



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA PARA
LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS DICTADOS POR EL
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

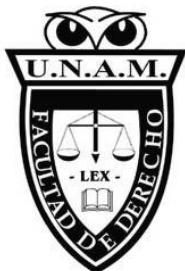
TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

HÉCTOR CABRERA AGUILAR

ASESOR:

LIC. JOSÉ LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

2012



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.

Dedico esta tesis:

A Dios,

Inventor de la Naturaleza y de cuanto habita en ella. Tú eres el camino, la verdad y la vida. Espíritu eterno y necesario que has dotado de ciencia y razonamiento al ser humano para que vele por sus semejantes. Padre mío, a ti espero llegar, pues el final de mi trayecto eres tú. Creo y confío en ti, jamás te abandonaré.

A mi padre,

Héctor Cabrera Salgado, magnífico hombre que me llena de orgullo y admiración. Cada decisión que tomas la aplaudo con ímpetu, pues en ellas se refleja tu valentía y el respeto a tu dignidad. Eres mi ejemplo de sabiduría y coraje. Mejor amigo, cuenta conmigo que yo nunca te dejaré. Te amo, papá.

A mi madre,

Fe Aguilar Borrego, la mujer con más virtudes que conozco. Te dedico éste escrito como ofrenda a tu servicio que ha inflamado el amor en mi corazón. Admiro tu carácter y la paciencia con la que enfrentas al mundo. Eres la única persona capaz de alentar mis sueños y locuras y entender el lenguaje de mi alma. Dios hizo nuestro corazón con el mismo barro y nuestro espíritu con el mismo aire. Amiga, te amo por ser la razón de mi existencia.

A ti trabajador,

Que con el sudor de tu frente, en el desempeño de tus funciones, ganas el pan de cada día y lo compartes con los tuyos. Ésta tesis es para ti y para defender tus derechos. No es más que justicia para quien obtuvo un resultado favorable en un laudo burocrático.

Gracias:

A Dios,

Que me pensó, me amó y me quiso dar la vida.

A mi Patria,

Por llenar mis venas con la sangre de los valientes. Me siento orgulloso de pertenecer a ésta gran Nación de mexicanos que no se rajan.

A mis padres,

Por su apoyo moral y económico en mi camino estudiantil. Gracias por hacer tuyas mis alegrías y mis penas. Una y mil veces, gracias.

A mis hermanas,

Fe, Gabriela, Miriam, Cristiana y Dulce Mariana, que son; inteligencia, perseverancia, simpatía, belleza y audacia. Dignos ejemplos del género femenino. Virtuosas mujeres entregadas a su profesión y a la constante búsqueda de la excelencia. Gracias.

A mis sobrinos,

Aarón David y Felipe de Jesús, niños hermosos que me regalan sus sonrisas y uno que otro berrinche.

A mi cuñado Gustavo, gracias por tu noble amistad.

A mi abuelo, Enrique Alonso Aguilar Ruíz, por haber sido un escritor brillante y un hombre perfeccionista. Modelo que anhelo imitar.

A mis abuelitas Fe y Ernestina, las más lindas. Un te amo al cielo y otro para Acapulco.

A mis tíos, tías, primos y primas, con quienes he compartido estos veintitrés años. Gracias por hacerme feliz con sus voces, música, juegos y ocurrencias.

Al sacerdote jesuita Armando Garza, por su sabiduría y sencillez. Ejemplo de humilde bondad, servicio y amor al prójimo. Lo estimo de verdad.

A mis compañeros y amigos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por demostrar con su empeño y su trabajo que la burocracia no es sinónimo de complejidad. Gracias por facilitar la administración de justicia laboral para los servidores públicos del Estado Mexicano. En especial, gracias Licenciado José Luis González Ríos por brindarme la oportunidad de trabajar en éste órgano de impartición de justicia laboral.

Al Licenciado Leopoldo Carmona González, mi asesor de tesis, por ser paciente conmigo y con cada revisión de éste trabajo. Gran abogado y excelente maestro.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la mejor Universidad de todo el mundo. Gracias por alimentar mi mente, mi cuerpo y mi espíritu.

A la Facultad de Derecho y a Ciudad Universitaria, por otorgarme en el transcurso de mi carrera profesional, medios para ampliar el conocimiento y fomentar la sana recreación.

Gracias a todos por su confianza y apoyo.

ÍNDICE.

Introducción. ----- |

Capítulo 1. Conceptos y generalidades del Derecho del Trabajo

Burocrático.

1.1. Derecho del Trabajo Burocrático.	----- 2
1.1.1. Trabajo y burocracia.	----- 3
1.1.2. Derecho y Justicia.	----- 8
1.1.3. Derecho Social.	----- 13
1.1.4. Derecho del Trabajo.	----- 15
1.2. Relación Laboral Burocrática.	-----17
1.2.1. Naturaleza de la relación laboral burocrática.	----- 18
1.2.2. Sujetos de la relación laboral burocrática.	----- 20
1.2.2.1. Trabajador como servidor público.	----- 21
1.2.2.2. Estado-Patrón.	----- 24
1.2.3. El nombramiento.	----- 25
1.2.4. Terminación de la relación laboral burocrática.	----- 28
1.3. Derecho Procesal del Trabajo Burocrático.	----- 30
1.3.1. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	----- 31
1.3.1.1. Competencia.	----- 32
1.3.2. Procedimiento laboral burocrático.	----- 34
1.3.2.1. Conflicto laboral burocrático.	----- 37
1.3.2.2. Acción y excepción. Demanda y contestación.	- 39
1.3.2.3. Exhortación a conciliar.	----- 44

1.3.2.4.	Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.-	45
1.3.2.5.	El laudo burocrático. - - - - -	47
1.3.3.	Amparo en materia laboral burocrática. - - - - -	50
1.3.3.1.	Amparo directo. - - - - -	51
1.3.3.2.	Amparo indirecto. - - - - -	52
1.4.	Procedimiento de ejecución de los laudos burocráticos. - -	54
1.4.1.	Ejecución. - - - - -	55
1.4.2.	Acuerdo de requerimiento. - - - - -	56
1.4.3.	Diligencia actuarial de requerimiento. - - - - -	58
1.4.4.	Medidas de apremio. - - - - -	59

Capítulo 2. Antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático.

2.1.	Antecedentes en México. - - - - -	65
2.2.1.	Época colonial. - - - - -	66
2.2.2.	Época independiente (1824-1917). - - - - -	67
2.2.3.	Época contemporánea. - - - - -	72

Capítulo 3. Marco jurídico.

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - -	82
3.2.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. - - - -	92
3.3.	Ley Federal del Trabajo. - - - - -	94
3.4.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. - - - - -	104
3.5.	Jurisprudencia. - - - - -	111

Capítulo 4. Análisis de la problemática para la ejecución de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.1. Violación a las garantías constitucionales de los trabajadores al no poder ejecutar los laudos burocráticos. - - - - -	121
4.2. Análisis de las medidas de apremio aplicables ante el incumplimiento del laudo. - - - - -	126
4.2.1. Medidas legales. - - - - -	128
4.2.2. Medidas extralegales. - - - - -	136
4.3. Propuesta para la creación de medidas de apremio que aseguren la ejecución inmediata y eficaz de los laudos burocráticos.- - - - -	156
<u>Conclusiones.</u> - - - - -	176
<u>Bibliografía.</u> - - - - -	181

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental analizar la problemática que enfrenta cada Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al momento de pretender ejecutar sus laudos. Esto se refleja en la ineficacia, y en algunos casos improcedencia, de las medidas de apremio con las que cuenta dicho órgano jurisdiccional para hacer cumplir sus determinaciones.

Es un análisis exhaustivo que procura tener aplicación en la práctica jurídica y estudio del Derecho, para cumplir con los fines del mismo y evitar la violación de los principios constitucionales que rigen la materia burocrática.

Se ha escrito la presente tesis con ánimo de ayudar a los trabajadores que ventilan sus juicios laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, proporcionándoles los medios idóneos para obligar a su contraparte al cumplimiento de sus condenas.

Este trabajo está compuesto de cuatro capítulos.

El primero expone de modo general las bases fundamentales donde descansa el Derecho del Trabajo Burocrático, con la finalidad de tomar un origen y a partir de éste forjar los conceptos y figuras jurídicas que interesan a ésta investigación.

El segundo capítulo se centra en los antecedentes de la rama burocrática del Derecho del Trabajo, recorriendo los sucesos históricos nacionales

trascendentales para el entendimiento del espíritu de los ordenamientos que rigen las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.

El tercero aborda el marco jurídico de la figura de ejecución de los laudos y de los medios apremiantes. Se ha elaborado este marco legal proporcionando los cimientos sobre los cuales se construyen las instituciones que interesan a nuestra materia y determinando su alcance y naturaleza.

Por último, en el cuarto capítulo se analizan las medidas de apremio actuales que, en la práctica, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplica a las dependencias omisas en acatar sus fallos, proponiendo mejoras que las vistan de eficacia para el cumplimiento inmediato de las condenas expresadas en un laudo. Se proponen, asimismo, nuevos apercibimientos que, a nuestro juicio, gozan de fuerza y eficacia suficiente para que las dependencias demandadas cumplan de manera inmediata las resoluciones dictadas y no sean letra muerta en su ejecución.

Capítulo 1. Conceptos y generalidades del Derecho del Trabajo

Burocrático.

El objetivo particular de éste capítulo es exponer de modo general las bases fundamentales donde descansa el **Derecho del Trabajo Burocrático**.

Se incluyen conceptos teóricos necesarios para su comprensión en el ámbito doctrinario y en el terreno práctico. Partimos desde acepciones de trabajo, burocracia, Derecho, justicia, Derecho Social, Derecho del Trabajo, Derecho Laboral Burocrático y Procesal del mismo, con la finalidad de exteriorizar, desde nuestro punto de vista, que el Derecho Burocrático es autónomo, aún perteneciendo al Derecho Social, ya que persigue la justicia social como resultado de su aplicación. Sin embargo, no debemos olvidar que el Derecho es uno solo y únicamente se ha dividido con fines instructivos.

Se asientan, además, las nociones de trabajador, el Estado como patrón de los servidores públicos, el nombramiento, la suspensión y terminación de éste y la relación laboral burocrática. Asimismo, de forma breve, se explica el proceso burocrático, con la finalidad de exhibir la tardanza de éste antes de ejecutar un laudo que resuelva los autos del expediente que se trate.

También se expone en éste capítulo el procedimiento de ejecución de los fallos, posterior a la impugnación de éstos mediante el juicio de amparo directo, así como las medidas de apremio aplicables ante el desacatamiento de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se procede, entonces, a concentrar definiciones y puntos trascendentales del derecho laboral burocrático para la eficaz comprensión de capítulos posteriores que abordarán las propuestas de este trabajo.

1.1. Derecho del Trabajo Burocrático.

El Derecho del Trabajo Burocrático “es la rama del Derecho que estudia (o regula) la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, relación derivada de la capacidad de acción denominada función pública”.¹

El Derecho Laboral Burocrático “es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos”.² Es el conjunto de disposiciones legales encargadas de regular la relación laboral del Estado con sus empleados.

También se considera como “aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico. “Teórico práctico”. Iure. México. 2008. P. 278.

² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. “Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales”. Tercera edición. Porrúa. México. 2010. P. 1.

compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”.³

Si bien, el Derecho del Trabajo Burocrático se deriva del Derecho del Trabajo, y este a su vez del Derecho Social, debemos advertir que nos hallamos frente a una rama del Derecho que cuenta con una autonomía palpable y determinada en nuestra Carta Magna. No cabe duda que con la aplicación de éste Derecho no solo se busca regular la relación laboral que existe entre el Estado y sus empleados, sino además mejorar el servicio público en México, vigilando el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado con sus servidores y éstos a la vez cumplan con sus deberes de manera eficiente.

1.1.1. Trabajo y burocracia.

El concepto de “trabajo” consagra diversas acepciones. Dicha palabra proviene del latín *trab, trabis*, que significa traba. El trabajo representa una traba para los individuos porque siempre lleva implícito el desarrollo de un cierto esfuerzo.⁴

³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Tercera edición. Porrúa. México. 2002. P. 50.

⁴ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décimo novena edición. Porrúa. México. 2010. P. 1.

Algunas corrientes ubican al término trabajo dentro del griego, *thlibo*, cuyo significado es apretar, oprimir o afligir.⁵ Unas más sitúan al trabajo como un castigo, derivándolo del vocablo latino *tripalium*, que significaba literalmente “tres palos” y era un instrumento de tortura formado por tres estacas entrelazadas en las que se amarraba al esclavo que rechazaba el sometimiento a las arduas labores de la Roma antigua, para proporcionarle latigazos e inclusive la muerte, prendiendo fuego a los maderos que componían dicho aparato de suplicio. Mediante una evolución metonímica, *tripalium* adquirió el sentido de penalidad, molestia, tormento o suceso infeliz, es decir, este nombre pasó de designar un instrumento de tortura a referirse a uno de los efectos de la tortura; el sufrimiento. Esto supuso perder los rasgos más específicos del significado. Ya no hay maderas, ni se ata a nadie a ningún sitio, ahora el sufrimiento lleva unida una retribución económica. Hallamos aquí nuestro actual concepto de trabajo porque el sufrir está presente en cualquiera de las actividades con las que nos ganamos el pan. Pensemos, sin ir más lejos, en los trabajos tradicionales del campo.

El trabajo se concibe además, como un castigo divino, pues es Dios quien, de acuerdo al libro del Génesis, capítulo 3, del versículo 17 al 20, después de que Adán comiera del fruto del árbol prohibido, dijo: “... *Por cuánto has escuchado la voz de tu mujer, y comido del árbol de que te mandé no comieses, maldita sea la tierra por tu causa: con grandes fatigas sacarás de ella el alimento en todo el discurso de tu vida. Espinas y abrojos te producirá, y*

⁵ Cfr. Ídem.

*comerás de los frutos que den las hierbas o plantas de la tierra. Mediante el sudor de tu rostro comerás el pan, hasta que vuelvas a confundirte con la tierra de que fuiste formado: puesto que polvo eres y a ser polvo tornarás”.*⁶

El Diccionario de la Real Academia Española⁷ define al trabajo, entre otros significados, como una obra, resultado de la actividad humana y como un esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza.

De acuerdo al artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho al trabajo consiste en la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que cada uno decida, siendo lícitos. Ésta libertad no puede transgredirse ni vedarse, salvo en casos especiales. El artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo exterioriza que se entiende por **trabajo** toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo⁸, el trabajo decente significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que genere un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

⁶ SAGRADA BIBLIA. “Biblia Católica Guadalupana conmemorativa de la segunda visita de su santidad Juan Pablo II a México”. Editorial Católica. México. 1990. P.12.

⁷ Cfr. Diccionario de la Lengua Española [En línea]. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. [<http://www.rae.es/rae.html>].

⁸ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Página Oficial [En línea]. [<http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm#a3>].

En nuestra opinión, el trabajo, además de ser un derecho, es una obligación. Para poder cubrir nuestras necesidades básicas y complejas debemos obtener ingresos económicos, y la forma más común de conseguirlos es trabajando. Así que, si deseamos mejorar nuestro nivel de vida y el de las personas que nos rodean, a quienes amamos, debemos sufrir día con día cumpliendo con la actividad, intelectual o material, que elegimos realizar para vivir o sobrevivir al mundo.

Un país, para dar un servicio a sus ciudadanos, en cualquiera de sus ramas, requiere del trabajo de personas de muy diferente capacidad y preparación. El Estado se apoya para hacerlo de abogados, médicos, economistas, profesores, contadores, ingenieros, pedagogos, secretarias, archivistas, técnicos, choferes, personal de limpieza, entre otros oficios y profesiones. Todos ellos conforman una burocracia.

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*, que se integra de la voz francesa *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, gobierno. Burocracia es la organización de trabajadores que tienen como empleador al Estado.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la burocracia como “una organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios”.⁹ Asimismo, la conceptúa como el conjunto de servidores públicos.

Con el paso del tiempo y la experiencia del servicio público, al vocablo burocracia se le ha dado una connotación negativa u ofensiva. El diccionario en

⁹ [Diccionario de la Lengua Española](#) [En línea]. Óp. Cit.

comento la define además, como Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos y como una administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

Se designa burocratización cuando un gobierno, dependencia, entidad o empresa tienen ciertas fallas que tradicionalmente se atribuyen a las oficinas públicas: lentitud y complejidad en los procedimientos, ineficacia e ineficiencia en las labores, arbitrariedad en las decisiones, duplicidad de trámites e inutilidad de éstos¹⁰. Se observa entonces, que éstos problemas suceden tanto en los entes públicos como en los privados.

De acuerdo a Víctor A. Thomson, “la burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo”.¹¹

El Dr. Andrés Serra Rojas subraya que, “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”.¹²

El abogado brasileño Oscar Bueno Magno indica que “burocracia es el aparato mantenido por el Estado para el ejercicio de sus actividades. Este aparato se compone de personas que se ligan a la administración de distintas maneras, a saber: a) Por vínculos políticos (Presidente, Gobernadores); b) Por

¹⁰ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico. “Teórico práctico”. Óp. Cit. P. 97.

¹¹ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2002. P. 96.

¹² MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. P. 106.

vínculos profesionales (servidores y funcionarios públicos); c) En virtud de requisición (reservistas, jurados, funcionarios electorales); d) Por causa de emergencia (servicios voluntarios como la extinción de un incendio); y e) Sin relación de dependencia (contratados a través de solicitud, servicio social, prácticas profesionales)".¹³

Visto que el término burocracia se ha utilizado de manera peyorativa refiriéndose a lo que se hace lento o complicado, y que se ha definido al burócrata como aquel sujeto que realiza su trabajo para el Estado de forma perezosa, poniendo obstáculos y tardando los trámites a los ciudadanos que asisten a las oficinas de gobierno, desde nuestro punto de vista, ese pensamiento es incorrecto e injusto. Si bien, dentro del servicio público existen tanto buenos como malos trabajadores, no podemos generalizar a la burocracia como holgazana e inepta. Queda en los empleados gubernamentales convencer a la ciudadanía de que no llevan impregnados esos malos adjetivos, demostrando con acciones y no con omisiones, que son la clase privilegiada de ser el puente de comunicación entre el ente moral conocido como Estado y sus habitantes.

1.1.2. Derecho y Justicia.

Los seres humanos que habitamos este planeta vivimos en sociedad. Son diversos los factores que implican la pertenencia a un grupo social, tales

¹³ Ídem.

como territorio, idioma, raza, clima, actividades económicas, cultura y más. Lo único que es primordial y existe en todas las sociedades que conforman a la Tierra es la necesidad de protección. Protección para que todos y cada uno de los individuos se desarrollen esplendorosamente hasta el final de sus días.

El hombre se ha dado cuenta, a través de los tiempos, que es preciso satisfacer necesidades básicas para lograr sobrevivir, tal y como son el comer, el vestir, el resguardarse del clima, el lenguaje y la comunicación, la convivencia, el conocimiento y la reproducción. Surgen, asimismo, otras necesidades más complejas encargadas de verificar que los individuos consigan satisfacer esas necesidades expuestas con antelación, de manera ordenada, para respetar el bien común y evitar el descontrol que tal búsqueda instintiva puede generar. Es el caso del Derecho.

El Derecho, *ius*, etimológicamente considerado, viene del latín *directum*. *Directum* es un derivado de *rectum*, adjetivo verbal de *regois-ere, rexi, rectum*, que significa regir; *directum*, es también el adjetivo verbal de *dirigo-is-ere, direxi, directum*, que significa dirigir en línea recta; *ius*, derecho, deriva del verbo *iusbeo-es-ere, iussi, iussum*, que significa mandar, ordenar, cuya raíz viene del sánscrito *ju*, ligar. El origen etimológico de la palabra derecho nos hace descubrir los conceptos de acción recta y de mandato o precepto.¹⁴

Poseemos una definición de Derecho, proporcionada por Celso (hijo), quien afirma que el Derecho es “el arte de lo bueno y lo equitativo” (*ius est ars*

¹⁴ Cfr. BRAVO GONZALEZ, Agustín y Bravo Valdés Beatriz. Derecho Romano. “Primer Curso”. Decimosexta edición. Porrúa. México. 1999. P. 29.

boni et aequi), según nos dice Ulpiano en el Digesto (D.1,1,1pr). El término *ius* se utiliza tanto para referirse al conjunto de normas que en un momento determinado regulan la conducta de un pueblo -o sea el derecho objetivo- como para aludir al facultamiento de conducta que la norma puede otorgar a un sujeto; esto es, el derecho subjetivo.¹⁵

Del término *ius* podemos derivar el de *iustitia*, a la que Ulpiano define como “la voluntad firme y constante de dar a cada quien lo suyo” (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendū*) (D.1,1,10pr.). Ambos términos, que etimológicamente tienen la misma raíz, están íntimamente ligados ya que el *ius* tiende siempre a la realización de la justicia (*iustitia*) y el objeto de la *iustitia* es el propio Derecho (*ius*). De ambos conceptos se desprenden los *praecepta iuris*, lo que conocemos como los preceptos jurídicos que en forma muy general expresan los deberes que el derecho objetivo impone siempre a los seres humanos.

