral. Tomo I, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1990.
13. DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. 6ª edición. Ed. Porrúa, México, 1998.
14. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 39ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

15. **MARTINEZ ALFARO**, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
16. **MORALES PAULIN**, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1995.
17. **OVALLE FAVELA**, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla, México, 1994.
18. **PALOMAR DE MIGUEL**, Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo Ediciones, México, 1981
19. **PALLARES**, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1956
20. **RECASÉNS SICHES**, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, 10ª edición. Ed. Porrúa, México, 1993.
21. **SÁNCHEZ ALVARADO**, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, México, 1967.
22. **SELA TORRES**, Andrés. Derecho Federal Mexicano. (El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), Ed. Porrúa, México, 1984.
23. **SOTO PÉREZ**, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Esfinge, México, 1999.
24. **TENA SUCK**, Rafael, et al. Derecho Procesal del Trabajo. 1ª edición, Ed. Trillas, México, 1981.
25. **TRUEBA URBINA**, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición, Ed. Porrúa, México, 1981.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. SISTA, México, 2003.
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito. Comentarios y Jurisprudencia. Hugo Ítalo Morales y Rafael Tena Suck. Ed. PAC, México, 1988.
4. Ley Federal del Trabajo. Ed. SISTA, México, 2001.

5. Ley Federal del Trabajo, reformada y adicionada, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, México, 1965.
6. Ley de Amparo. Segunda edición, Ed. Luciana, México, 2002.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles. Cuarta edición, Ed. Luciana, México, 2003.
8. Ley General de Bienes Nacionales. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
9. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
10. Código Civil del Distrito Federal. Cuarta edición, Ed. Luciana, México, 2003.

OTRAS FUENTES

1. Diccionario Academia Avanzado de la Lengua Española. 13ª edición, Ed. Fernández Editores, México, 2003.
2. Diario Oficial de la Federación.
3. IUS 2003, 2 CD-ROM. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.