- Vivir honestamente (*honeste vivere*).
- No dañar a otro (*alterum non laedere*).
- Dar a cada quien lo suyo (*suum cuique tribuere*) (Ulpiano, D.1,1,10,1).¹⁶

Existen numerosas definiciones de la palabra Derecho. El Derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Tratase de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden

¹⁵ Cfr. MORINEAU IDUARTE, Marta e Iglesias González Román. Derecho Romano. Cuarta edición. Oxford. México. 2006. P. 30.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*. P. 31.

facultades.¹⁷ Se acepta como el conjunto de leyes, preceptos y reglas a que están sometidos los hombres en su vida social.

El Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.¹⁸

Se entiende como el sistema racional de normas sociales de conducta declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas derivados del acontecer histórico.¹⁹

Derecho es un conjunto específico de normas obligatorias para los miembros de la comunidad política y cuya transgresión implica una sanción²⁰.

Es el sistema de reglas generales, bilaterales, impersonales y coercibles, que tienen como finalidad, alcanzar la justicia social, armonizar los intereses de los factores reales de poder, regular el uso de la fuerza estatal y lograr el bien común. Es el orden normativo diferente al moral, la religión y los convencionalismos.²¹

Por cuanto hace al término de justicia, consistente en “la voluntad firme y constante de dar a cada quien lo suyo”, se debe advertir que la acepción mejor

¹⁷ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Sexagésimo primera edición. Porrúa. México. 2004. P. 36.

¹⁸ Cfr. PEREZNIETO Y CASTRO, Leonel y Ledesma Mondragón Abel. Introducción al Estudio de Derecho. Segunda Edición. Harla. México. 1989. P.9.

¹⁹ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. “Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales”. Óp. Cit. P. 1.

²⁰ Cfr. MADRID ESPINOSA, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho y de la Política. Segunda edición. Fontamara. México. 2004. P. 46.

²¹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico. “Teórico práctico”. Óp. Cit. P. 273.

dispuesta para este vocablo, se acompaña de la palabra social. La justicia social, según Johannes Messner, es “la que regula, en orden al bien común, las relaciones de los grupos sociales entre sí (estamentos o clases) de los individuos como miembros suyos, de suerte que cada grupo de a los demás aquella parte del bien social a que tienen derecho en proporción a los servicios con que contribuyen a ese bien”.²²

La justicia social se refiere a las nociones fundamentales de igualdad de oportunidades y de derechos humanos, más allá del concepto tradicional de justicia legal. Está basada en la equidad y es imprescindible para que los individuos puedan desarrollar su máximo potencial y para que se pueda instaurar una paz duradera.

La justicia social implica el compromiso del Estado para compensar las desigualdades que surgen en el mercado y en otros mecanismos propios de la sociedad. Las autoridades deben propiciar las condiciones para que toda la sociedad pueda desarrollarse en términos económicos. Esto quiere decir, en otras palabras, que no deberían existir unos pocos millonarios y una gran masa de pobres.

La finalidad del Derecho del Trabajo Burocrático es conseguir la justicia social, y solo puede alcanzarla persiguiendo la equidad entre los servidores públicos, que conforman en conjunto, un grupo social.

²² KURCZYN VILLALOBOS, Patricia y otros. La Justicia Laboral: Administración e Impartición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2005. P. 3.

1.1.3. Derecho Social.

El Derecho Social se enlaza con la división tradicional de la ciencia jurídica para constituir, junto con el Derecho Público y el Derecho Privado, la clasificación más importante para el estudio del Derecho.

Trueba Urbina afirma que “Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de su integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.²³

De la Cueva define a los derechos sociales como “los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas”.²⁴

El Derecho Social es producto de una moral colectiva. Corresponde a un distinto tipo de hombre, en el sentido de que está sujeto a vínculos sociales, a una colectividad. La idea del Derecho Social no se centra en la idea de igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen. La igualdad deja de ser punto de partida del Derecho para convertirse en la meta del orden jurídico.

Según la tesis de José Campillo Sáenz, citada por el laboralista José Dávalos, del Derecho Social pueden darse las siguientes connotaciones:

²³ DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Óp. Cit. P. 28.

²⁴ Ídem.

I.- Los derechos individuales y los derechos políticos están estructurados, esencialmente, en torno a la idea de libertad. Los derechos sociales intentan realizar, preferentemente, la justicia social.

II.- Los derechos individuales y políticos pertenecen a todo hombre por el hecho de serlo; los sociales se otorgan por el hecho de pertenecer a una determinada categoría social independientemente de la ciudadanía.

III.- Los derechos individuales son derechos absolutos, erga omnes. Los derechos sociales son derechos relativos, con un sujeto pasivo determinado, que puede ser el Estado, el empresario u otra persona privada.

IV.- Los derechos individuales o de libertad constituyen prevalentemente, un deber de no intervención a cargo del Estado en la esfera de la autonomía del individuo. Los derechos sociales, exigen, en cambio, una conducta activa por parte del Estado, bien mediante el otorgamiento de determinadas prestaciones o bien mediante la intervención estatal para regular y distinguir la conducta de los particulares.

V.- Los derechos individuales, por regla general, están previstos en normas reglamentarias, mientras que, también por regla general, los derechos sociales están expresados en normas constitucionales que las leyes ordinarias o las restantes fuentes del derecho sólo pueden mejorar, pero nunca disminuir en perjuicio de los sujetos a cuya protección están dirigidos”.²⁵

²⁵ Ídem.

1.1.4. Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas reguladoras de las relaciones nacidas de la prestación de un trabajo libre realizado por cuenta ajena y con situación de subordinación o dependencia. Es el sistema que regula (o estudia) la relación laboral.²⁶

De acuerdo a Trueba Urbina, “el Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”.²⁷

Alfredo Sánchez Alvarado manifiesta que el Derecho del Trabajo “es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino”.²⁸

Otro de los conceptos acertados en explicar la denominación del Derecho del Trabajo es el del Doctor Néstor de Buen, que lo considera como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios

²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico. “Teórico práctico”. Óp. Cit. P. 285.

²⁷ DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Óp. Cit. P. 39.

²⁸ Ídem.

personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.²⁹

José Dávalos manifiesta que el Derecho del Trabajo es “el conjunto de normas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.³⁰

Las definiciones anteriores comprenden un mismo concepto explicado desde puntos de vista heterogéneos. Sin embargo, han englobado conceptos análogos respecto de los fines del Derecho del Trabajo, como son el de proteger, dignificar, regular las relaciones laborales, equilibrar los factores en juego de la producción y conseguir la justicia social.

Es inevitable observar que, en nuestro país, los principios rectores del Derecho del Trabajo se violan sin pudor y de manera reiterada. La idea del trabajo como un derecho y un deber social, la libertad de trabajo, la igualdad en el trabajo y la estabilidad en el empleo, son blancos de transgresión cotidiana en el desarrollo de la vida laboral mexicana. Sería fantástico recapacitar sobre la finalidad del Derecho del Trabajo, ya seamos patrones, trabajadores o autoridades laborales, sin olvidar sus características instauradas para la obtención de la justicia social. Nos referimos al Derecho del Trabajo como un derecho protector y reivindicador de la clase trabajadora, en constante expansión, irrenunciable y como un mínimo de garantías sociales para los trabajadores. Un derecho de todos y para todos.

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

1.2. Relación Laboral Burocrática.

La relación jurídica es “un vínculo entre dos o más personas, resultado de un acto jurídico”.³¹

Hay relación de trabajo cuando una persona realice actos, ejecute obras o preste servicio a favor de otra, bajo la dependencia de ésta, en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera que sea el acto que le dé origen.

Relación de trabajo es la vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real o jurídica, con exclusión de la existencia o no de un contrato de trabajo. En el Derecho del Trabajo existen dos tipos de relaciones laborales; individuales y colectivas. Las relaciones laborales individuales se refieren al ámbito del trabajador con su patrón y de acuerdo a los compromisos contraídos entre ambos. Las colectivas abarcan el ámbito de los trabajadores en su conjunto a través de su representación sindical con su patrón o patronos.³²

Reafirmando los conceptos de relación laboral, el artículo 20° de la Ley Federal del Trabajo expresa que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Asimismo, explica

³¹ MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Óp. Cit., P. 76.

³² Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Porrúa. México. 2005. P. 3.

que contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

El artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precisa que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. No debemos olvidar que el presupuesto para la existencia de la relación laboral burocrática es la expedición del nombramiento respectivo o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, conforme al artículo 3° de dicha legislación.

Acosta Romero considera que la relación laboral burocrática “es un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto”.³³

1.2.1. Naturaleza de la relación laboral burocrática.

Carlos A. Morales Paulín señala que son cuatro las teorías que han tratado de explicar la naturaleza de la relación del Estado con sus empleados:

1.- La de la función pública; esta teoría se refiere a que la relación jurídica existente entre el Estado y sus trabajadores, deriva del conjunto de

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 191.

deberes, derechos y situaciones que se originan entre ellos. Estos deberes y derechos no encuadran únicamente en el ámbito laboral, sino que abarca otros, que tienen que ver con los fines del Estado.³⁴

2.- La de la relación laboral; un concepto concreto de relación laboral, susceptible de aplicarse en ambos apartados, A y B, del artículo 123° constitucional, lo encontramos en la definición del autor Mario de la Cueva que dice “la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos 21 y contratos ley y de sus normas supletorias”.³⁵ Es evidente que en la relación burocrática se cumple con los elementos mencionados en la anterior definición; sujetos de la relación laboral (Estado como patrón y sus trabajadores), la subordinación (por parte de los trabajadores en el sector público), el nombramiento (acto que da origen a la relación laboral burocrática) y la aplicación de leyes y principios especiales en la materia (principios del apartado B del artículo 123° constitucional y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

3.- La de la autonomía del Derecho Burocrático; afirma el Dr. Fix Zamudio que “toda vez que el Derecho Burocrático está integrado por un

³⁴ Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Porrúa. México. 2005. P. 234.

³⁵ Ídem.

conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social, debe considerársele como una disciplina autónoma”.³⁶

4.- La del trabajo burocrático como trabajo especial; un derecho especial es cuando se refiere a una determinada categoría de personas y sus normas son particulares, si bien no contrastan con el derecho común (o también) por contener normas pertenecientes a una institución o una serie de relaciones determinadas, o sea cuyo fin es una regulación parcial. Néstor de Buen indica que “los derechos especiales implican, en realidad una modificación de las reglas relativas a la duración, suspensión, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo y establecen regímenes diferentes de condiciones de trabajo particularmente con respecto a jornadas y a derechos y obligaciones de patrones y trabajadores”.³⁷

Desde nuestro punto de vista, la teoría certera para explicar la naturaleza de la relación del Estado con sus empleados es la teoría de la relación laboral.

1.2.2. Sujetos de la relación laboral burocrática.

Los sujetos de la relación laboral burocrática son el Estado, quien funge como patrón, y sus servidores públicos.

³⁶ *Ibidem*. P. 236.

³⁷ MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Óp. Cit. P. 104.

1.2.2.1. Trabajador como servidor público.

El artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo expresa que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. De la misma manera, el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expone que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Debemos aclarar la diferencia entre empleado, funcionario y servidor público, para entender mejor la clasificación de los trabajadores detallada en la ley burocrática.

Servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.³⁸

Un servidor público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.³⁹

Empleado público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por

³⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. "Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado". Óp. Cit. P.41.

³⁹ Cfr. Ibídem. P. 146.

un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.⁴⁰ Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguno.

Funcionario público es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.⁴¹ Es la persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es, propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Existen además, los altos funcionarios que son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado.

De acuerdo al artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consideran servidores públicos:

1. A los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial);
2. A los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
3. A los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*. P.145.

⁴¹ Cfr. *Ídem*.

4. A los de las Juntas Federales de Mejoras Materiales;
5. A los del Instituto Nacional de la Vivienda;
6. A los de la Lotería Nacional;
7. A los del Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
8. A los del Instituto Nacional Indigenista;
9. A los de la Comisión Nacional Bancaria;
10. A los de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;
11. A los de la Comisión Nacional de Valores;
12. A los de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
13. A los del Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho;
14. A los del Hospital Infantil, y
15. Así como a los trabajadores de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

El artículo 4° de la misma legislación clasifica a éstos en trabajadores de base y de confianza.

Son trabajadores de confianza todos aquellos enumerados en el artículo 5° de la ley burocrática. Para no enlistar todos los puestos que se reputan de confianza ubicados en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en la planta de la Presidencia de la República, se pueden dar este tipo de nombramientos únicamente a los que desarrollan funciones de dirección, inspección y manejo de fondos, auditoría, control de adquisiciones en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, los secretarios particulares,

Agentes del Ministerio Público Federal, Policías Judiciales, entre otros. Este tipo de trabajadores gozan únicamente de la protección del salario y disfrute de la seguridad social.

Por exclusión, son trabajadores de base los no incluidos en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Una característica esencial en este tipo de trabajadores, es que por el hecho de ser de base, serán inamovibles, y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente y únicamente podrán ser cesados por justa causa en términos del artículo 46° del citado ordenamiento.

A efecto de considerar o conocer quiénes son trabajadores de base y de confianza, de acuerdo al artículo 20° de la ley burocrática, se establece que en los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, existirá un Catálogo General de Puestos, que especifique dichas características.

1.2.2.2. Estado-Patrón.

El patrón es la persona física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación, los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador.

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, su artículo 10° define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. El artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado detalla que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre

los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. Se puede apreciar la terrible omisión de señalar a los trabajadores de confianza.

La palabra titular es un concepto utilizado en derecho burocrático. Morales Paulín nos dice que la titularidad “constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral”.⁴²

Este autor señala que “existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en el otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador. La titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la persona moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado-patrón”.⁴³

1.2.3. El nombramiento.

Atento a lo dispuesto por el artículo 12° de la ley burocrática, los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

⁴² MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Óp. Cit. P. 225.

⁴³ Ídem.

El nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.

Los requisitos que debe contener son:

1. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
2. Los servicios que deben prestarse, los que se determinaran con la mayor precisión posible.
3. El carácter de nombramiento: definitivo, interno, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Son definitivos cuando las labores que va a realizar el trabajador son permanentes. Estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen. Los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones y por medio de escalafón respectivo.

Los nombramientos interinos se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses. Éstos se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones de carácter personal.

Los provisionales se expiden, conforme al procedimiento escalafonario respectivo, a un trabajador que ocupe una vacante temporal mayor de seis meses.

Los nombramientos por tiempo fijo son los que se expiden con fecha precisa de terminación de trabajos eventuales o de temporada.

Los de obra determinada son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada que por su naturaleza no es permanente, la duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

4. La duración de la jornada de trabajo.

5. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador.

6. El lugar donde prestará sus servicios.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

La suspensión temporal de los efectos del nombramiento “es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones suspendiendo la producción de sus efectos, sin alguna responsabilidad para el trabajador y el patrón, cuando se advierte alguna circunstancia, que impide al trabajador la prestación de su trabajo.”⁴⁴

Las causas de suspensión temporal, conforme al artículo 45° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son:

“I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

⁴⁴ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 239.

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador”.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

1.2.4. Terminación de la relación laboral burocrática.

La terminación de la relación de trabajo consiste en dejar sin efecto el nombramiento, en virtud de causa justa que así lo amerite, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. De acuerdo al artículo 46° de la ley burocrática las causas por las que dejará de surtir efectos el nombramiento de los trabajadores son:

“I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria”.

1.3. Derecho Procesal del Trabajo Burocrático.

El profesor Cipriano Gómez Lara ha establecido que se entiende por proceso “... un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.⁴⁵

El Derecho Procesal es el sistema de Derecho Público que regula la función jurisdiccional y los órganos estatales competentes para ella.

Por Derecho Procesal Burocrático se comprende a la rama del Derecho Procesal encargada de solucionar o dirimir los conflictos laborales entre el Patrón-Estado y sus trabajadores, que por la vía del ejercicio de la acción conozca el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, litis que desahogado el proceso se resolverá mediante el laudo que emita dicho órgano jurisdiccional aplicando principalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

⁴⁵ BOLAÑOS LINARES. Rigel. Derecho Laboral Burocrático. “Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales”. Óp. Cit. P. 61.

Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123° constitucional, la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, según corresponda, con apego a las garantías individuales, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, que deberá ser acatado por las partes cuando se convierta en cosa juzgada o laudo firme.

1.3.1. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del Apartado “B” del artículo 123° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente está integrado por ocho Salas, cada una conformada por tres Magistrados, de los cuales uno es designado por el Gobierno Federal, otro por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y uno más Tercer Árbitro, nombrado por los dos primeros Magistrados y que funge como Magistrado Presidente de Sala.

El Pleno del Tribunal se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y con el Magistrado designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.

La misión del Tribunal consiste en impartir y procurar justicia laboral en forma gratuita, pronta, completa e imparcial a los trabajadores al servicio del Estado, con amplias facultades para intervenir como institución de orientación, consulta, asesoramiento y defensa mediante la aplicación irrestricta de la ley, administrando los recursos con transparencia, eficacia y eficiencia para mantener la paz y consolidar un régimen de convivencia social, regido plenamente por el Derecho, donde la ley será aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Su visión es mejorar la calidad de los servicios públicos que ofrece el Tribunal; administrar justicia dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, gratuita e imparcial. Incrementar y actualizar los conocimientos del personal y simplificar los trámites a los usuarios.

1.3.1.1. Competencia.

De acuerdo al artículo 124° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y;

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

El pleno es el órgano supremo del Tribunal y le corresponde:

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

II.- Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias.

III.- Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior (124° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, asentado en la competencia general del Tribunal).

IV.- Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación del número de Salas y de las Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y;

V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

A cada una de las salas le corresponde:

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

II.- Las demás que les confieran las Leyes.

Las salas auxiliares son competentes para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 1° de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;

II.- Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo, y

III.- Las demás que les confieran las Leyes.

1.3.2. Procedimiento laboral burocrático.

El procedimiento laboral burocrático está apoyado por todos aquellos principios de justicia social, perfeccionistas y reivindicatorios que tiene el proceso de los trabajadores asalariados, tales como:

1.- Principio de Publicidad; tiene por meta garantizar que el negocio será resuelto en forma limpia y honesta, con la mayor equidad y legalidad posible.

2.- Principio de Gratuidad; el artículo 17° constitucional expresa que la administración de justicia será gratuita. Asimismo, el artículo 685° de la Ley Federal del Trabajo señala que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte, y el artículo 144° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado declara que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas, consecuentemente, el procedimiento laboral burocrático será gratuito.

3.- Principio de Inmediación; se refiere a que el juzgador tendrá que estar en contacto directo con las partes y presidir, de ser posible, todas las audiencias a fin de que conozca del negocio y dicte una sentencia justa. Los miembros del Tribunal podrán hacer libremente las preguntas que prejuzguen oportunas a las personas que intervengan en la audiencia, examinar documentos, objetos o lugares, en atención de que el derecho procesal del trabajo es profundamente dinámico y humano por la naturaleza misma de los intereses en juego.

4.- Principio de Oralidad; consiste en que el procedimiento se desarrolla verbalmente, es decir, las personas comparecerán personalmente y expondrán en forma verbal sus derechos y en caso de presentar escritos, éstos deberán ser ratificados verbalmente, constituyendo lo anterior en una mayor comunicación directa entre las partes y el juzgador.

5.- Instancia de Parte; establece que el órgano jurisdiccional no puede actuar por sí mismo, sino que, requiere de la petición de los particulares.

6.- Economía y Concentración; los juicios deberán ser breves en su tramitación.

7.- Suplencia de la Deficiencia de la Demanda del Trabajador; consiste en la obligación que tiene el Tribunal de apoyar al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones, siempre con base en los hechos planteados por el trabajador en la demanda. Del artículo 685° de la Ley Federal del Trabajo se desprenden los dos aspectos que abarca la suplencia:

A) En completar las prestaciones que deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador.

B) Prevenir al trabajador o a sus beneficiarios, para que corrijan los defectos u omisiones en que haya incurrido.

Se aplican, además, las normas de procedimiento establecidas en la propia legislación burocrática, la cual es reglamentaria del apartado “B” del artículo 123° de nuestra Constitución. Sin embargo, el artículo 11° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala las fuentes supletorias que se pueden aplicar en lo no previsto por esta ley.

El orden de estas fuentes es el siguiente:

- 1.- La Ley Federal del Trabajo.
- 2.- El Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 3.- Las Leyes del Orden Común.
- 4.- La Costumbre.
- 5.- El Uso.
- 6.- Los Principios Generales del Derecho.

7.- La Equidad.

Por lo tanto, es función del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano de jurisdicción burocrática, llevar a cabo la administración de justicia social entre el Estado Patrón y sus trabajadores, procurando la tutela de los empleados por ser parte inferior en el procedimiento.

1.3.2.1. Conflicto laboral burocrático.

La palabra conflicto proviene del latín *conflictus*, que significa combate, lucha o pelea. En otra acepción significa problema, cuestión, materia de discusión, apuro, situación desgraciada y de difícil salida.

En un sentido amplio, se define a los conflictos laborales como aquellas fricciones que pueden producirse en las relaciones de trabajo. En sentido estricto, los conflictos laborales son las diferencias que pueden suscitarse entre trabajadores y patrones, solo entre éstos o solo entre aquellos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

La clasificación de los conflictos laborales atiende a razón de:

A) En razón de los sujetos involucrados.

- a) Entre trabajadores y patrones. Son las controversias típicas, pues se trata de las divergencias laborales más numerosas e importantes. Ejemplos: controversias nacidas de un despido injustificado, incumplimiento del contrato colectivo.

- b) Entre trabajadores. Son contrarios a la unión fraterna de los que viven del alquiler de su trabajo, unidad que es el origen de su fuerza como clase social. Éstos pueden darse entre los trabajadores de una misma dependencia (por cuestiones de preferencia, antigüedad y ascenso escalafonario), entre sindicatos (por la titularidad de derechos y acciones sindicales), y entre trabajadores y sindicatos (controversias entre un sindicato y sus agremiados por motivos de la indebida aplicación de las cláusulas de ingreso o separación, o de los estatutos).
 - c) Entre patrones. Éstos no constituyen una auténtica posibilidad en la sociedad en la que vivimos. La hipótesis existe y la conservó el legislador buscando evitar una laguna.
- B) En función de la naturaleza del conflicto.
- a) Conflictos de orden jurídico. Surgen por la aplicación o interpretación de las normas de trabajo, legales o contractuales. Ejemplos: inconformidad con el pago de tiempo extraordinario, negativa a entregar material de trabajo especificado en el contrato.
 - b) Conflictos de orden económico. Se refieren al establecimiento o a la modificación de los conflictos laborales, o bien, la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo. Ejemplos: la nivelación salarial de un trabajador en relación con sus demás compañeros, reducción de personal con motivo de la implantación de maquinaria nueva.

C) Por el tipo de interés que afecta.

a) Individuales. Afectan el interés particular de uno o varios trabajadores.

b) Colectivos. Afectan el interés sindical, gremial de los trabajadores.

1.3.2.2. Acción y excepción. Demanda y contestación.

Tena Suck nos dice que “acción es un derecho subjetivo de carácter público concedido por el Estado al individuo, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional y para poder actuar en el proceso con el fin de obtener, respecto de otra persona, una decisión que se traduce generalmente en la constitución, declaración o condena sobre las relaciones jurídicas”.⁴⁶

Las acciones se clasifican en:

a).- Acciones de condena, en las que se reclama del órgano jurisdiccional que obligue al demandado al pago o cumplimiento de determinada prestación.

b).- Acciones declarativas, encaminadas a que se reconozca la existencia de un derecho.

c).- Acciones constitutivas o modificativas, encaminadas a crear o a cambiar un estado jurídico preexistente.

⁴⁶ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 253.

d).- Acciones cautelares, encaminadas a obtener una resolución provisional que pueda garantizar el resultado de otra acción o el cumplimiento de un derecho.

e).- Acciones ejecutivas, que son las que pretenden obtener en forma coactiva lo que es debido a la indemnización correspondiente.⁴⁷

Las acciones más comunes en el derecho laboral burocrático son:

- 1.- La reinstalación.
- 2.- Indemnización constitucional.
- 3.- Pago de prestaciones devengadas.
- 4.- Indemnización por incapacidad proveniente de riesgos profesionales realizados.
- 5.- Retabulaciones escalafonarias.

En el último párrafo del artículo 873° de la Ley Federal del Trabajo se expresa que cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviera ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalara los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días.

La excepción en sentido amplio es la oposición que el demandado formula frente a la demanda, esto es, el derecho de contradicción. La excepción en sentido estricto, se refiere concretamente en destruir la acción por la falta de

⁴⁷ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 1985. P. 206.

los presupuestos o requisitos necesarios para que pueda entablarse una relación procesal perfecta o en cuanto a la procedencia de acción, “la defensa es una oposición no a la actividad del órgano jurisdiccional, sino al reconocimiento del derecho material pretendido en la demanda, como serían los hechos y argumentos que hace valer el demandado en juicio, para impedir el ejercicio de la acción”.⁴⁸

Las excepciones pueden ser dilatorias y perentorias. Las primeras tienen por objeto detener las excepciones ejercitadas por las partes tales como la falta de personalidad, la incompetencia y la litispendencia. Las perentorias son las que atacan directamente la acción, como serían las excepciones de pago, prescripción, de ausencia, de relación de trabajo y de cosa juzgada.

Demanda, señala la Real Academia Española es “la petición que un litigante sustenta en un juicio”.⁴⁹ Demanda es el acto procesal que da inicio al procedimiento jurisdiccional, en el sentido práctico, es el escrito donde están manifestados los hechos que el trabajador somete a la consideración del Tribunal, para que éste resuelva, conforme a la legislación aplicable, el caso concreto.⁵⁰

La demanda en materia burocrática está regulada por el artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se

⁴⁸ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 256.

⁴⁹ Diccionario de la Lengua Española. [En línea]. Óp. Cit.

⁵⁰ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 252.

establecen cuáles son los requisitos que debe llenar la misma y que a continuación enumeramos:

1.- En primer lugar, deberá llevar el nombre y domicilio del reclamante o actor en el juicio. Es importante no omitir el domicilio, ya que las notificaciones que debiera recibir personalmente el actor, se le tendrían que realizar por medio de los estrados del Tribunal,

2.- Nombre y domicilio del demandado.

3.- Objeto de la demanda. Consiste en indicar que pretende el actor con su demanda.

4.- Una relación de los hechos. Se debe narrar de manera sucinta los motivos por los que tienen que acudir ante la autoridad a solicitar su intervención.

5.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tenga por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

6.- Las pruebas de que dispongan y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, sino concurre personalmente.

7.- La firma del demandante o, en caso de que no sepa o pueda firmar, su huella digital.

Notificada la demanda, de acuerdo al artículo 130° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el titular demandado deberá contestarla en un término no mayor de cinco días hábiles. En caso de ser trabajador

burocrático el demandado, contará con nueve días hábiles para hacerlo. Si el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La contestación de la demanda deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, ofrecer pruebas e indicar el lugar en que puedan obtenerse las pruebas que no pudiere aportar directamente y que tenga por objeto la verificación su contestación a los hechos y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

Al igual que en el escrito inicial de demanda, acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de sus representantes. En el artículo 134° de la ley burocrática se establece que los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder. Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio. Ambas partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.

Cuando el demandado no conteste la demanda en el término que le fue concedido o resulte mal representado, se le tendrá por contestada su demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

En términos del artículo 131° de la Ley burocrática, el Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y

citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

1.3.2.3. Exhortación a conciliar.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, conciliar es “componer y ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí”.⁵¹ La conciliación consiste en ponerse de acuerdo en un punto divergente, con la intervención de un tercero que induce a ello a las partes. Reside en confirmar dos opiniones contrarias mediante la ubicación del justo medio.⁵²

La conciliación en los procedimientos laborales burocráticos individuales no conforma una etapa propiamente como en el procedimiento laboral ordinario. Las salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al emitir el acuerdo de emplazamiento a los demandados, dictan otro donde se expresa que toda vez que en el Diario Oficial de la Federación de fecha doce de febrero de mil novecientos noventa y dos se reestructuró el Servicio Público de Conciliación, en términos del segundo párrafo del artículo 122° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se le hace del conocimiento a las partes la existencia de la Unidad de Funcionarios Conciliadores, para los efectos legales a que sus intereses convengan.

⁵¹ Diccionario de la Lengua Española. [En línea]. Óp. Cit.

⁵² Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario jurídico. “Teórico práctico”. Óp. Cit. P. 163.

Sin ser una etapa formal en el procedimiento burocrático, la conciliación si constituye una clara exhortación de arreglar por ese medio el conflicto entre las partes. Ya más adelante, en la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, el secretario de audiencias los invita una vez más, de manera informal, a conciliar. En caso de que las partes se negasen a ajustar sus ánimos, el secretario acuerda la imposibilidad de llegar a un arreglo conciliatorio tendiente a dar por terminado en dicha vía el presente asunto y, atento a lo dispuesto por los artículos 131° y 132° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, abre el periodo de recepción de pruebas.

1.3.2.4. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

De acuerdo al artículo 776° de la Ley Federal del Trabajo y 132° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son admisibles en el proceso todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho. El tribunal calificará las pruebas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando las que no tengan relación con la litis. Los medios probatorios son los siguientes:

- I. Confesional;
- II. Documental;
- III. Testimonial;
- IV. Pericial;
- V. Inspección;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental de actuaciones; y

VIII. Fotografías y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

En el escrito inicial de demanda se deberá indicar el lugar en donde se puedan obtener las pruebas que no pudiere aportar directamente la demandante y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, así como las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. Además, no basta ofrecer las pruebas sino debe ofrecerse su perfeccionamiento, para el caso de que sean objetadas, y relacionarlas con los hechos que correspondan.

Una vez desahogadas todas las pruebas y cerrada la etapa de instrucción, se abre el periodo de alegatos. De acuerdo al autor Eduardo Pallares, los alegatos son “la exposición razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente”.⁵³ Los alegatos consisten en los razonamientos mediante los cuales, el trabajador reitera sus acciones o pretensiones, así como los hechos en que las funda; y el apoderado del titular demandado reitera sus excepciones y defensas.

Los alegatos derivan de los principios de audiencia e igualdad de las partes y, consisten en las manifestaciones o razonamientos que las partes

⁵³ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 273.

formulan, teniendo por objeto fortalecer sus puntos de vista sostenidos en el juicio. Esto es, son apreciaciones personales de las partes que buscan influir en el ánimo del juzgador a efecto de colmar sus pretensiones, ya que en los alegatos se exponen razones tendientes a ilustrar al juzgador sobre la litis planteada.⁵⁴

Si los alegatos se formulan por escrito, el secretario de audiencia tiene que hacer constar en autos dicha circunstancia, esto es, que se ha recibido ocurso en el que se contienen los alegatos. En el supuesto de que sean orales, se les concede a las partes, por una sola vez, el uso de la palabra.

Cerrado el periodo de alegatos, se turnan los autos al área de proyectistas a fin de emitir el laudo que en derecho corresponda.

1.3.2.5. El laudo burocrático.

El término laudo proviene del latín "*laudere*", de "*laus, laudis*", que significa alabar, alabanza. La palabra laudo se conserva por una cierta tradición social que procura destacar, como indica Trueba Urbina, "la función social que incumbe ejercer en la jurisdicción laboral a la Junta de Conciliación y Arbitraje".⁵⁵

⁵⁴ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. "Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales". Óp. Cit. P. 89.

⁵⁵ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. "(Incertidumbre Jurídica)". Óp. Cit. P. 274.

Así, el laudo constituye el método de resolución de los conflictos obrero-patronales, ajustado a un procedimiento que encamina a los trabajadores y patronos a ser ellos mismos, con ayuda de un mediador, quienes encuentren la solución a sus divergencias.⁵⁶

El laudo es la resolución que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por conducto de cada una de sus Salas en el proceso y que decide la cuestión de fondo planteada por las partes en los conflictos de trabajo burocrático.

Al respecto, el artículo 837° de la Ley Federal del Trabajo establece que los laudos son resoluciones de los tribunales laborales que deciden sobre el fondo del conflicto de un asunto.

De acuerdo al artículo 840° de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley burocrática, el laudo contendrá:

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

⁵⁶ Cfr. Ídem.

VII. Los puntos resolutivos.

La redacción de los laudos consagra cuatro partes fundamentales. La primera consiste en el rubro, donde se asientan la fracción I y II del artículo citado con antelación. En la segunda parte, conocida como “resultandos”, se asienta los antecedentes fácticos que dieron origen al conflicto, la parte medular del escrito de demandada y de la contestación del titular demandado, así como la enumeración de los medios de prueba aportados por las partes y de haberse producido, los extractos de los alegatos. La tercera parte nombrada “considerandos”, contiene las apreciaciones del Tribunal burocrático, sobre aspectos torales del conflicto puestos a su conocimiento, tales como la carga de la prueba y la forma como se cumplió o no con ella, además de establecer las razones por las cuales el Tribunal estima o no procedente o improcedentes las pretensiones o excepciones y defensas, resolviendo. La última parte se refiere a lo que se conoce como “resolutivos”, que son los puntos consecuencia de las razones incluidas en los considerandos y que vienen a determinar la absolución o la condena.

Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada y 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. Asimismo, los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará personalmente a las partes, y deberá ser acatado por las autoridades correspondientes.

Una vez notificado el laudo, cualquiera de las partes, dentro del término de tres días, podrá solicitar al Tribunal la aclaración de la resolución, para corregir errores o precisar algún punto. El Tribunal dentro del mismo plazo resolverá, pero por ningún motivo podrá variarse el sentido de la resolución.

Los laudos dictados por las Salas que integran el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no admiten ninguna clase de recurso ordinario. Solo podrá proceder en contra de ellos el juicio de amparo directo.

1.3.3. Amparo en materia laboral burocrática.

El juicio de amparo es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada “quejoso”, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o

mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.⁵⁷

Según el órgano jurisdiccional de su conocimiento, el juicio de amparo se divide en directo e indirecto. El amparo indirecto es el que se promueve ante los jueces de Distrito y sólo en una segunda instancia puede llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito; mientras el amparo directo se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por conducto de la autoridad responsable y, solo podrán recurrirse sus resoluciones en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.3.1. Amparo directo.

El artículo 107° constitucional establece en su fracción III que, cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. El amparo en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las

⁵⁷ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Décima edición. Porrúa. México. 1996. P. 1.

Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley.

De lo anterior se advierte que estamos ante la figura del amparo directo. En caso de que las partes en litigio consideren que se violaron sus garantías individuales en el proceso dirimido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podrán interponer en los quince días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación personal del laudo, el juicio de amparo correspondiente ante dicho Tribunal, el cual lo remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, ello conforme a la Ley de Amparo.

En caso de que se obtenga el amparo de la Justicia Federal, se deberá actuar como se haya indicado en la sentencia, lo que generalmente lleva al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a la emisión de un nuevo laudo, que atienda a lo ordenado en el amparo, el cual se conoce como laudo en cumplimiento o cumplimiento de ejecutoria.

1.3.3.2. Amparo indirecto.

La fracción VII del artículo 107° constitucional, ordena que el amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito

bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia, sentando las bases del juicio de amparo indirecto.

El amparo indirecto en materia laboral burocrática podrá ejercitarse en los siguientes casos:

- a) Amparo contra leyes. Lo que también aplica en las reformas que a la ley de la materia se realicen.
- b) Amparo contra actos de tribunales de trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Esto es, en materia de acuerdo que desecha una demanda, resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los incidentes de liquidación, actos de ejecución, prescripción para ejecutar un laudo.
- c) Amparo contra actos en el juicio de imposible reparación. Esto es, referentes a reconvención, incompetencia, cuestiones de personalidad.
- d) Amparo contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afectan a personas extrañas al mismo. Es el caso de un emplazamiento ilegal.

1.4. Procedimiento de ejecución de los laudos burocráticos.

El procedimiento de ejecución es la secuencia de pasos o gestiones para ejecutar un acto jurídico, en este caso, los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ante el fallo, la parte que ha sido vencida en el juicio puede asumir alguna de dos actitudes; cumplir con el laudo o no cumplirlo. Con la actitud del cumplimiento voluntario se obtiene la satisfacción de las pretensiones de la parte vencedora y no se lleva a cabo prácticamente ningún acto procesal más. En cambio, el incumplimiento del laudo por la parte vencida, hace necesario que el órgano jurisdiccional dicte las medidas adecuadas para lograr la realización práctica del contenido del laudo, aún en contra de la voluntad del demandado.

En el procedimiento laboral burocrático, la ejecución de los laudos está regulada por los artículos 150° y 151° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

El artículo 151° manifiesta que cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no

hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley burocrática, que habla de la multa como medida legal para que el Tribunal haga cumplir sus resoluciones.

En la práctica, una vez que el laudo ha causado estado, el Tribunal dicta auto de ejecución sin necesidad de que la parte actora lo solicite por escrito.

1.4.1. Ejecución.

Briseño Sierra señala que, “cualquiera que sea la rama que se elija, la palabra ejecución se emplea al mismo tiempo en dos o más sentidos. Ejecución puede ser cumplimiento, promulgación, reglamentación, ejercicio de facultades, aplicación de normas, efectuación de órdenes, eficacia de los actos y cúmulo de significados, que hacen insuficiente cualquier diccionario de sinónimos limitados a sentidos tales como realizar, efectuar, hacer, cumplir, verificar, ajusticiar, matar, tocar, embargar, etcétera. No obstante, la teoría y práctica del derecho ha terminado por coincidir en el sentido especial de la expresión cuando acuden a la realización forzosa o forzada”.⁵⁸

La ejecución de una sentencia es el acto de apremio para el cumplimiento coactivo de la resolución final de un litigio, cuando no se ha

⁵⁸ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 278.

acatado de manera voluntaria. Tal actividad es parte del proceso, pues este no concluye hasta que se satisface o niegue la pretensión del actor.⁵⁹

La ejecución de los laudos consiste en hacer que se acate el contenido de una sentencia laboral que emitió un Tribunal autónomo de esa materia. Es dar cumplimiento a la resolución final de un juicio.⁶⁰

1.4.2. Acuerdo de requerimiento.

Un acuerdo es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas. Resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados.

Requerir es el acto judicial por el que se intima que se haga o se deje de ejecutar algo.

Los acuerdos de requerimiento dictados por las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no son nada más que las resoluciones donde se expresan de manera específica las condenas del laudo pendientes por ejecutar y se señala una fecha para la diligencia actuarial respectiva.

Para elaborar éste acuerdo, primero se revisan los autos y su último estado procesal, ya sea una diligencia de requerimiento previa, la ejecutoria de los Tribunales Colegiados que resuelve un juicio de garantías, una promoción

⁵⁹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario jurídico. "Teórico práctico". Óp. Cit. P. 341.

⁶⁰ Cfr. Ibíd. P. 340.

de la parte actora solicitando la ejecución del laudo, o simplemente, la mera continuación del juicio burocrático.

En el acuerdo se coloca, al inicio de la primera página, el número de expediente, el lugar donde se expide y la fecha de la elaboración. Se manifiesta que toda vez que en el laudo existen condenas por cumplimentar, con fundamento en los artículos 150° y 151° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se despacha auto de ejecución y se comisiona a un Actuario adscrito al Tribunal para que en compañía de la parte actora y de su apoderado legal en su caso, se constituyan en el domicilio oficial del demandado y requiera a la persona con quien se entienda la diligencia el cumplimiento de determinadas prestaciones.

En consecuencia de lo anterior, se apercibe a los actores para que comparezcan en cierta fecha ante la Unidad de Actuarios del Tribunal, a efecto de que se lleve a cabo la diligencia antes mencionada, y para el caso de no comparecer en la fecha y hora señalada, se estará a lo previsto por el artículo 114° de la ley burocrática, que al efecto dice que las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje prescriben en dos años. Asimismo, se apercibe al demandado que en caso de no dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo, se le impondrá la medida de apremio señalada en dicho proveído, por lo general la multa hasta por mil pesos.

Finalmente, la resolución es firmada por los magistrados y el Secretario General Auxiliar que integran la Sala y se notifica personalmente a las partes.

1.4.3. Diligencia actuarial de requerimiento.

Diligencia es una gestión o acto, efectuado dentro de la secuencia de un trámite, procedimiento o juicio. Acto durante el transcurso del proceso en que el personal o los auxiliares del juzgado cumplen una decisión de trámite del titular del tribunal.⁶¹

Las diligencias judiciales son actos en juicio que emanan de las partes, del personal del juzgado y de los terceros ligados al proceso y que son susceptibles de crear, modificar o extinguir situaciones en un litigio.⁶²

La diligencia actuarial de requerimiento consiste en que, una vez que el auto de ejecución ha sido notificado a las partes, el actor en compañía de su apoderado se constituyen junto con el actuario comisionado, en el domicilio del titular demandado, a efecto de dar cumplimiento al auto de ejecución, para lo cual se levantará la constancia actuarial respectiva. El Actuario es la persona que interviene con fe pública en la tramitación de los autos procesales.

En el acta actuarial se especifica el número de expediente, el lugar donde se practica el requerimiento y la fecha del mismo. Se identifican a los comparecientes, actor y apoderado, así como a la persona con quien se entiende la diligencia, quien debe ser apoderado del titular demandado. Se asienta además el motivo de la gestión, el cual es el de requerir al demandado el cumplimiento de las condenas expresadas en el laudo y en el acuerdo de

⁶¹ Cfr. *Ibíd.* P. 316.

⁶² *Ídem.*

requerimiento. Finalmente se da el uso de la voz al apoderado del titular, quien manifiesta si cumple o no con lo que se le ha solicitado, y a la parte actora, que pide se le hagan efectivos los apercibimientos a su contraparte por no dar cumplimiento. Se termina la diligencia firmando el actuario y los comparecientes.

Cumplimentado el auto de ejecución, el Tribunal da por terminado el conflicto, ordenando al archivo el expediente como asunto total y definitivamente concluido. En el supuesto contrario, se hacen efectivos los apercibimientos al demandado y vuelve a dictar acuerdo de requerimiento donde se señala nueva fecha para la diligencia actuarial respectiva.

En caso de que la parte actora no compareciere a la fecha señalada en autos para tal efecto, se levanta una razón actuarial de incomparecencia y se remite el expediente al archivo hasta en tanto no exista promoción de parte interesada que solicite la ejecución del laudo, buscando con esto que opere la prescripción prevista en el artículo 114° de la ley burocrática.

1.4.4. Medidas de apremio.

Apremiar es compeler u obligar a alguien con mandamiento de autoridad a que haga algo. Las medidas de apremio consisten en hacer efectivo lo dispuesto en una sentencia, pacto, auto, interlocutoria o laudo arbitral, con medidas de presión para forzar el acatamiento de las determinaciones

judiciales. Se incluye la ejecución, el cumplimiento y reconocimiento de las decisiones del juez.⁶³

Las normas procesales de la legislación federal del trabajo burocrático son definitivamente deplorables en su aplicación. Es el Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el que reglamenta las medidas de apremio en materia burocrática.

El artículo 148° expone que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

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

En la práctica, ésta medida de apremio resulta insuficiente para hacer que las dependencias demandadas cumplan con lo establecido en el laudo. Así que, aplicando el artículo 150 de la ley burocrática y apoyándose en la tesis de jurisprudencia número 133/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 227 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época, con rubro siguiente: ***“LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE***

⁶³ Cfr. Ibídem. P. 865.

INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN", el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, ha dictado otro tipo de medidas para hacer cumplir sus resoluciones.

Éstas nuevas medidas son:

- Vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo.
- Vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia tipificado en el artículo 183 del Código Penal Federal.
- Vista al Superior Jerárquico.
- Vista al Senado de la República, y
- Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Sin embargo, éstas medidas, como la sanción pecuniaria prevista en el artículo 148°, han sido ineficaces para terminar con la contumacia de las dependencias de no cumplir con lo que han sido condenadas. En el capítulo cuarto se tratarán de manera específica cada una de estas medidas, analizando a profundidad las causas de su improcedencia.

Capítulo 2. Antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático.

El objetivo primordial de este capítulo consiste en exponer los antecedentes que dieron origen al Derecho del Trabajo Burocrático tal como lo conocemos en la actualidad.

Se ha trazado un recorrido a través de las épocas de la historia mexicana que contienen datos significativos de la burocracia y su correspondiente reglamentación. Para ello, se presentan textos legales que regulaban la relación laboral entre el Estado y sus empleados y que protegían los derechos de éstos, encontrando en el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” de 1938, el antecedente directo de lo que hoy conocemos como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es de relevancia resaltar que, a pesar de la lucha efectuada por los servidores públicos mexicanos para alcanzar mayor protección y respeto a sus derechos, en el presente no se ha alcanzado satisfacer ese deseo y en cambio, respiramos un aire turbio y olvidado de regulación burocrática, que nos hace olvidar que esta materia sigue en constante cambio y progreso, en aras de conseguir la justicia social.

No existen bastos datos históricos sobre regulación en materia burocrática a nivel mundial. Se sabe que en Roma los funcionarios públicos presentaban ya muchas de las características que hoy tienen los servidores de un Estado, por ejemplo, los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas recibiendo una parte de lo que hubiesen recaudado.

En la Edad Media, la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla. Se explica que en ésta época los Estados, para procurarse funcionarios, utilizaron diversos sistemas de reclutamientos, por ejemplo, algunas clases sociales o categorías sociales fueron afectadas por la autoridad o por la fuerza de las tradiciones para ser ocupados en determinados servicios. La pequeña nobleza y burguesía media, aportaba casi en su totalidad los cuadros superiores e intermedios de la administración. Se vislumbra a la función pública como clasicista y hereditaria.

Ya más adelante, la función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa. Las doctrinas liberales o individualistas y en especial el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del Estado, le permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores, sin embargo, tales servidores no cuentan con las condiciones favorables que los particulares tienen, obligados a permanecer en la vieja concepción del honor de representar al Estado y se hallan generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias.

Con el nacimiento del socialismo se reconocen independencia y derechos de la función pública de los servidores del Estado. La burocracia, según Marx y Hegel, consiste en un conjunto de funcionarios administrativos, mientras que para Weber y Michels no solo es un conjunto de funcionarios, sino

que se trata de un sistema particular (objetivo y racional) de gestión y acción administrativa.⁶⁴

Podemos identificar en el tiempo como algunas constituciones latinoamericanas hicieron mención del tema burocrático en sus textos. En esa dirección, en el artículo 143 del Proyecto de Constitución para la República Boliviana de Simón Bolívar, se hablaba de sanciones contra los funcionarios que cometieran abusos en sus encargos. También, en la Constitución del Imperio del Brasil de 25 de marzo de 1824, se estableció que todo ciudadano podía ser admitido a un cargo público, tomando como base su talento y virtudes. Más tarde, en la Constitución brasileña de 1934, se reconocieron ciertos derechos a los servidores públicos como el de la estabilidad laboral, una pensión por edad avanzada y por invalidez, así mismo la obligatoriedad de los concursos públicos para la admisión a cargos de la carrera en el servicio público.

Los antecedentes mencionados con antelación plasman, de manera generalizada y breve, el dinamismo del Derecho del Trabajo Burocrático y la evolución del servidor público. Hoy en día, el servicio público es como una moneda. En una de sus caras se vislumbra el privilegio de servir a una Nación que funge como patrón y goza de economía suficiente para cumplir con sus obligaciones laborales y de interés social. La otra cara muestra la gran responsabilidad que conlleva prestar esos servicios. No olvidemos que los

⁶⁴ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999. P. 20.

servidores públicos, a pesar de representar a los Poderes de la Unión, siguen siendo ciudadanos comunes como cualquier otro, con la diferencia de hacer palpable la conexión de éstos con su gobierno.

2.1. Antecedentes en México.

En México, como en Roma y otras partes del mundo, existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral, en la que se pudieran imputar obligaciones por parte de los patrones y conceder derechos a los trabajadores. El esclavo era considerado como un objeto y a lo más que podía aspirar sin llegar a exigir, era alimento y techo, pero no propiamente una remuneración a su trabajo, más aún, el amo podía disponer inclusive de la vida del esclavo.

En la época de esplendor de la gran Tenochtitlán, Moctezuma dispuso que fuesen los hijos de los Señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos. La intención de Moctezuma era la de ser servido por Señores de sangre real para que sus mandatos fueran comunicados por bocas de magnates, ordenando inclusive que todos los que sirviesen en sus palacios, como pajes, camareros, maestresalas y hasta los encargados de barrer pertenecieran a la nobleza. Esta auténtica aristocracia se vio interrumpida por la Conquista y la consecuente imposición Española.⁶⁵

⁶⁵ MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Editor Méndez Cervantes. México. 1986. P. 7.

2.2.1. Época colonial.

Con el advenimiento de la imposición Española, quedó establecido como régimen de trabajo la encomienda de indios, otorgamiento a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, entregándose a cada conquistador un número determinado de indios para que le sirviesen y cultivasen las tierras que igualmente les habían sido concedidas. Así cada encomendero se convertía en un tipo de representante del Rey de España, el que además de valerse de los servicios de éstos e impartir justicia, tenía también la obligación de instruirles e inculcarles la Fe Cristiana, conforme a las disposiciones que para tal efecto expidió la Corona Española. Surgen así las Leyes de Indias a instancias de los misioneros, quienes al parecer eran los únicos que se preocupaban por el bienestar de los indios y frenar los abusos de los encomenderos.

Desde la legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública.

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo aristocrático. Carlos III, en 1785, establecía la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, ordenando en consecuencia, atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente. Carlos IV, en 1799 y

1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de tales empleos.⁶⁶

2.2.2. Época independiente (1824-1917).

Fue tan enérgica la influencia que tuvieron los caudillos insurgentes de las ideas de la ilustración, mediante los manifiestos y ensayos de los clásicos franceses como Montesquieu y Rousseau, que Miguel Hidalgo inició su lucha por la Independencia de México inspirado en lo que pudo asimilar de éstas lecturas prohibidas, mientras que José María Morelos, preocupado por la condición de los pobres, pugnó en la realización de la Constitución de Apatzingán. A pesar de no hallarse código específico sobre Derecho Burocrático, existen leyes y decretos de la época que advierten la regulación de ésta materia.⁶⁷

Un ejemplo de estas normas es el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814. El artículo 25 de éste ordenamiento expresaba que ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, ya que éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado. El artículo 26

⁶⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. "Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado". Óp. Cit. P. 57.

⁶⁷ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 9.

decretaba que “los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución. El artículo 159° atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.”⁶⁸

En 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud. También se prohibió a los que manejaban caudales de la nación, disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden.⁶⁹

La primera Constitución Política de nuestro país, fue promulgada el 4 de octubre de 1824, durante el período presidencial del General Guadalupe Victoria. El 4 de octubre de 1824, el Congreso General Constituyente sancionó los 171 artículos que componían esta Carta Magna, dividiéndolos en siete títulos. En ella se asentó la Independencia de México; los Estados que conformaban su territorio y su forma de gobierno ya sea republicano, federal o demócrata; los poderes se dividieron en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Desde ese tiempo se consignaban las Garantías Individuales y se hacía hincapié en la libertad de pensamiento e imprenta. De igual manera, se establecía como

⁶⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 58.

⁶⁹ Cfr. Ídem.

religión de la nación mexicana la católica, apostólica y romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

En el artículo 110° de esta Constitución, citado por el laboralista Miguel Acosta Romero⁷⁰, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, se expresaba:

“Frac. IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho...

...Frac. VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de gobierno.

Frac. VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes...

...Frac. XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”.

En 1828 se expidió una circular con reglas para cubrir las vacantes públicas y se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda. En 1829

⁷⁰ Cfr. Ídem.

fue expedida una ley para que se trabajase en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional.⁷¹

En 1831, fueron dictadas dos leyes sobre servidores del Estado, una sobre descuentos de sueldos y otra sobre viáticos a familias de diputados. En 1835, en materia de servidores públicos, se dictaron las leyes sobre Pensiones que deben disfrutar los Empleados Diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben proveerse las vacantes, y sobre el sueldo del Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados.⁷²

En las Bases Constitucionales de 1836, el artículo 15° establecía que una de las prerrogativas del Presidente de la República era la de nombrar libremente a los secretarios de despacho y poderlos remover siempre que lo creyera conveniente. En 1852 se declararon amovibles los empleados públicos nombrados en lo sucesivo. Un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.⁷³

En la fracción II del artículo 85° de la Constitución de 1857, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se establecía: "...II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y

⁷¹ Cfr. *Ibidem*. P. 59.

⁷² Cfr. *Ídem*.

⁷³ Cfr. *Ídem*.

remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.⁷⁴

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del Ministerio de Relaciones sobre Pensiones a los Empleados del Cuerpo Diplomático.

En 1870 se expide una ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. En 1885, un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. Se expiden en este mismo año diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se daba en caso de enfermedad.⁷⁵

En 1890, una circular de Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo. En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios. Durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, en 1896, aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares.⁷⁶

⁷⁴ *Ibíd.* P. 60.

⁷⁵ Cfr. *Ídem.*

⁷⁶ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 97.

En 1911 fue elaborado el “Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales”, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.⁷⁷

2.2.3. Época contemporánea.

El día primero de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, estando Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se inaugura el período ordinario de sesiones del Congreso Constituyente, en el cual se hace entrega del proyecto de reformas a la Constitución de 1857, para que éste fuera estudiado y en su caso aprobado. Del 2 de diciembre de 1916 hasta el 31 de enero del siguiente año se llevaron a cabo las sesiones ordinarias del Congreso Constituyente, en las cuales los diputados discutieron todo lo relacionado con las reformas que se harían a la Constitución vigente en ese momento.⁷⁸

Si bien se había tomado como base la Constitución de 1857, el nuevo documento era una norma fundamentalmente distinta de la misma, ya que en esta se matizaba el liberalismo del siglo XIX, con la introducción de los derechos sociales. La nueva Constitución sería promulgada el 5 de febrero de 1917 y tuvo vigencia a partir del primero de mayo de ese mismo año.

⁷⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 60.

⁷⁸ Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Óp. Cit. P. 3.

La Constitución de 1917, en su texto original, si bien reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación y en sus artículos 108° a 113° se señalaron las bases sobre las cuales se podía responsabilizar a altos funcionarios por la comisión de delitos, ya fuesen oficiales o del fuero común, estableciendo lo que se ha denominado como “juicio político” ante el Congreso de la Unión, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores. En éste mismo sentido, el 18 de agosto de 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo, señalando en su artículo 2° que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan.⁷⁹

Fue hasta el 12 de abril de 1934, cuando el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, formuló el “Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”, como el primer propósito de regularización de las relaciones entre el Estado y sus empleados públicos, publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934 y que tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se terminaba su mandato gubernativo. La razón de restringir por un periodo menor de ocho meses la duración de este acuerdo fue, según la exposición de motivos, de no coartar la libertad de quien lo sucediera en la Presidencia de la República.⁸⁰

⁷⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 60-62.

⁸⁰ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 97.

Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. En su estructura se entreveía la protección a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos.⁸¹

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Dos proyectos más, no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el estatuto de 1938. Estos eran el proyecto de “Ley de Servicio Civil”, por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario, y el “Proyecto de Acuerdos de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo”, enviado por el General Lázaro Cárdenas en 1937.⁸²

La lucha política continúa y por fin, los trabajadores al servicio del Estado obtuvieron el reconocimiento de sus derechos laborales con la expedición del “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la

⁸¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 61.

⁸² Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 99.

Federación el día 5 de diciembre de 1938, bajo el gobierno presidencial del General Cárdenas.⁸³

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales (8 artículos); Derechos y obligaciones de los trabajadores (9 artículos); De las horas de trabajo y de los descansos legales (11 artículos); De los salarios (12 artículos); De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente (1 artículo con 10 incisos); De las obligaciones de los trabajadores (1 artículo con 7 incisos); De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores (1 artículo con 3 incisos); De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores (1 artículo con 5 fracciones); De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (18 artículos); De las condiciones generales de trabajo (3 artículos); De las huelgas (7 artículos); Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje (11 artículos); De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales (2 artículos); De las prescripciones (6 artículos); Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas (7 artículos); De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas (1

⁸³ Cfr. *Ibíd.* P. 100.

artículo); Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas (16 artículos); en total 115 artículos más 12 transitorios.⁸⁴

A grandes rasgos, el Estatuto⁸⁵:

a) Definía al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

b) El artículo 3 del Estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

c) Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

d) Los artículos 7 y 8 establecían que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

e) En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje

⁸⁴ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 18-22.

⁸⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Óp. Cit. P. 63-64.

para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

El 4 de abril de 1941 se expide un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual sigue los mismos principios sociales del estatuto anterior, sin embargo, introducía cambios notables como los siguientes⁸⁶:

a) La desaparición de las Juntas Arbitrales en cada dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas. Este Tribunal era colegiado y existían tres representantes: un presidente, un magistrado representante del Gobierno y otro representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) La especificación de las bases para los escalafones.

c) La prohibición de los sindicatos burocráticos de adherirse a otras organizaciones centrales obreras y campesinas.

d) Se aumentó la nómina de los empleados de confianza.

Este Estatuto no incluyó a otro tipo de trabajador que no sea al Servicio de los Poderes de la Unión, Distrito y Territorios Federales, es decir, no incluía a los trabajadores de Organismos Descentralizados.⁸⁷

⁸⁶ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 104.

⁸⁷ Cfr. *Ibíd.* P. 105.

Éste Estatuto del General Ávila Camacho divide a los trabajadores federales de base y de confianza, teniendo una vigencia aproximada de veintidós años.

La lucha de los servidores del Estado continuó hasta que finalmente se elevó el Estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el Apartado B del artículo 123 constitucional, que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.⁸⁸

Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos. Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esta clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.⁸⁹

La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del

⁸⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. "Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado". Óp. Cit. P. 64.

⁸⁹ Cfr. Ídem.

artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, que abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.⁹⁰

Esta ley contiene 165 artículos permanentes, 7 artículos transitorios y tiene como objetivo regular las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público.

Se instituye como una particularidad del Derecho Laboral Burocrático la imposibilidad de renunciar a los derechos que la ley otorga a los burócratas.

En esta ley se les reconoce a los servidores del Estado, tres instituciones que son conquistas positivas de la burocracia; el derecho escalafonario, la sindicalización y la huelga. Con respecto al nuevo Derecho Procesal de la materia, se divide la jurisdicción burocrática para la solución de controversias. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de los conflictos suscitados entre el Poder Judicial y sus trabajadores, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conocerá los que se susciten entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo con sus servidores. Este Tribunal será el encargado de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que marca la ley, relativos a violaciones, infracciones y sanciones.⁹¹

⁹⁰ Cfr. Ídem.

⁹¹ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Óp. Cit. P. 23-25.

Capítulo 3. Marco jurídico.

El objetivo particular de este capítulo consiste en analizar el marco legal del procedimiento de ejecución de los laudos y la aplicación de medidas de apremio ante su incumplimiento. Debemos recordar que el marco jurídico proporciona las bases sobre las cuales las instituciones se construyen y determina el alcance y naturaleza de las mismas, partiendo desde la base fundamental de nuestro sistema legal, es decir, de nuestra Constitución.

Se ha decidido abordar además; la Ley Federal del Trabajo, norma primaria en cuestiones laborales comunes, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde reposa el Derecho del Trabajo Burocrático, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula de manera concreta sanciones disciplinarias susceptibles de aplicarse al ámbito de impartición de justicia laboral, a pesar de no considerarse, esta legislación, supletoria a la materia, y la Jurisprudencia, sustentando tesis que fundamentan resoluciones relevantes para la ejecución de los laudos y la aplicación de los medios de apremio.

Mencionando los artículos 5° y 123° de nuestra Carta Magna es como iniciamos el desentrañamiento de nuestro marco jurídico. El primero de ellos eleva la materia laboral a garantía individual, y el otro, pilar del Derecho Social, construye los cimientos del Derecho del Trabajo, en su apartado A, y del Derecho del Trabajo Burocrático, en su apartado B. También de nuestra ley suprema se señalan los artículos 127° y 128°, que abordan el tema de

remuneración de los servidores públicos y su obligación de prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Se exponen los artículos 108° al 114° de nuestra Ley Suprema, donde se establece el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y finalmente, el artículo 17° y 21°, bases fundamentales de la ejecución de sentencias y aplicación de sanciones, respectivamente.

De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se analizan los multicitados artículos 148° al 151°, que contienen las medidas de apremio y el procedimiento de ejecución de los fallos burocráticos. No obstante, se hace referencia a los artículos 146° y 147° del mismo ordenamiento, dejando en claro el apoyo con que cuenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que sean acatadas sus resoluciones.

De la Ley Federal del Trabajo se estudian los artículos que consagran el procedimiento de ejecución de los laudos, el embargo y el remate, estudiando asimismo el artículo 731° que establece las medidas con las que cuentan los presidentes de las Juntas para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

Por cuanto hace a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se hace un breve estudio del procedimiento disciplinario y sus sanciones, para terminar con el análisis de la jurisprudencia relativa al tema que en ésta tesis se aborda.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la ley fundamental de la organización de un Estado. “Es la norma primaria de la cual deriva todo un sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de esta y está limitado por ésta”.⁹²

La Constitución, en la jerarquía de normas, se encuentra en primer lugar. Es de vital importancia mencionar los artículos constitucionales que juegan el papel de cimientos en la creación del Derecho del Trabajo Burocrático.

El artículo 5° de nuestra Carta Magna expresa que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Nadie puede ser privado del producto de su trabajo ni obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

Respecto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular,

⁹² BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. “Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales”. Óp. Cit. P. 2.

directa o indirecta. Asimismo, las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año, en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Este artículo constitucional, eleva la materia laboral a nivel de garantía individual, sin hacer distinción alguna a los trabajadores. Resalta, además, que si tenemos derecho a la vida, también tenemos el derecho a ganárnosla. Se plasma la finalidad del trabajo y de su producto para el desarrollo del ser humano en sociedad.

El artículo 123° constitucional es otro pilar del Derecho del Trabajo en general, así como del Derecho Burocrático. Es uno de los grandes orgullos de la tradición jurídica mexicana, ello atento a que sirvió para consagrar constitucionalmente por primera vez en el mundo, junto con los artículos 3° y 27°, el Derecho Social.

En sus orígenes, dicho artículo no protegía a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, por virtud del cual se creó un Aparatado “B” integrado con XIV fracciones.

Es en el Título Sexto, Del Trabajo y de la Previsión Social, donde el artículo 123° constitucional manifiesta que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127° de esta Constitución y en la ley. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo

nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

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

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

Otros preceptos constitucionales que abordan el tema de los servidores públicos son los artículos 127° y 128°. El primero de éstos expresa que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. El artículo 128° nos dice que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Es en el Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, donde se regula éste sistema, expresándonos el artículo 108° que, para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,

así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 109° manifiesta que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

“I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110° a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

El artículo 110° enumera quienes podrán ser sujetos de juicio político. El artículo 111° decreta que, para proceder penalmente en contra de determinados servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. El 112° manifiesta que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111° cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

El artículo 113° estipula que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109°, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Finalmente, sobre el tema de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 114° concierta que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Nuestra ley suprema consagra la **ejecución de resoluciones** en su **artículo 17°**, enunciando que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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

En relación a la imposición de las penas, su modificación y duración, el **artículo 21°** constitucional estipula que éstas son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Sin embargo, explica que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta

por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

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

Si bien el artículo 146° de la ley burocrática expresa que las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes, y el 147° menciona que las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello, los laudos dictados en cada una de las Salas de éste órgano jurisdiccional no se cumplen de manera voluntaria, a pesar de ser una obligación expresa de los titulares demandados, consagrada en el artículo 43 de la misma legislación que al efecto dice:

“Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

... III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los 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”.

El Título Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus Capítulos I y II, regula la ejecución de los laudos y los medios de apremio aplicables ante su incumplimiento. Sin embargo, ésta ordenación es pobre e inexacta al contemplar, únicamente, multas hasta de mil pesos, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer para hacer cumplir sus determinaciones. Lo anterior se encuentra enunciado en el artículo 148° de dicha legislación. El artículo 149° explica el procedimiento para hacer positiva ésta medida apremiante, exponiendo que las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual, el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

Posteriormente, la ley burocrática en su artículo 150° explica que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

El artículo 151° indica que cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 148°.

Lamentablemente la legislación laboral burocrática es limitada por lo que respecta a exigir el cumplimiento del laudo, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo que establece el embargo y el remate. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo establece un medio legal, la multa de hasta por mil pesos, por lo que cotidianamente es necesario utilizar medios extralegales sujetos a la experiencia y práctica del personal del Tribunal. Más adelante, se analizarán los medios de apremio de lo que se vale el éste órgano jurisdiccional para hacer cumplir sus resoluciones.

3.3. Ley Federal del Trabajo.

El Título Quince de la Ley Federal del Trabajo regula el procedimiento de ejecución. En el Capítulo I, Sección Primera, Disposiciones Generales, los artículos 939° al 949° exponen los principios rectores del **procedimiento de**

ejecución de laudos dictados por las Juntas de Conciliación Permanentes y por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Son también aplicables estos principios a los laudos arbitrales, a las resoluciones dictadas en los conflictos colectivos de naturaleza económica y a los convenios celebrados ante las Juntas.

La ejecución de los laudos corresponde a los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

Se menciona además, que los gastos que se originen en la ejecución de los laudos, serán a cargo de la parte que no cumpla. Asimismo, los laudos deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que surta efectos la notificación.

La ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta, la cuantificada en el mismo.

Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado, la Junta:

- I. Dará por terminada la relación de trabajo;
- II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;
- III. Procederá a fijar la responsabilidad que resulte al patrón del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50º, fracciones I y II;

IV. Además, condenará al pago de los salarios vencidos desde la fecha en que dejaron de pagarlos hasta que se paguen las indemnizaciones, así como al pago de la prima de antigüedad.

Si la negativa a aceptar el laudo pronunciado por la Junta fuere de los trabajadores se dará por terminada la relación de trabajo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 519° fracción III, último párrafo de esta Ley.

Siempre que en ejecución de un laudo deba entregarse una suma de dinero o el cumplimiento de un derecho al trabajador, el Presidente cuidará que se le otorgue personalmente.

En la Sección Segunda del Capítulo I del Título Quince de la Ley Federal del Trabajo, se regula el **Procedimiento de Embargo**, expuesto en los artículos 950° al 966°.

Transcurrido el término señalado en el artículo 945°, setenta y dos horas siguientes a la en que surta efectos la notificación del laudo respectivo, el Presidente, a petición de la parte que obtuvo, dictará auto de requerimiento y embargo. En la diligencia de requerimiento de pago y embargo se observarán las normas siguientes:

I. Se practicará en el lugar donde se presta o prestaron los servicios, en el nuevo domicilio del deudor o en la habitación, oficina, establecimiento o lugar señalado por el actuario en el acta de notificación;

II. Si no se encuentra el deudor, la diligencia se practicará con cualquier persona que esté presente;

III. El Actuario requerirá de pago a la persona con quien entienda la diligencia y si no se efectúa el mismo procederá al embargo;

IV. El Actuario podrá, en caso necesario, sin autorización previa, solicitar el auxilio de la fuerza pública y romper las cerraduras del local en que se deba practicar la diligencia;

V. Si ninguna persona está presente, el actuario practicará el embargo y fijará copia autorizada de la diligencia en la puerta de entrada del local en que se hubiere practicado; y

VI. El Actuario, bajo su responsabilidad, embargará únicamente los bienes necesarios para garantizar el monto de la condena, de sus intereses y de los gastos de ejecución.

Quedan únicamente exceptuados de embargo:

I. Los bienes que constituyen el patrimonio de familia;

II. Los que pertenezcan a la casa habitación, siempre que sean de uso indispensable;

III. La maquinaria, los instrumentos, útiles y animales de una empresa o establecimiento, en cuanto sean necesarios para el desarrollo de sus actividades.

IV. Las mieses antes de ser cosechadas, pero no los derechos sobre las siembras;

V. Las armas y caballos de los militares en servicio activo, indispensables para éste, de conformidad con las leyes;

VI. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;

VII. Los derechos de uso y de habitación; y

VIII. Las servidumbres, a no ser que se embargue el fundo, a cuyo favor estén constituidas.

Las diligencias de embargo no pueden suspenderse. El actuario resolverá las cuestiones que se susciten. Asimismo, es el Actuario quien, tomando en consideración lo que expongan las partes, determinará los bienes que deban ser objeto del embargo, prefiriendo los que sean de más fácil realización.

Si los bienes embargados fuesen dinero o créditos realizables en el acto, el Actuario trabará embargo y los pondrá a disposición del Presidente de la Junta, quien deberá resolver de inmediato sobre el pago del actor. Si los bienes embargados son muebles, se pondrán en depósito de la persona, que bajo su responsabilidad designe la parte que obtuvo. El depositario debe informar al Presidente ejecutor del lugar en que quedarán los bienes embargados bajo su custodia. La parte que obtuvo podrá solicitar el cambio de depositario. Si los bienes embargados fueren inmuebles, se ordenará dentro de las veinticuatro horas siguientes, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

El actor puede pedir la ampliación del embargo:

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

II. Cuando se promueva una tercería.

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

En la Sección Tercera del Capítulo I del Título Quince de la Ley Federal del Trabajo, se regulan los **Remates**, expuesto en los artículos 967° al 975°.

Concluidas las diligencias de embargo, se procederá al remate de los bienes. Antes de fincarse el remate o declararse la adjudicación, podrá el demandado liberar los bienes embargados, pagando de inmediato y en efectivo el importe de las cantidades fijadas en el laudo y los gastos de ejecución.

En los embargos se observarán las normas siguientes:

A. Si los bienes embargados son muebles:

I. Se efectuará su avalúo por la persona que designe el Presidente Ejecutor;

II. Servirá de base para el remate el monto del avalúo; y

III. El remate se anunciará en los tableros de la Junta y en el Palacio Municipal o en la oficina de gobierno que designe el Presidente Ejecutor.

B. Si los bienes embargados son inmuebles:

I. Se tomará como avalúo el de un perito valuador legalmente autorizado, que será designado por el Presidente de la Junta;

II. El embargante exhibirá certificado de gravámenes expedido por el Registro Público de la Propiedad, de diez años anteriores a la fecha en que ordenó el remate. Si en autos obrare ya otro certificado, sólo se pedirá al Registro, el relativo al período o períodos que aquél no abarque; y

III. El proveído que ordene el remate, se fijará en los tableros de la Junta y se publicará, por una sola vez, en la Tesorería de cada Entidad Federativa y en el periódico de mayor circulación del lugar en que se encuentren ubicados los bienes, convocando postores.

Se citará personalmente a los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes, a efecto de que hagan valer sus derechos.

Postura legal es la que cubre las dos terceras partes del avalúo. La persona que concurra como postor, deberá presentar por escrito su postura y exhibir en un billete de depósito de la Nacional Financiera, S. A., el importe del diez por ciento de su puja.

El remate se efectuará de conformidad con las normas siguientes:

I. El día y hora señalados se llevará a cabo en el local de la Junta correspondiente;

II. Será llevado a cabo por el Presidente de la Junta, quien lo declarará abierto;

III. El Presidente concederá un término de espera, que no podrá ser mayor de media hora, para recibir posturas;

IV. El Presidente calificará las posturas, y concederá un minuto entre puja y puja;

V. El actor podrá concurrir a la almoneda como postor, presentando por escrito su postura; y

VI. El Presidente declarará fincado el remate a favor del mejor postor.

La diligencia de remate no puede suspenderse. El Presidente de la Junta resolverá de inmediato las cuestiones que planteen las partes interesadas.

Si no se presentan postores, podrá el actor pedir se le adjudiquen los bienes por el precio de su postura, o solicitar la celebración de nuevas almonedas con deducción de un veinte por ciento en cada una de ellas. Las almonedas subsecuentes se celebrarán dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la anterior.

El adjudicatario exhibirá dentro de los tres días siguientes, el importe total de su postura, apercibido de que de no hacerlo, la cantidad exhibida quedará en favor del actor; y el Presidente señalará nueva fecha para la celebración de la almoneda.

Exhibido el importe total del precio de la adjudicación, el Presidente declarará fincado el remate y se observará lo siguiente:

I. Cubrirá de inmediato al actor y a los demás acreedores por su orden; y si hay remanente, se entregará al demandado;

II. Si se trata de bienes inmuebles, se observará;

a) El anterior propietario entregará al Presidente de la Junta, toda la documentación relacionada con el inmueble que se remató.

b) Si se lo adjudica el trabajador, deberá ser libre de todo gravamen, impuestos y derechos fiscales.

c) La escritura deberá firmarla el anterior propietario, dentro de los cinco días siguientes a la notificación que le haga el notario público respectivo. Si no lo hace, el Presidente lo hará en su rebeldía; y

III. Firmada la escritura, se pondrá al adquirente en posesión del inmueble.

El **artículo 731°** es el precepto de esta legislación que especifica los **medios de apremio** con los que cuenta el Presidente de la Junta, los de las Juntas Especiales y los Auxiliares, para que las personas concurran a las audiencias en las que su presencia es indispensable o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, los cuales podrán emplearse conjunta e indistintamente. Estos medios de apremio son:

I. Multa hasta de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción;

II. Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

El artículo 732° explica que las correcciones disciplinarias y medios de apremio se impondrán de plano, sin substanciación alguna, y deberán estar fundadas y motivadas.

Una vez mostrado el procedimiento de ejecución de los laudos y la aplicación de medidas de apremio en la Ley Federal del Trabajo, es trascendental hacer algunos comentarios.

Si bien el procedimiento de ejecución en ambas legislaciones no es tan diferente en lo tocante al acuerdo de requerimiento y la diligencia realizada por el actuario acompañado de la parte que obtuvo, difieren en el término para hacerlo, toda vez que en la ley burocrática no se especifica un término para ejecutar el fallo como se hace en el artículo 950° de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, en la práctica al momento de aplicar las leyes en su respectiva jurisdicción, resalta la similitud de recabar, previo al procedimiento de ejecución, el informe de la unidad de amparo para averiguar si existe o no juicio de garantías y su correspondiente trámite de suspensión, cuestión que lleva demasiado tiempo y que una vez resuelto dicho juicio, se despachará auto de ejecución con la debida presentación de promoción de parte interesada en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Una diferencia de lo anterior consiste en que en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se necesita promoción alguna para que se despache auto de ejecución, pues es el mismo personal de cada una de las Salas quienes piden fecha en la unidad de actuarios para plasmarla en el acuerdo que, previa resolución del juicio de garantías, se dicta conforme a derecho.

Respecto del embargo, éste no es susceptible de aplicarse en el ámbito burocrático, ya que de acuerdo al artículo 13° de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e **inembargables** y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros. Por tanto, también la figura del remate es improcedente en el procedimiento de ejecución de la ley burocrática.

Para desvirtuar la aplicabilidad supletoria del artículo 731° de la Ley Federal del Trabajo en el procedimiento de ejecución burocrático, se debe analizar la jurisprudencia número 43/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 206 del Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003, Novena Época, con rubro siguiente: **“MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA PARA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, AL EXISTIR EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DISPOSICIÓN EXPRESA EN ESE SENTIDO”**, y que en apartado posterior se expone.

3.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La actual Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene como antecedente inmediato la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creada por iniciativa del régimen de gobierno del licenciado Miguel de la Madrid, la cual sigue vigente en lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia (antiguo juicio de desafuero), así como para los procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidades que se instruyen actualmente a servidores públicos del Distrito Federal.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estado, de fecha 27 de diciembre de 1979. Con esta nueva Ley, el régimen de gobierno entrante

buscaba renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que había caracterizado a la anterior administración, y de restaurar la credibilidad en el Estado de Derecho.

Por otra parte, se instituyó un órgano general de orden federal, denominado Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy, Secretaría de la Función Pública como autoridad central y especializada, encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, de abrir y continuar los procedimientos administrativos de investigación o de responsabilidades a los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad y, en caso de comprobarse éstas, aplicar las sanciones de orden disciplinario correspondientes.

La vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. Ésta ley concentra todos los aspectos que conllevan el estar inmerso en este tipo de responsabilidades, que consisten en aquellas en las que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los temas que aborda esta legislación son: disposiciones generales (objeto de la ley, autoridades competentes para aplicar la ley), principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, quejas o denuncias, sanciones

administrativas y procedimientos para aplicarlas, Registro Patrimonial de los servidores públicos y acciones preventivas para garantizar el adecuado servicio público.

Sin más preámbulos, nos adentraremos al estudio del procedimiento disciplinario y las sanciones administrativas.

El procedimiento disciplinario, establecido en el artículo 21° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, da inicio con la presentación de la queja o denuncia contra el servidor público que no cumplió con alguna de las obligaciones enlistadas en el artículo 8° de ésta misma legislación. Para efectos del tema tratado en esta tesis, la fracción que interesa es la siguiente:

“Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

Se ha escogido esta fracción porque es más general y está íntimamente vinculada con la reiterada violación a los principios constitucionales y a las leyes laborales por parte de los titulares de las dependencias que no acatan los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que perjudican los intereses de los trabajadores que obtuvieron el fallo a su favor.

Una vez presentada la queja o denuncia se deberá admitir debiendo integrar el soporte documental y toda probanza que permita al área de quejas y denuncias contar con todos los elementos necesarios para iniciar las

indagatorias e investigaciones pertinentes. Luego de admitida, el promovente de la queja o denuncia deberá ratificarla en su contenido y firma, y una vez integrada y ratificada, el área correspondiente iniciará la fase de investigación de los hechos integrando aquellos elementos necesarios, así como el pertinente soporte documental para encuadrar la conducta irregular del servidor público denunciado en términos del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 21° de ésta ley establece que la Secretaría (de la Función Pública), el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, impondrán las sanciones administrativas, a que se refiere el artículo 13° del mismo cuerpo normativo, mediante el procedimiento administrativo disciplinario. Éste inicia con la notificación del citatorio al servidor público, en el que se le debe dar a conocer la irregularidad que se le atribuye de manera precisa y clara, señalándose la normatividad presuntamente incumplida. Así también, se cita al presunto responsable a la audiencia de ley, notificándoles que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que pueden ser causa de responsabilidad administrativa.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación del citatorio se practicará de manera personal al presunto responsable y entre la fecha de la misma y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Concluida la audiencia, se concede al servidor público presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la autoridad disciplinaria resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La autoridad disciplinaria podrá ampliar el plazo para dictar la resolución por única vez, hasta cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a su juicio.

Durante la sustanciación del procedimiento, la autoridad disciplinaria podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se

relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

De acuerdo al artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública. La amonestación implica un llamado de atención formal, como corrección disciplinaria, que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. La privada es la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto. La amonestación pública es cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que debe quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. La suspensión implica la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta administrativa, por el término señalado en la resolución y sin derecho a percibir el salario y prestaciones que le correspondan.

III.- Destitución del puesto. La destitución implica la terminación de la relación jurídica del servidor público con la dependencia o entidad de la administración pública en la que labora y por lo tanto la conclusión del contrato de trabajo.

IV.- Sanción económica. Implica una sanción pecuniaria que se impone al servidor público por los daños y perjuicios causados o los beneficios que indebidamente obtuvo y que se constituye en un crédito fiscal.

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La inhabilitación implica la imposibilidad del servidor público sancionado para ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en la resolución.

La elección de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para englobar el marco jurídico de este trabajo de investigación, es, desde nuestro punto de vista, idónea y acertada. Si bien esta ley no es supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no tiene una naturaleza laboral, resulta trascendental como ejemplo en que puede apoyarse el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones, ya que cuenta con sanciones disciplinarias eficaces y un procedimiento disciplinario administrativo susceptible de ponerse en práctica.

La vista a la Contraloría Interna o al Órgano Interno de Control de una dependencia o entidad, es una de las medidas de apremio con las que cuenta el Tribunal para hacer efectivos sus fallos. Es un medio eficaz, cuya procedencia y procedimiento se explicará mediante un análisis minucioso en el siguiente capítulo, que sirve al Tribunal como modelo a seguir, más no para aplicar de manera estricta las sanciones disciplinarias que consagra, pues éste órgano jurisdiccional no se encuentra facultado para tal efecto, sino que

mediante las Contralorías puede ejercer presión directa al titular de determinada entidad a efecto de que cumpla con lo que se le requiere.

3.5. Jurisprudencia.

La jurisprudencia es un conjunto de principios, razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones, al interpretar las normas jurídicas, es decir, al desentrañar o esclarecer el sentido y alcance de éstas o al definir los casos no previstos en ellas. La jurisprudencia es considerada una de las llamadas "fuentes formales del Derecho", es decir, uno de los procesos o medios a través de los que se crean las normas jurídicas.

En el Poder Judicial de la Federación, por disposición de la ley, están facultados para emitir jurisprudencia obligatoria, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen jurisprudencia, siempre y cuando lo resuelto en ellas se sustente de manera reiterada o seriada en cinco sentencias ejecutorias, no interrumpidas por una que sostenga un criterio distinto. Además de esta condición, es necesario que la jurisprudencia sea aprobada, por lo menos, por ocho Ministros, si se tratara de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También se forma jurisprudencia cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte llevan a cabo un procedimiento de unificación de criterios contradicción de tesis, al decidir el que debe prevalecer en el caso de que existan dos o más tesis o criterios contradictorios. En este caso, el Pleno o las Salas pueden, incluso adoptar una nueva tesis, que habrá de prevalecer sobre las que contendieran. Para resolver una contradicción de tesis, basta la aprobación de la mayoría de los Ministros que integran el Pleno o las Salas.

Por último, las resoluciones adoptadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al solucionar las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, también forman jurisprudencia, siempre que sean aprobadas por un mínimo de ocho Ministros.

Sobre el Derecho Burocrático, respecto a la ejecución de los laudos pronunciados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las medidas de apremio dictadas en caso de su incumplimiento, cobran importancia y aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia:

- Jurisprudencia número 133/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 227 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época, con rubro y texto siguiente: ***“LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES***

PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija la garantía a la tutela jurisdiccional y acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias, de ahí que las leyes locales y federales deban establecer los medios necesarios para garantizar su cumplimiento, pues de lo contrario se haría nugatoria dicha garantía. A partir de lo anterior, el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, a cuyo efecto dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes. A su vez, conforme al artículo 151 de la ley citada, la primera actuación del procedimiento de ejecución consiste en dictar acuerdo ordenando ésta a través de la presencia de un actuario, en compañía de la parte actora en el domicilio de la demandada, a quien requerirá el cumplimiento de la resolución bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se le impondrán las medidas de apremio previstas en el artículo 148, el cual sólo prevé la imposición de multa hasta por \$1,000.00. Por otra parte, las fracciones III y IV del artículo 43 del indicado ordenamiento, imponen la obligación a los titulares de reinstalar a los trabajadores y ordenar el pago de los salarios caídos o cubrir la indemnización por separación injustificada y pagar las prestaciones correspondientes cuando fueron condenados por laudo ejecutoriado, mientras que el artículo 147 prevé que el mencionado Tribunal podrá solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones. En

consecuencia, si bien la imposición de una multa es la única medida de apremio expresamente establecida por la Ley Burocrática, no puede desconocerse que el referido artículo 150 ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que también podrá dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, para lo cual la ley pone a su disposición el auxilio de las autoridades civiles y militares y señala con claridad las obligaciones legales de los titulares condenados en laudo ejecutoriado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones de distinta naturaleza, por lo que el análisis integral de todas estas disposiciones permite considerar que el indicado Tribunal cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de los laudos que emite y no solamente con la multa”.

Ésta tesis de jurisprudencia es el fundamento primordial que utilizan los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al dictar nuevo acuerdo de requerimiento, decretando nuevos apercibimientos que difieren de la multa prevista en el 148° de la ley burocrática. Sin embargo, ésta tesis también es un arma de dos filos, pues son los Juzgados de Distrito quienes la utilizan al conceder el amparo y protección a los titulares de las dependencias contumaces en no acatar las resoluciones del Tribunal del trabajo burocrático, que promueven juicio de amparo indirecto quejándose de las medidas de apremio aplicadas por su incumplimiento.

- Jurisprudencia número 43/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 206 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003, Novena Época, con rubro y texto siguiente: “**MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA PARA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, AL EXISTIR EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DISPOSICIÓN EXPRESA EN ESE SENTIDO.** El artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que es obligación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer respecto a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que deberá dictar las medidas que a su juicio sean necesarias; por su parte, el numeral 151 de la propia ley regula el procedimiento para la ejecución de esos laudos e indica que al efecto se proceda conforme a lo dispuesto en el capítulo primero del título octavo (artículos 148 y 149) de esa ley, en donde se establece que el citado tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas "hasta de mil pesos", las que se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación. En congruencia con lo anterior, se concluye que al existir disposición expresa para que el mencionado tribunal pueda lograr el cumplimiento de sus laudos condenatorios, no tienen aplicación supletoria los medios de apremio previstos en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo”.

- Tesis aislada número I.7o.T.74 L, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1747 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Marzo de 2003, Novena Época, con rubro y texto siguiente: “**MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA RESPECTO A LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 150, estatuye que es obligación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer respecto a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que deberá dictar las medidas que a su juicio estime necesarias; por su parte, el numeral 151 regula el procedimiento para la ejecución de los laudos y establece que al efecto se proceda conforme a los medios de apremio que se contienen en los artículos 148 y 149, en donde se dispone que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para lograr el cumplimiento de esas resoluciones, podrá imponer multas, de donde se concluye que en dicha legislación existe disposición expresa para que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pueda lograr el cumplimiento de los laudos condenatorios; en consecuencia, no tienen aplicación supletoria las medidas previstas en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo”.

Ambas tesis dejan en claro que las medidas consistentes en multa hasta de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se

cometió la infracción, presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por treinta y seis horas, no son susceptibles de aplicarse en el ámbito burocrático. Es menester señalar que existe una contradicción entre éstas tesis y la que se transcribe a continuación:

- Tesis aislada número I.6o.T.153 L, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1726 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, Novena Época, con rubro y texto siguiente: **“APREMIO, MEDIDAS DE, EN EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO BUROCRÁTICO. ES FACTIBLE EMPLEAR EN FORMA SUPLETORIA LAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.** El artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado obliga al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para proveer, en el ámbito de su competencia, la inmediata y eficaz ejecución de los laudos y, para ello, lo faculta a dictar todas las medidas necesarias que a su juicio estime procedentes; en tal virtud, ante la ineficacia de la medida de apremio establecida en el propio ordenamiento legal, esto es, la multa prevista en su artículo 148, el órgano jurisdiccional burocrático puede y debe aplicar las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo supletoria, pues sólo así es posible cumplir con el mandato legal, consistente en proveer lo conducente para la inmediata ejecución de los laudos y el consecuente acceso a la justicia pronta y expedita”.

Si bien la jurisprudencia nos dice que no es posible hacer efectivas las medidas de apremio enumeradas en el artículo 731°, y también es cierto que determina la posibilidad de aplicar las previstas en la Ley Federal del Trabajo, luego entonces, ¿cuáles son las medidas de apremio previstas en la Ley Federal del Trabajo que no están consagradas en el artículo 731° de ésta misma legislación? No cabe duda de que el Tribunal se encuentra en un laberinto lleno de trampas y marañas que no dejan ejecutar sus fallos.

- Tesis aislada con número de registro 229 864 del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 135 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio a Diciembre de 1988, Octava Época, con rubro y texto siguiente:
“AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA EMISION Y EJECUCION DE UN LAUDO. EN SI MISMAS NO LO SON LOS PRESIDENTES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
En los conflictos de trabajo del conocimiento de las diversas Salas del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, sus presidentes en sí mismos no son autoridades responsables ni ordenadoras ni ejecutoras de los laudos en que lleguen a intervenir, pues en términos de lo dispuesto en los artículos 118 y 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un cuerpo colegiado, integrado por tres magistrados, teniendo obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de las resoluciones que pongan fin a los juicios de que conocen”.

La tesis anterior absuelve de responsabilidad de ejecutar los laudos a los presidentes de Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, manifestando que éste es un cuerpo colegiado, integrado por tres magistrados.

- Tesis aislada número I.3o.T.169 L, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1679 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Novena Época, con rubro y texto siguiente: ***“LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. SI SE AGOTAN LAS MEDIDAS DE APREMIO Y LA DEPENDENCIA DEMANDADA NO DA CUMPLIMIENTO, DEBE DARSE VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DEL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 183 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, POR SER UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO.*** Del artículo 150, en relación con los numerales 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se advierte que el único medio de apremio que tiene el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones es la multa hasta por mil pesos; de tal manera que cuando se agota dicha medida de apremio y la dependencia demandada no da cumplimiento al laudo, la Sala del citado tribunal debe observar lo dispuesto en el aludido numeral 150, que la obliga a proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dictando para ello todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, ya que de no hacerlo el fallo carecería de eficacia legal y su

cumplimiento quedaría a la voluntad de alguna de las partes, contraponiéndose al espíritu del artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, que establece que el laudo debe cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que surta efectos la notificación. Consecuentemente, ante el incumplimiento del laudo y el agotamiento de las medidas de apremio, aquélla, de conformidad con los numerales 183 del Código Penal Federal, que señala: 'Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio', y 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, debe dar vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del referido delito, por ser una cuestión de orden público”.

En la tesis anterior se fundamenta el apercibimiento conocido como vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia. Éste medio apremiante se aplica actualmente en la práctica jurídica y de manera cotidiana en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, no es eficaz. Las razones de ésta determinación se detallan en el análisis de ésta medida que se efectúa en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. Análisis de la problemática para la ejecución de los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El objetivo particular de este capítulo, consiste en analizar la problemática que enfrenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para ejecutar sus resoluciones. Se consigue lo anterior estudiando la procedencia y eficacia de cada uno de los medios de apremio con los que cuenta éste órgano jurisdiccional para lograr su cometido. Además, en éste capítulo, se plantean mejoras a dichos apercibimientos y se proponen nuevas medidas de apremio que, a nuestro parecer, gozan de fuerza y eficacia suficiente para la ejecución inmediata de los laudos burocráticos.

4.1. Violación a las garantías constitucionales de los trabajadores al no poder ejecutar los laudos burocráticos.

Imaginen el siguiente panorama. Un trabajador es despedido de la dependencia gubernamental en donde prestaba su trabajo. Al considerar éste que el despido fue injustificado, decide ejercer su acción y contrata a un abogado para llevar a cabo su juicio en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que éste órgano jurisdiccional es competente para conocer del asunto. Se presenta el escrito de demanda y con esto inicia el procedimiento. En dos semanas, la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, turna el nuevo expediente a la Sala correspondiente y ésta dicta, en

un plazo de veinticinco a treinta días hábiles, acuerdo de emplazamiento para los demandados. En quince días más, la Unidad de Apoyo Procesal de la Sala elabora las cédulas del emplazamiento y turna el expediente con dichos oficios a la Unidad de Actuarios, la cual notifica a los demandados en un tiempo aproximado de tres meses, siempre y cuando el abogado de la parte actora los incite constantemente a hacerlo, pues si no lo hiciese, las notificaciones quedarían en el olvido o tardarían un lapso mayor de seis meses. Mientras tanto, el trabajador que ejercitó su acción se encuentra buscando empleo en algún otro establecimiento con tal de generar dinero para poder sobrevivir él y su familia. No es fácil encontrar empleo en éste país donde las oportunidades son escasas debido a la sobrepoblación, así que la búsqueda de empleo de nuestro trabajador no es exitosa.

En el Tribunal, la Unidad de Actuarios regresa las notificaciones practicadas a los demandados y la Sala acuerda la contestación de demanda de éstos, lo cual se realiza en el plazo de veinticinco a treinta días hábiles. En el acuerdo se señala fecha de audiencia de pruebas, alegatos y resolución, la cual será dentro de tres meses aproximadamente. Llega la fecha esperada y empieza la admisión de pruebas y desahogo de las mismas, lo cual no concluye hasta dentro de dos años, pues un periodo largo separó las audiencias mientras se resolvían los recursos, se diligenciaba un exhorto, se hacía la citación de testigos, entre otras actividades. Se cierra la instrucción y se manda el expediente a la Unidad Técnica de la Sala, la cual guarda el mismo hasta en tanto no le llegue su turno para pasarlo a proyecto de laudo. Seis meses más.

El trabajador por fin ha encontrado la manera de ganar unos cuantos pesos y es a través de la iniciativa privada. Decidió poner ese negocio que tanto circulaba en su cabeza y que por falta de tiempo no había podido realizar. Sabe que va a ser difícil, pues un negocio necesita de tiempo para obtener clientes. El trabajador se arriesga pues tiempo es lo que más le sobra, al fin y al cabo, con el dinero que obtenga al ganar el juicio se recuperará.

Finalmente se dicta un laudo que resuelve los autos del expediente en que se actúa en un periodo no menor de un año. El trabajador que ahora apenas sobrevive con el poco dinero que gana en su negocio, pues todavía no se ha acreditado lo suficiente para generarle una cantidad rentable, ansía saber si ganó o perdió el juicio, decisión que el proyectista del Tribunal plasma en el laudo respectivo.

Para su grata sorpresa el laudo le fue favorable. Por fin será reinstalado o recibirá el pago de su indemnización y sus salarios caídos y demás prestaciones. Está muy feliz. Pero ¡alto!, todavía falta notificar al demandado. Pasan así tres meses más.

El demandado, que está inconforme con el laudo, promueve juicio de amparo directo, el cual tarda en resolverse seis meses. El Tribunal Colegiado emite la ejecutoria confirmando lo resuelto en el laudo y establece que la justicia no ampara ni protege al demandado, quejoso en el juicio de garantías. El Tribunal inicia con los acuerdos y las diligencias actuariales de requerimiento, y pasan una tras una sin conseguir que el demandado cumpla con las condenas del fallo. Se hacen efectivos apercibimientos y aún así, el demandado no paga.

El actor desesperado de ver que su contraparte no da cumplimiento al laudo en la primera, la tercera, la séptima, la décimo tercera diligencia de requerimiento, promueve juicio de amparo indirecto a fin de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalado como autoridad responsable en el juicio de garantías, sea exhortado por los Juzgados de Distrito a aplicar sanciones más severas. El Tribunal las aplica para que no sea sancionado por los Juzgados de Distrito a pesar de no ser eficaces dichas medidas. Y así, continúa la contumacia del demandado, quien promueve amparo por cada una de las medidas que le fueron aplicadas, el Tribunal pierde credibilidad y sus resoluciones el respeto que debieran merecer, pues no cumple ni satisface a ninguna de las partes, y el trabajador insiste en obtener sus prestaciones o simplemente deja de luchar por lo que ganó con tanto esfuerzo.

El panorama anterior no siempre es el mismo. Los juicios pueden tardar menos o mucho más. No existe un tiempo aproximado de resolución de litigios, pues cada asunto difiere de otro y nunca son iguales entre sí. En otras ocasiones las dependencias si cumplen con el laudo, ya sea a través de convenio o en el requerimiento de pago de las condenas establecidas en el laudo.

Lo único cierto es que no se respeta lo dispuesto en el artículo 150° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que determina que el Tribunal tiene la obligación de proveer a la **eficaz e inmediata ejecución** de los laudos.

Se conoce que el personal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje soporta una excesiva carga de trabajo, pero no constituye una razón suficiente para violar las garantías de los trabajadores. Violar significa Infringir o quebrantar una ley, un tratado, un precepto o una promesa.

Las garantías constitucionales son aquellos derechos garantizados con rango constitucional que se consideran como esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad humana. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen cuatro tipos de garantías:⁹³

- Garantías de Igualdad (artículos 1, 2, 4 y 12)
- Garantías de Libertad (artículos 3, 5, 6, 7, 9, 11, 24 y 123)
- Garantías de Seguridad (artículos 8, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 29)
- Garantías de Propiedad (artículos 25, 26, 27 y 28)

Las garantías constitucionales violadas con mayor frecuencia **en el procedimiento de ejecución de los laudos burocráticos**, son las de Seguridad Jurídica consagradas, en específico, en los artículos 8° y 17° constitucionales, que establecen el derecho de petición y justicia pronta y expedita. El Tribunal viola estas garantías al abstenerse, por la excesiva carga de trabajo que posee, de dictar los acuerdos plenarios de requerimiento con rapidez y regular las fechas de diligencia para que sean cercanas entre sí.

⁹³ Cfr. CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2004. P. 9.

4.2. Análisis de las medidas de apremio aplicables ante el incumplimiento del laudo.

Ha quedado claro que un medio de apremio es un tipo de providencia que un Tribunal está en posibilidad de dictar para que otras determinaciones, antes dadas por el propio órgano jurisdiccional, se hagan cumplir.

El medio de apremio presupone que el obligado a cumplir o a observar cierta conducta, en virtud de un mandamiento del Tribunal, se resista sin legitimación a ello, y en este caso los Tribunales puedan emplear los diversos medios de apremio que la ley otorga, precisamente para forzar al obligado al cumplimiento de la determinación dictada.

Dictar medios de apremio es un ejemplo claro del ejercicio de potestad de los órganos jurisdiccionales para obligar a las partes o a terceros. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los multicitados artículos 148°, 149°, 150° y 151°, concede al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su potestad para dictar medidas de apremio a efecto de hacer cumplir sus determinaciones.

Así, el artículo 150° de ésta legislación afirma que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes. En el mismo sentido, el 148 establece que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

De acuerdo a los artículos citados con antelación, con fines instructivos, los medios de apremio pueden ser divididos en legales y extralegales.

Son legales aquellos que están prescritos por ley y se aplican conforme a ella. Las medidas extralegales son aquellas facultades que, sin estar enumeradas explícitamente en una ley, la autoridad puede hacer uso de ellas como resultado de la experiencia y pericia jurídica, siempre y cuando no sean contrarias al derecho.

La única medida de apremio legal está contemplada en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y consiste en una multa hasta de mil pesos.

En la práctica, las medidas extralegales con las que cuenta actualmente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus laudos son:

- Vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo.
- Vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia tipificado en el artículo 183 del Código Penal Federal.
- Vista al Superior Jerárquico.
- Vista al Senado de la República, y
- Arresto administrativo hasta por 36 horas.

A continuación, se estudiará la procedencia y eficacia de las medidas que utiliza el Tribunal para hacer cumplir sus resoluciones.

4.2.1. Medidas legales.

Una multa hasta de mil pesos es la única medida enunciada explícitamente en la ley burocrática que puede imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a las dependencias que no cumplen los laudos dictados por éste órgano jurisdiccional.

- Multa hasta de mil pesos.

Etimológicamente, la acepción multa proviene del latín *mulcta, multa*, cuyo significado es multiplicar, debido probablemente a que su cuantía se fijaba antiguamente multiplicando el daño producido por el delito.⁹⁴

La multa es la sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero. Asimismo, la multa es el pago al Estado de una suma de dinero previamente fijada en un código y como consecuencia de una infracción a la ley. Pertenece a la categoría de penas pecuniarias debido a que afecta el patrimonio y la propiedad del infractor. Es la más común de todas las penas en la actualidad.

Algunas ventajas de la multa residen en que no es inmoral, es divisible, apreciable y reparable. Es instructiva y aunque causa siempre aflicción, no

⁹⁴ Cfr. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Penología. Porrúa. México. 2009. P. 194.

degrada, no deshonra y constituye una apreciable fuente de ingresos para el Estado.⁹⁵

En el procedimiento de ejecución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del acuerdo de requerimiento de las condenas pendientes por ejecutar en el laudo, se decreta que:

“... se apercibe al demandado que de no dar cumplimiento a lo ordenado en el presente proveído, se le impondrá una multa por \$1,000.00 (UN MIL PESOS), con fundamento en el artículo 148 de la ley de la materia, atendiendo a los argumentos sustentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia por contradicción de tesis 27/2003-SS (pp. 42 y 43, sexto considerando) y que a continuación se transcriben: *'Es importante aclarar que en virtud del Decreto que creó una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor desde el primero de enero de mil novecientos noventa y tres, la disposición legal aplicable (art. 148), al señalar que como medida de apremio, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podrá imponer multas “hasta de mil pesos”, estos deben entenderse como base en la unidad monetaria vigente en el momento en el que se incurra en desacato al mandamiento judicial, y no a la que se hacía referencia cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación (veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres) la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado'*”.

⁹⁵ Cfr. Ibídem. P. 195.

Posterior a la diligencia actuarial de pago o reinstalación, si el demandado no da cumplimiento a lo estipulado en el laudo, en el nuevo acuerdo de requerimiento se le hace efectivo el apercibimiento decretado en proveído anterior y se señala nueva fecha para diligencia actuarial.

El procedimiento para hacer efectiva una multa se encuentra en el artículo 149 de la ley burocrática que establece que las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

En la práctica, en el siguiente acuerdo de requerimiento se instaura que:

“...toda vez que en la diligencia actuarial de fecha “x”, el titular demandado no da cumplimiento a lo ordenado en el proveído de ejecución anterior, al efecto, se le hace efectivo el apercibimiento decretado en el mismo, es decir, se le impone una multa por la cantidad de \$1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M.N.), con fundamento en el artículo 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que gírese atento oficio al Secretario de Finanzas en el Distrito Federal, con domicilio en la calle Dr. Lavista número 144, acceso 1, primer piso, colonia Doctores, en esta Ciudad, para que se sirva imponer la multa por \$1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M.N.), al titular de “x”, en su domicilio ubicado en “x”, en esta Ciudad, siendo su representante legal el C. “x”, agradeciéndole que hecho lo anterior lo haga del conocimiento de la Sala, remitiéndole copia certificada del presente acuerdo”.

Es la Unidad de Apoyo Procesal de cada Sala la encargada de elaborar el oficio de multa dirigido al Secretario de Finanzas en el Distrito Federal, y una vez hecho lo anterior, se turna el oficio a la Unidad de Actuarios para que notifique al destinatario, firmando éste de recibido en el acuse que el actuario del Tribunal lleva consigo.

Es el Jefe de la Unidad Departamental de Control de Gestión y Análisis quien contesta el oficio suscribiendo otro dirigido al Secretario General Auxiliar de la Sala respectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje informándole que:

“Con la finalidad de iniciar el Procedimiento Económico Coactivo y para estar en posibilidad de cumplir con los lineamientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, Miscelánea Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 01 de julio de 2011 y con el Manual de Procedimientos para la Administración de las Multas Impuestas por Autoridades Administrativas Federales no Fiscales, procedo a devolver la documentación recibida en ésta Dirección Ejecutiva de Cobranza, toda vez que no reúne los requisitos señalados en tales ordenamientos... Asimismo, cabe mencionar que el envío de la documentación de las multas que sean emitidas para cobro se realizará mediante relación, conforme al formato que se adjunta al presente, a la que deberá anexarse un dispositivo magnético que contenga los datos del deudor, o bien, enviar la misma a los correos electrónicos “x”@finanzas.df.gob.mx y “x”@finanzas.df.gob.mx”.

La Sala del Tribunal que recibe éste oficio no hace más que acordarlo y esperar por nada, pues éste órgano jurisdiccional no cuenta con la tecnología para el llenado del formato. Allí queda la medida de la multa y no trasciende ni se hace efectiva.

Algunas veces el titular demandado, inconforme con el apercibimiento decretado en determinado proveído, consistente en la multa de \$1,000.00 (UN MIL PESOS), mediante juicio de amparo indirecto, se queja de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje viola los preceptos de los artículos 14° y 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Tal fue el caso del juicio de amparo 1032/2011-III, promovido por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, donde el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal dictaminó que la Justicia de la Unión amparaba y protegía a dicha Secretaría contra el acto de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistente en la imposición de una multa de \$1,000.00 (UN MIL PESOS).

Las consideraciones que tomó fueron las siguientes:

“...La Sala responsable violó sus (de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal) garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la imposición de la multa de un mil pesos, con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es contraria a lo establecido en el Decreto por el que se crea una nueva unidad del sistema monetario en los Estados Unidos

Mexicanos, que dispone que la expresión en moneda nacional indicada en dichos ordenamientos legales deben convertirse a la nueva unidad monetaria vigente, y en su caso, **debió ordenar dicha multa por el monto de \$1.00 (un peso)**, puesto que la expresión 'multa hasta de mil pesos' contenida en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado equivale a un peso (\$1.00), pues este ordenamiento no ha sido reformado desde su publicación...”

“Por principio de cuentas se estima necesario citar lo que disponen los artículos 1 y 3, así como primero, tercero, quinto, séptimo y noveno transitorios del Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y dos.”

Artículo. 1º. Se crea una nueva unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos equivalente a mil pesos actuales. La nueva unidad conservará el nombre de "peso" y se dividirá en cien "centavos".

La unidad continuará representándose con el símbolo "\$" y los "centavos" se representarán con el símbolo "c".

Artículo. 3º. Las obligaciones de pago en moneda nacional se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de los signos monetarios que representen a la nueva unidad.

Esta prevención es aplicable al pago en moneda nacional de obligaciones contraídas en moneda extranjera.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero de 1993, con la excepción del décimo transitorio, el cual entrará en vigor el día siguiente al de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO.- En tanto los billetes del Banco de México y las monedas metálicas referidos en el artículo anterior no hayan sido desmonetizados, los billetes y monedas representativos de la nueva unidad deberán contener la expresión "nuevos pesos" o el símbolo "N\$".

A partir de la fecha en que los signos monetarios mencionados en primer término hayan sido desmonetizados, se iniciará la circulación de signos representativos de la nueva unidad en cuya denominación no figure la palabra "nuevos" ni su abreviatura "N".

Los signos monetarios metálicos que representen fracciones de la nueva unidad contendrán desde un principio sólo la expresión "centavos" o su símbolo "c", sin anteponer la palabra "nuevos" o su abreviatura "N".

QUINTO.- A partir del 1º de enero de 1993 y en tanto los billetes del Banco de México y las monedas metálicas representativos de la unidad monetaria que se sustituye no hayan sido desmonetizados, las obligaciones de pago en moneda nacional deberán indicar que se

denominan en la nueva unidad mediante la expresión "nuevos pesos" o el símbolo "N\$" y, en su caso, la expresión "centavos" o el símbolo "c".

A falta de esta indicación, las obligaciones se entenderán contraídas en la nueva unidad monetaria, a menos que cualquiera de las partes demuestre que la intención de éstas fue pactar en la unidad monetaria que se sustituye en virtud del presente Decreto.

SÉPTIMO.- Las obligaciones dinerarias contraídas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se solventarán, conforme a lo dispuesto por el artículo 3º. Al efecto, se aplicará la equivalencia establecida en el artículo 1º.

NOVENO.- Las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones, que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1º de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se sustituye. Al computar, expresar o pagar dichas cantidades en la nueva unidad monetaria, se aplicará la equivalencia establecida en el Artículo 1º.

“Así, en todos los casos en los que una ley o norma jurídica cuya vigencia haya iniciado antes del primero de enero de mil novecientos noventa y tres, señale cantidades que deban pagarse, expresarse o computarse con posterioridad a esta última fecha, deberá expresarse en la nueva unidad monetaria y deberá actualizarse conforme al artículo 1 del multicitado Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos”.

En atención a ésta ejecutoria, la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictó acuerdo donde giraba oficio al Secretario de Finanzas en el Distrito Federal, a fin de imponer **una multa por la cantidad de \$1.00 (UN PESO 00/100 M.N.) al titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.**

Queda claro que la *multa hasta por mil pesos* es una medida de apremio ineficaz, toda vez que el procedimiento para hacerla efectiva es complicado y la cifra que establece es insuficiente.

Después del análisis de ésta medida legal, podemos afirmar que su problemática radica en:

I. La redacción del artículo 148 de la ley burocrática es equivocada, toda vez que contempla la palabra *hasta*. La correcta redacción debería omitirla quedando de la siguiente forma:

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

II. La cantidad de \$1,000.00 (UN MIL PESOS) es insuficiente en comparación con los recursos monetarios que maneja la Administración Pública. Sin embargo, es aún menor y totalmente ridícula la cantidad de \$1.00 (UN PESO), cifra que por la devaluación de la moneda equivale actualmente a los mil viejos pesos.

III. Otro de los principales errores consiste en que las multas en los códigos tasan en cantidades monetarias, las cuales son de una eficacia muy desigual, según la riqueza del sujeto. La multa debe aplicarse según la capacidad económica del individuo, en este caso, el Gobierno, representado en cada una de las dependencias de la Administración Pública que ventilan sus juicios en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esto trae como ventajas, primero, que no hay que estar reformando las leyes, que es otro de los grandes problemas de la multa, pues muy rápidamente las multas son obsoletas por la devaluación continua y constante de la moneda. Otra de las ventajas es que se evita la desigualdad de la multa.

La solución concreta es la aplicación de "Día Multa", o sea, en lugar de que la ley contemplara cantidades concretas, es decir, \$1,000.00 pesos, debiera castigar con días multa, o sea 2 días multa, 5 días multa o 250 días multa,

considerando que el día multa se calcularía de acuerdo al salario mínimo vigente. Cabe aclarar que el término “Días Multa” se refiere al sistema por el que se calcula la cuantía de una multa sobre la base de una cuota diaria fijada en consideración a la situación económica del condenado.

IV. El mecanismo para la imposición de la multa es laborioso e inútil, pues el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no cuenta con la tecnología necesaria para el llenado de formatos con dispositivo magnético.

V. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no ha hecho efectiva una multa a los titulares de las dependencias que se resisten en acatar sus resoluciones, en el tiempo que lleva resolviendo juicios laborales burocráticos. Es lógico que existan tantos obstáculos, pues el Tribunal pertenece, al igual que las dependencias demandadas, a la Administración Pública Federal, dependiendo presupuestalmente de la Secretaría de Gobernación.

4.2.2. Medidas extralegales.

Como se ha mencionado, las medidas extralegales son aquellas facultades que, sin estar enumeradas explícitamente en una ley, la autoridad puede hacer uso de ellas como resultado de la experiencia y pericia jurídica, siempre y cuando no sean contrarias al derecho.

Con fundamento en el artículo 150° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene el

derecho de dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes para ejecutar sus resoluciones.

A continuación se explican cada uno de estos medios que, actualmente en la práctica, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lleva a cabo para hacer cumplir sus determinaciones.

- Vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo.

En el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los servidores públicos deberán ajustarse a las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

En el capítulo tercero de la presente tesis se explicó el procedimiento administrativo disciplinario y las sanciones administrativas. En el presente apartado se analizará la procedencia de la Vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo, como medio eficaz del que puede apoyarse el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones.

Cabe señalar, previo al análisis de ésta medida, que los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, tienen como naturaleza jurídica la de ser órganos administrativos dentro de las estructuras de cada dependencia de la

Administración Pública Federal. Antes, su única función consistía en realizar auditorías, sin embargo, en la actualidad estas unidades administrativas fueron dotadas con nuevas facultades, como son los de investigación, persecución de la responsabilidad administrativa, instauración del procedimiento disciplinario y la imposición de sanciones a todo servidor público que presuntamente incurra en responsabilidad.

En este mismo sentido, la Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones sancionando a los que no lo hacen así, promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.

Una vez agotada la medida de apremio consagrada en el artículo 148° de la ley burocrática (una multa hasta de mil pesos), se apercibe al demandado que de no cumplir con las condenas expresadas en el laudo en la próxima fecha de diligencia actuarial de requerimiento, se iniciará el procedimiento de denuncia ante la Contraloría Interna de la Dependencia, a efecto de que se le instaure el procedimiento disciplinario por incumplimiento a sus obligaciones de servidor

público, haciendo hincapié en la gravedad de su reiterada conducta, dado que la Sala ha venido requiriendo el cumplimiento del laudo a través de diferentes fechas de diligencia.

Si el demandado fuere omiso en acatar la resolución, se le hace efectivo el apercibimiento de la vista girándose atento oficio a éstos órganos internos a fin de que finquen las responsabilidades administrativas a los servidores públicos respectivos. Cobra importancia y aplicación la Tesis aislada número I.13o.T.186 L, del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1886 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Novena Época, con rubro y texto siguiente: ***“TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ANTE LA CONTUMACIA DE LA DEPENDENCIA DEMANDADA DE CUMPLIR CON EL LAUDO, PUEDE REQUERIR EL AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES Y MILITARES A FIN DE LOGRAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 147 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos. Por otra parte, el diverso numeral 150 de la citada legislación señala la obligación del indicado tribunal de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dictando para ello todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.*”**

Finalmente, el ordinal 147 del invocado ordenamiento señala la obligación de las autoridades civiles y militares de prestar auxilio al aludido tribunal para hacer respetar sus resoluciones. En esa tesitura, ante la contumacia de la dependencia demandada de cumplir con el laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando lo estime necesario, puede hacer uso de la facultad que le concede el referido artículo 147, y requerir la intervención de las autoridades civiles y militares a fin de lograr su cumplimiento”.

En el expediente laboral 1058/03 tramitado en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación el que devuelve a éste órgano jurisdiccional copia de un memorándum dirigido al titular del Área de Quejas del mismo órgano de control, solicitándole se lleven a cabo las investigaciones correspondientes para la probable integración del expediente de responsabilidad. Observamos así, que ésta medida si es aplicable y eficaz, pues al poco tiempo de girar el oficio de Vista al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, la demandada cumplió con las condenas del laudo pendientes por ejecutar.

No sucede lo mismo al girar oficio a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, a fin de que se avoque al estudio de las presuntas responsabilidades en que incurran los servidores públicos en el Distrito Federal, pues ésta argumenta que la petición planteada por el Tribunal es única y exclusivamente de naturaleza laboral, ya que el conflicto deviene de una

relación laboral entre el trabajador y el patrón, sin que la Contraloría General tenga competencia al respecto.

Ahora que se ha hecho el análisis de la medida legal de la Vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo, podemos afirmar que, si bien es eficaz y susceptible de aplicarse jurídicamente, por cuanto hace a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal no es procedente, pues su Contraloría General se considera incompetente para conocer del asunto.

Se insiste en que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es supletoria de la ley burocrática, y que únicamente el procedimiento disciplinario sirve como apoyo para que la demandada cumpla las determinaciones del Tribunal, quien funge como el sujeto que presenta la queja o denuncia correspondiente, contra el servidor público violador de principios legales.

- Vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia tipificado en el artículo 183 del Código Penal Federal.

El Ministerio Público es definido como la parte de la organización y actividad de las procuradurías de justicia federales y locales. Es el representante de la sociedad, encargado de ejercer la acción penal, así como de investigar y

perseguir los delitos y efectuar la consignación que proceda para que se lleven a cabo los juicios correspondientes.⁹⁶

Una vez que se han llevado varias diligencias actuariales y se han agotado las medidas de multa y vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de cumplir el fallo, y éstas se encuentran contumaces en no acatar las resoluciones del Tribunal burocrático, se procede a dar vista al Ministerio Público de la Federación, por la posible comisión del delito de desobediencia consagrado en el artículo 183° del Código Penal Federal, de la siguiente manera:

“...Toda vez que el demandado no ha dado cumplimiento al laudo, no obstante el amplio término de que ha gozado para realizar los trámites necesarios a través de los diversos requerimientos formulados, así como tampoco ha sido suficiente la aplicación de las diversas multas a que se ha hecho acreedor, resulta evidente que se ha agotado la medida de apremio establecida en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que con fundamento en los artículos 147, 150 y 151 del mismo ordenamiento se apercibe al demandado, que de no dar cumplimiento al requerimiento ordenado en el presente proveído, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, se procederá a dar vista al MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN por la

⁹⁶ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario jurídico. “Teórico práctico”. Óp. Cit. P. 781.

posible comisión del delito de desobediencia, previsto en el artículo 183 del Código Penal Federal”.

Para fundamentar lo anterior, los secretarios de acuerdos se apoyan en la tesis aislada número I.3o.T.169 L, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1679 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Novena Época, con rubro y texto siguiente: **“LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. SI SE AGOTAN LAS MEDIDAS DE APREMIO Y LA DEPENDENCIA DEMANDADA NO DA CUMPLIMIENTO, DEBE DARSE VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DEL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 183 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, POR SER UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO.** Del artículo 150, en relación con los numerales 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se advierte que el único medio de apremio que tiene el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones es la multa hasta por mil pesos; de tal manera que cuando se agota dicha medida de apremio y la dependencia demandada no da cumplimiento al laudo, la Sala del citado tribunal debe observar lo dispuesto en el aludido numeral 150, que la obliga a proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, dictando para ello todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, ya que de no hacerlo el fallo carecería de eficacia legal y su cumplimiento quedaría a la voluntad de alguna de las partes, contraponiéndose al espíritu del artículo 945

de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, que establece que el laudo debe cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que surta efectos la notificación. Consecuentemente, ante el incumplimiento del laudo y el agotamiento de las medidas de apremio, aquélla, de conformidad con los numerales 183 del Código Penal Federal, que señala: 'Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio', y 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, debe dar vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del referido delito, por ser una cuestión de orden público”.

El artículo 117° del Código Federal de Procedimientos Penales establece que toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculcados, si hubieren sido detenidos.

Es en el Código Penal Federal, Título Sexto, Delitos contra la Autoridad, Capítulo I, Desobediencia y Resistencia de Particulares, donde se tipifica el delito de desobediencia.

El artículo 178° del Código en comento determina que, al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

El artículo 183° del mismo ordenamiento establece que cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio.

Una vez llevada a cabo la diligencia actuarial en la fecha marcada en el acuerdo para requerir al demandado el cumplimiento de las prestaciones especificadas en el laudo, y éste no efectúa el pago o reinstalación respectiva, se le aplica el apercibimiento de la vista al Ministerio Público de la Federación, remitiendo a éste las constancias que acrediten que el titular demandado ha sido omiso en cumplir el fallo burocrático.

Posteriormente, es un Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de alguna de las mesas en la Procuraduría General de la República, quien responde el oficio girado por la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, solicitando se le informe si se ha agotado la medida de apremio consagrada en el artículo 148 de la ley burocrática, consistente en la multa hasta de mil pesos, debiendo remitir, en caso de ser afirmativo, la documentación que soporte dicha aseveración.

Después del análisis de la medida legal de la Vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia tipificado en el artículo 183° del Código Penal Federal, podemos afirmar que su problemática radica en:

I. Es posible la aplicación de esta medida tal como lo prevé la tesis de jurisprudencia mencionada en este apartado. Sin embargo, este medio es

ineficaz, toda vez que para hacer efectivo éste apercibimiento se debe acreditar que la multa se ha hecho positiva previamente, cosa que no sucede, pues el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no ha podido aplicar una multa en el tiempo que lleva resolviendo juicios laborales burocráticos a los titulares de las dependencias que se resisten en acatar sus resoluciones, debido a que no cuenta con los medios ni la tecnología para realizarlo.

- Vista al Superior Jerárquico.

Después de diversas diligencias de requerimiento y apercibimientos hechos efectivos, el secretario de acuerdos perteneciente a alguna de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dicta un nuevo proveído donde apercibe al demandado con dar vista a su superior jerárquico. Lo anterior se efectúa en la forma siguiente:

“...Ahora bien, dado que el titular demandado no ha cumplido el laudo de cierta fecha, no obstante el amplio término de que ha gozado para realizar los trámites necesarios a través de los diversos requerimientos formulados, así como tampoco ha sido suficiente la aplicación de las diversas multas a que se ha hecho acreedor, resulta evidente que se ha agotado la medida de apremio establecida en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que con fundamento en los artículos 147, 150 y 120 B, fracción II de la legislación burocrática, éste último ordenamiento faculta al Presidente de esta Sala, a vigilar que se cumplan los laudos dictados en la

misma, al efecto, se apercibe al demandado que de no dar acatamiento al presente proveído, se dará vista al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (para el caso del Distrito Federal se procederá a dar vista a su Jefe de Gobierno), para que en su carácter de superior jerárquico del demandado, lo conmine a cumplir con las condenas establecidas en el laudo, sirviendo de sustento la jurisprudencia número 133/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 227 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época, con rubro siguiente: **'LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN'**".

El artículo 147° de la legislación burocrática determina que las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

El 120° B, fracción II del mismo ordenamiento establece que el Presidente de cada una de las Salas, tiene la facultad y obligación de vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala.

Si el demandado no cumple nuevamente con las condenas del laudo, al acordar la diligencia actuarial de requerimiento, se girará oficio al superior

jerárquico mencionado en proveído anterior, para los efectos legales a que haya lugar.

La vista al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es desahogada con un oficio suscrito por la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso en su representación, dirigido al titular de la Secretaría de Estado respectiva, mediante el cual invita al demandado a dar inmediato y debido cumplimiento al laudo burocrático o se manifieste respecto a los impedimentos legales que se tengan para cumplirlo.

Sin más que esa exhortación, es como concluye el apercibimiento de Vista al Superior Jerárquico.

Ahora que se ha hecho el análisis de la medida legal de la Vista al Superior Jerárquico de la dependencia omisa de acatar el laudo, podemos afirmar que su problemática radica en:

I. Es factible la aplicación de esta medida pero no es eficaz y suficiente, toda vez que no basta con hacerle una atenta sugerencia para que cumpla con las condenas que durante mucho tiempo se ha negado a consumir. Este medio carece de fuerza coercitiva y disciplinaria, ya que, como superior jerárquico de las Secretarías de Estado, el Presidente de la República podría tomar medidas drásticas, toda vez que la cuantía de los salarios caídos, aguinaldos y primas vacacionales sigue creciendo en detrimento del erario federal, situación que vulnera el presupuesto gubernamental, destinando parte de éste para el pago de juicios perdidos y gastos procesales.

II. Cuando se da vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, éste es omiso en contestar el oficio del Tribunal girado a su nombre. Por ello, se aplica la siguiente medida de apremio a explicar, consistente en la Vista al Senado de la República.

- Vista al Senado de la República.

Una vez que se ha girado atento oficio al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a fin de que, con su carácter de superior jerárquico, invite al demandado a cumplir con las condenas pendientes por cumplimentar, y éste no haya respondido el oficio dirigido a su nombre, el Tribunal acuerda lo siguiente:

“...Ante el incumplimiento del demandado, gírese atento oficio al Senado de la República, Órgano Legislativo que cuenta con facultades para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 76 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacerle de su conocimiento que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ha sido omiso en acatar las condenas determinadas en el laudo de fecha veintidós de marzo de dos mil cuatro, obstaculizando con ello la justicia laboral y vulnerando el interés de la sociedad en que se cumplan las resoluciones emitidas por este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, solicitándole se sirva informar a esta Sala de las gestiones que se lleven a cabo a fin de atender lo aquí solicitado”.

El artículo 76° constitucional, en su fracción IX, determina que es facultad exclusiva del Senado nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

En el amparo en revisión RT. 39/2012 (RT. 453/2012), promovido por el Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Director General de Servicios Legales, contra el proveído dictado por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde decretaba hacer efectivo el apercibimiento consistente en Vista al Senado de la República, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en revisión del recurso interpuesto por el inconforme con la sentencia pronunciada por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, resolvió confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección al quejoso por las siguientes consideraciones:

“La circunstancia de que la medida tomada por la responsable (dar vista al Senado de la República), no se encuentre prevista de manera expresa en la Ley Federal Burocrática, no implica que el acto reclamado carezca de fundamentación y motivación, puesto que ese proceder de la autoridad del trabajo, está sustentado en la facultad que le confiere el artículo 150 de la misma legislación, concerniente a que debe tomar todas las medidas necesarias para lograr de manera eficaz e inmediata el cumplimiento de los laudos”.

“Al respecto, es oportuno tener presente que el artículo 17 de la Constitución Federal acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias, permitiendo que

las leyes locales y federales establezcan los medios necesarios para garantizar la ejecución de las resoluciones”.

“Esto, con el propósito de que las sentencias no queden sólo en una actuación de buena fe del Tribunal, esperando que el vencido realice el pago voluntario, sino que con base en dicho principio, **la autoridad sea capaz de velar por el cumplimiento del fallo, hasta alcanzar la materialización de lo resuelto**”.

“Luego, si en la especie, a través del acto reclamado, la Sala del conocimiento ordenó dar vista tanto al Ministerio Público de la Federación adscrito, como al Senado de la República, dado que el titular demandado ha sido renuente para cumplir el laudo decretado en su contra, debe considerarse que tal actuación se encuentra ajustada a derecho, pues ese proceder está contemplado en lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Burocrática...”.

“Bajo este orden de ideas, es preciso señalar que la ausencia de un parámetro previamente establecido en cuanto al lapso por el cual debe aplicarse la multa prevista en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores la Servicio del Estado, opuesto a lo pretendido por el disconforme, no lleva al extremo de considerar que la autoridad laboral deba limitarse a imponer multas para lograr el cumplimiento de sus resoluciones, o bien, que cuando determina la aplicación de una medida diversa, actúa sin apoyo legal, pues **ello implicaría dejar sin efectos la facultad que le confiere el artículo 150 de la legislación en cita, que le permite y aún más le obliga a dictar**

todas las medidas necesarias en la forma y términos que, a su juicio, sean procedentes”.

“Además, la propia Ley Federal Burocrática permite al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones, pues así lo dispone en su numeral 147”.

De acuerdo al análisis de la medida legal de la Vista al Senado de la República, podemos afirmar que su problemática radica en:

I. Es factible la aplicación de esta medida y parece ser eficaz para obligar al titular demandado a cumplir las resoluciones del Tribunal del trabajo burocrático. Sin embargo, al ser este medio nuevo en su aplicación debido a que se ha propuesto durante el presente año y el próximo pasado, todavía se desconoce la fuerza coercitiva de su alcance.

- Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Una vez que se han agotado todas las medidas de apremio analizadas con antelación, las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje han decidido dictar esta nueva medida para acabar con la terquedad del demandado que no cumple los fallos burocráticos. Para tal efecto, se dictó en el expediente laboral 3600/03 tramitado en la Segunda Sala del Tribunal, el siguiente proveído:

“En virtud de que el titular demandado se ha negado a dar cumplimiento a las condenas expresadas en el laudo a pesar de las diversas medidas de

apremio que se le han aplicado, se considera que el apercibimiento consistente en un arresto administrativo hasta por treinta y seis horas al Director de Servicios Legales, quien actúa en nombre y representación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decretado en el presente acuerdo, resulta del todo necesario para doblegar la contumacia de la dependencia a quien representa, aunado a que su negligencia constituye una notoria insumisión a n nuestro sistema legal y a la justicia mexicana, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 147 y 150 de la ley burocrática”.

Un arresto administrativo es la privación de libertad como consecuencia de un mandato de autoridad administrativa, que se impone como castigo por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. El artículo 21° Constitucional establece que el arresto podrá ser hasta por 36 horas.

El Director de Servicios Legales, al no estar acorde con el apercibimiento del arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, interpuso demanda de amparo indirecto.

En el juicio de amparo 1989/2011-II, el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal resolvió amparar y proteger al Director de Servicios Legales, por las siguientes consideraciones:

“...debe entenderse que tratándose del requerimiento del cumplimiento del laudo, éste debe dirigirse a la persona que fue oída y vencida en juicio, y no a cualquier otra, porque entonces se llegaría al extremo de que se requiera el pago y cumplimiento de las prestaciones reclamadas, a cualquier persona que

no haya intervenido en el juicio, lo cual, a todas luces es incorrecto, pues siempre debe respetarse la garantía de audiencia”.

“...se desprende de las constancias de autos, se requirió al Director de Servicios Legales, quien actúa en nombre y representación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando dicha persona no fue condenada al pago de prestación alguna, sino que la condena únicamente obliga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

“...dicha medida no puede ser aplicada en el presente asunto, al disponer la ley burocrática, en cuanto a la procedencia de la supletoriedad, lo siguiente:

“Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad”.

Ese mismo ordenamiento contiene un Título Octavo donde regula los medios de apremio y la ejecución de los laudos.

De ese Título Octavo se infiere que para lograr el cumplimiento de las sentencias condenatorias que emita el referido Tribunal, éste podrá imponer multas “hasta de mil pesos”.

Por lo tanto, no es aplicable supletoriamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el diverso 731°, de la Ley Federal del Trabajo, el cual dice:

“Artículo 731.- El Presidente de la Junta, los de las Juntas Especiales y los Auxiliares podrán emplear conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio necesarios, para que las personas concurran a las audiencias en las que su presencia es indispensable o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

Los medios de apremio que pueden emplearse son:

I. Multa hasta de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción;

II. Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y

III. Arresto hasta por treinta y seis horas”.

Ello es así, porque para que proceda la aplicación supletoria de una ley a otra, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

I. Que la ley a suplir contemple la institución respecto de la que se pretenda la aplicación supletoria.

II. Que la institución comprendida en la ley a suplir no tenga reglamentación, o bien, que conteniéndola, ésta sea deficiente.

Del análisis de la medida de apremio consistente en arresto administrativo hasta por treinta y seis horas se desprende:

I. La problemática radica en que ésta medida no es susceptible de aplicación en el mundo práctico del Derecho Burocrático. La primera razón de ello es que, al contemplar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a la multa hasta de mil pesos como medida de apremio, la Ley Federal del Trabajo, específicamente el artículo 731, no puede suplir a la ley burocrática, pues ésta ya contiene un capítulo concreto de los medios apremiantes. La segunda razón reside en que se debe imponer esta medida a quien fue oído y vencido en juicio, es decir, al titular demandado en sí y no a quien actúa en su representación legal. El primer razonamiento es más que suficiente para echar abajo esta medida de arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

4.3. Propuesta para la creación de medidas de apremio que aseguren la ejecución inmediata y eficaz de los laudos burocráticos.

Hecho el análisis de cada una de las medidas de apremio que utiliza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus resoluciones, es importante proponer mejoras a las mismas para dotarlas de eficacia y fuerza coactiva.

Respecto a la medida de apremio consistente en una *multa hasta por mil pesos*, se propone cambiar la redacción del artículo 148° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiendo quedar como sigue:

“Artículo 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, impondrá multas de 250 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal”.

Se cambia así la redacción del artículo 148 de la ley burocrática, estableciendo el sistema de “Días Multa” y no fijando una cantidad monetaria determinada. La cuantía de los días multa debería versar sobre los ingresos del demandado, pero como pertenece a la Administración Pública, sus entradas de capital asentadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son altamente cuantiosas como para imponer una medida prudente y justa. Debe sancionarse a la dependencia con los días multa que se consideren necesarios, a nuestro juicio, 250 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, evitando con esto además, transformar viejos pesos en nuevos pesos. Se ha tomado como referencia 250 por ser una cantidad notable, procurando que las

dependencias cumplan con sus condenas de manera inmediata, con el fin de no dañar más su propio capital.

Asimismo, **debe cambiarse el mecanismo para la imposición de la multa**, ya que es laborioso e inútil, o en su caso, **dotar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la tecnología necesaria** a fin de hacer efectiva dicha medida, cosa que no sucederá hasta que éste órgano jurisdiccional, perteneciente al Poder Ejecutivo, deje de depender presupuestalmente de la Secretaría de Gobernación.

Es vital la aplicación de esta medida, pues con ella se cuenta para hacer efectivas otras, como la Vista al Ministerio Público de la Federación.

Por cuanto hace a la vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control y Superior Jerárquico de la dependencia omisa de cumplir el fallo, debemos manifestar que es factible la aplicación de estas medidas pero no son lo suficientemente eficaces para acabar con la contumacia del demandado. Por ello, se debe **verificar que se lleve a cabo con ahínco y rapidez el procedimiento administrativo disciplinario** en el órgano de control respectivo, y que el superior jerárquico, de manera coercitiva, aplicando de ser necesario sanciones a su inferior, lo instigue al cumplimiento del laudo burocrático. Deben actuar como ágiles vigilantes de la dependencia infractora, tomando **medidas drásticas para que no se perjudique al erario federal**.

Una nueva propuesta referente a la ejecución de los laudos, consiste en llevar a cabo **pláticas conciliatorias** entre las partes, a pesar de tener un laudo firme. Es mejor para el trabajador, que en muchos casos se encuentra

desempleado, cobrar una cantidad modesta en el presente que una cantidad cuantiosa en el futuro, pues éste puede vislumbrarse muy lejano. Los Magistrados de las Salas tendrían la obligación de exhortar a las partes a conciliar, fomentando el pago voluntario como solución pacífica del litigio, ya que al demandado no se le aplicarían medidas apremiantes y no se dañaría más al erario federal.

Éstas son las propuestas que corregirían sobremanera la impartición de justicia burocrática.

Antes de presentar la propuesta de creación de nuevas medidas de apremio que aseguren la ejecución inmediata y eficaz de los laudos burocráticos, es preciso puntualizar algunos conceptos.

Los servidores públicos, en ejercicio de su función pública, deben cumplir con determinadas obligaciones, y la omisión al cumplimiento de éstas, puede dar lugar a cinco tipos de responsabilidades:⁹⁷

- a) Responsabilidad Administrativa.
- b) Responsabilidad Política.
- c) Responsabilidad Penal.
- d) Responsabilidad Civil.
- e) Responsabilidad Laboral.

La responsabilidad administrativa se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios

⁹⁷ Cfr. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Segunda edición. Cárdenas Velasco Editores. México. 2004. P. 172.

de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la que regula el procedimiento disciplinario administrativo de estos trabajadores y la aplicación de sanciones administrativas al fincar éstas responsabilidades. Las sanciones consisten en:

I.- Amonestación privada o pública.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

III.- Destitución del puesto.

IV.- Sanción económica.

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

Estas sanciones fueron materia de estudio en el capítulo tercero del presente trabajo, así que solo queda expresar que se confía ampliamente en el procedimiento disciplinario administrativo seguido ante el Órgano Interno de Control de la dependencia omisa de acatar el laudo burocrático. Consideraciones sustentadas al inicio de éste apartado.

La responsabilidad política es aquella que poseen los funcionarios federales cuando con su conducta violan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, asumiéndola también los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales o por el manejo indebido de fondos o recursos públicos.

“La responsabilidad política constituye para un sistema constitucional un medio de autotutela o control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados servidores públicos que se han desviado de su encomienda institucional”.⁹⁸

“La responsabilidad política representa el mayor de los oprobios a que puede estar sujeto un servidor público de elevada jerarquía, en un castigo que lo exhibe y que hace fenecer su carrera política, es en síntesis para el político una muerte en vida”.⁹⁹

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por juicio político se entiende “el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión, en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho”.¹⁰⁰

El artículo 110° de nuestra Carta Magna enumera los sujetos de juicio político, los cuales son los siguientes:

- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión.

⁹⁸ MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Óp. Cit. P. 472.

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Óp. Cit. P. 243.

- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de la República.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito.
- Los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- El consejero Presidente.
- Los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- Los magistrados del Tribunal Electoral.
- Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las

leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el juicio político es procedente **cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.**

De acuerdo al artículo 7° de la legislación señalada, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior,
y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.

El artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con **destitución**. Podrá también imponerse **inhabilitación** para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Entonces, debe entenderse por juicio político aquel procedimiento por virtud del cual el Congreso de la Unión, mediante sus órganos de instrucción (Cámara de Diputados) y de resolución (Cámara de Senadores) sanciona a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional con destitución del cargo público e inhabilitación, en su caso, para el ejercicio de empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuando realicen actos u omisiones considerados como violaciones graves en términos de la ley”.¹⁰¹

El juicio político solo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la

¹⁰¹ *Ibidem*. P. 183.

conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El procedimiento de juicio político inicia con la denuncia. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Dicha denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación de la misma. Dentro del término de tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, se notificará al denunciado sobre la materia de su imputación, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Una vez ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá turnarla a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite, la cual elaborará el dictamen preliminar de la procedencia de la denuncia. Si la Subcomisión considera que el servidor público pueda ser sujeto de juicio político y su conducta encuadra en las previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por contar con elementos probatorios suficientes, deberá declarar procedente la denuncia y la turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Justicia, para formular la resolución correspondiente, y hecho que sea, ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados, una vez que el Pleno de las Comisiones Unidas formule la resolución correspondiente, deberá practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos que dieron origen a la conducta infractora, precisando las características del caso y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, hasta su entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Esta misma Sección abrirá un periodo probatorio de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público acusado.

Concluido el periodo probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de tres días tome los datos que a su juicio sean procedentes para formular sus alegatos. Posteriormente al vencimiento de este término, se hará otro tanto con el servidor público inculpado, para los mismos efectos. Dentro de los seis días naturales siguientes las partes deberán presentar por escrito sus alegatos.

Concluido el plazo para formular alegatos, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base en las constancias y actuaciones procesales. Éstas contendrán los razonamientos y consideraciones jurídicas para justificar la conclusión o discontinuación del procedimiento.

Si la Sección Instructora concluye que el servidor público es responsable, propondrá a la Cámara de Diputados la aprobación de las siguientes consideraciones:

- a) Que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia.
- b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad del servidor público denunciado.
- c) La sanción que deberá imponerse.
- d) Que se envíe declaración correspondiente a la Cámara de Senadores.

La Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma. Éste convocará a sus miembros para resolver sobre la imputación, dentro de los tres días siguientes. Lo anterior se notificará a las partes para que ante el Pleno de la Cámara de Diputados aleguen lo que a su derecho convenga.

El día y la hora señalados por el Presidente de la Cámara de Diputados para que el denunciante y el servidor público formulen sus alegatos, éste órgano legislativo se erigirá en Órgano de Acusación. Si resolviere que sí procede acusar al servidor público, se presentará la acusación a la Cámara de Senadores, y la Cámara de Diputados deberá designar a tres de sus miembros que integran la comisión, para que sostengan la acusación ante el Senado.

Una vez que la Cámara de Senadores reciba la acusación se turnará ésta a la Sección de Enjuiciamiento, misma que emplazará a la comisión de diputados que deba sostener la acusación, así como al servidor público denunciado y a su

defensor, quienes deberán presentar por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales a partir de la fecha del emplazamiento.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones con base en las consideraciones hechas en la acusación y propondrá la sanción que deba imponérsele al servidor público responsable.

Recibidas las conclusiones, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y citará, dentro de las veinticuatro horas siguientes a partir de la recepción de la acusación, a los tres miembros de la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor.

Posteriormente, el día y la hora señalados, después del uso de la voz de la comisión acusador, el servidor denunciado y su defensor, el Jurado de Sentencia discutirá y votará las conclusiones y aprobará los puntos de acuerdo.

Si la resolución que se dicte es condenatoria, por cuanto hace a los funcionarios federales, se sancionará al servidor público culpable con la destitución del cargo, y de manera discrecional, con la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, por un periodo de uno a veinte años.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento

Es un procedimiento largo y complicado, pues está en juego la función pública del servidor, pero a nuestro parecer resulta del todo necesario como medio apremiante para que los titulares de las dependencias cumplan con los laudos burocráticos. No hay peores sanciones para los titulares que la destitución del empleo público y la inhabilitación para prestar de nuevo un servicio al Estado. Luego entonces, aprovechando **el miedo que provoca el procedimiento de juicio político a los altos funcionarios**, quienes son sujetos de responsabilidad política, es necesario apercibirlos con ***“destitución e inhabilitación del empleo público, mediante la presentación de la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados, a fin de iniciar el procedimiento de juicio político por la violación de los intereses públicos fundamentales”***. Se considera que ésta medida de apremio es eficaz para conseguir la ejecución inmediata de los laudos.

Por otra parte, la responsabilidad penal de los servidores públicos se refiere a las conductas delictivas en que pueden incurrir éstos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Ésta responsabilidad penal se presenta cuando los servidores públicos infringen alguno de los preceptos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal, es decir, delitos cometidos por los servidores públicos, tipificados como:

- Ejercicio Indebido de Servicio Público
- Abuso de Autoridad
- Desaparición Forzada de Personas

- Coalición de Servidores Públicos
- Uso Indebido de Atribuciones y Facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio Abusivo de Funciones
- Tráfico de Influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento Ilícito

Debe quedar en claro que el juicio político y la declaración de procedencia no son lo mismo. Las diferencias entre ambos procedimientos son las siguientes:

- El juicio político es un procedimiento jurisdiccional regulado en el artículo 110 constitucional. En cambio, la declaración de procedencia es un procedimiento no jurisdiccional regulado en el artículo 111 constitucional.
- Mediante el juicio político se exige responsabilidad política a servidores públicos de alta jerarquía, por violación a las instituciones públicas fundamentales o a su buen despacho. En cambio, a través de la declaración de procedencia se autoriza el inicio de un procedimiento penal, ante las autoridades competentes en contra de servidores públicos investidos de inmunidad. Esta inmunidad es el fuero constitucional, el cual es una situación de excepción. Se trata de una

exención o protección que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a ciertos funcionarios o servidores públicos para no ser sometidos a juicios penales por la comisión de delitos. La justificación de esta protección radica en que se trata de evitar que un servidor público sea encarcelado durante su gestión como un acto de agresión o revancha política. Asimismo, el fuero constitucional protege a todas las personas que fueron electas para desempeñar algún cargo de elección popular. Protege también a los funcionarios del Poder Judicial, tanto federal como estatal, Secretarios de Despacho y Jefes Departamentales, Consejeros Electorales, Directores Generales o equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, los Procuradores de Justicia, tanto federal como estatales, y los Consejeros de los Institutos Electorales, federal y estatales.

- En el juicio político se resuelve el fondo de la cuestión planteada. En cambio, en el procedimiento de declaración de procedencia no se resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, se remueve un obstáculo para que se pueda proceder penalmente contra el servidor público. Es un requisito de procedibilidad.
- El juicio político tiene como finalidad revisar las conductas de los altos servidores públicos federales o del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones, que perjudican los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Igualmente, tiene el propósito de analizar las violaciones

graves a la Constitución Federal o a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en que incurran servidores públicos estatales, en el ejercicio de sus funciones. En cambio, la declaración de procedencia tiene el objetivo de que mediante una instancia ante la Cámara de Diputados, se autorice para que las autoridades competentes puedan proceder penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo contra servidores públicos que gozan de inmunidad.

- El juicio político es de la competencia de ambas cámaras del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados funge como Órgano de Acusación y el Senado se erige en Jurado de Sentencia, para conocer y resolver sobre la responsabilidad política de servidores públicos de alta jerarquía. En cambio, la declaración de procedencia es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual declarará si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado. Se caracteriza por el carácter unicameral del procedimiento.
- La finalidad del juicio político consiste en determinar si el servidor público es o no indigno de permanecer en el cargo y de volver a ocupar funciones públicas; por ello, la sanción en ese juicio consiste en la destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, sin opinar acerca de la responsabilidad de otro tipo en que pudiese haber incurrido el enjuiciado. En cambio, la finalidad de la declaración de

procedencia es determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. Si la declaración es que si ha lugar a proceder contra el servidor público, éste será separado para que quede sujeto a proceso penal. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el sujeto podrá reasumir su función.

- El juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. En cambio, el procedimiento para la declaración de procedencia sólo tendrá lugar mientras el servidor público funja en su encargo, pues su propósito es retirarle la inmunidad de que goza, separándolo de la función pública, para ponerlo a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Es de observar que el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia tienen en común que las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y de Senadores sean inatacables.

Por tanto, es procedente apercibir a los titulares de las dependencias omisas en acatar los laudos burocráticos con **declaración de procedencia**, toda vez que es necesario desaforar al servidor público para enjuiciarlo penalmente por la comisión del delito de desobediencia, previsto en el artículo 183 del Código Penal Federal. Se necesita, en este caso particular, hacer efectiva la medida de apremio de la multa para que se configure el tipo penal respectivo.

La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios, o a la de un particular, en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad suficientes para cubrir esos conceptos. Cabe aclarar que la responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público. La responsabilidad civil se da por causar daños y perjuicios, que puedan ser cuantificables en dinero.

En efecto, cuando se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se estará en presencia de una responsabilidad civil. Dicha demanda no requerirá declaración de procedencia o desafuero y se regirá por los principios del derecho común.

El sistema de regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra contenido, esencialmente en los artículos del Código Civil Federal que a continuación aparecen:

“Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean

suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

Por tanto, es procedente apercibir a los servidores públicos, que fungen como titulares de las dependencias contumaces en no acatar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con ejercicio de la acción civil mediante la presentación de una demanda por daños y perjuicios cuantificables en dinero. Es eficaz amenazar al funcionario, que incurre en responsabilidad civil, con responder con sus bienes para resarcir el daño ocasionado al particular o al erario federal.

En conclusión, después del pertinente análisis, como nuevas medidas de apremio que aseguran la eficaz e inmediata ejecución de los laudos burocráticos se proponen:

- ***“Destitución e inhabilitación del empleo público, mediante la presentación de la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados, a fin de iniciar el procedimiento de juicio político por la violación de los intereses públicos fundamentales”***
- ***Apercibimiento consistente en procedimiento de declaración de procedencia contra el titular de la dependencia omisa en acatar los***

fallos burocráticos, para enjuiciarlo penalmente por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

- *Apercibimiento consistente en la **presentación de demanda civil** contra el titular de la dependencia omisa en acatar los fallos burocráticos, para que responda con los bienes de su patrimonio por el daño ocasionado al particular o al erario federal.*

Consideramos que éstas medidas de apremio constituyen una amenaza eficaz para que se ejecuten las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de forma justa e inmediata.

Se han propuesto dichos medios apremiantes con el ánimo de que los titulares, al ver transgredidos sus bienes y derechos, cumplan con lo que se les ha condenado. Éstas medidas llevan, de manera implícita, presión psicológica y moral aplicada al representante de la dependencia omisa en acatar un fallo burocrático, pues es quien toma las decisiones más trascendentales en el desarrollo de su actividad pública.

Finalizando el presente estudio, únicamente queda por expresar que nuestra expectativa, respecto de la aplicación de las medidas de apremio y mejoras en el procedimiento de ejecución de los laudos burocráticos, gravita en que los titulares tomen decisiones correctas y cumplan con sus condenas de forma voluntaria, pues si no fuese así, se tendría que ejercer coacción mediante los medios de apremio propuestos, fincándoles responsabilidad, ya sea administrativa, política, penal e inclusive civil, y estigmatizando así, su carrera en el servicio público.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El Derecho del Trabajo Burocrático es aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, y que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad. Asimismo, el Derecho del Trabajo Burocrático procura mejorar el servicio público en México, vigilando el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado con sus servidores y que éstos a su vez cumplan con sus deberes de manera eficiente.

SEGUNDA. Con el estudio de los antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático se puede percibir el dinamismo que ha tenido ésta disciplina jurídica y la evolución del concepto de servidor público. Hoy en día, el servicio público es como una moneda. En una de sus caras se aprecia el privilegio de servir a una Nación que funge como patrón y goza de economía suficiente para cumplir con sus obligaciones laborales y de interés social, y en la otra cara se muestra la gran responsabilidad que conlleva prestar esos servicios.

TERCERA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es resultado de lucha y sangre de mexicanos defensores de los principios

esenciales del trabajo, consiguiendo la adición del apartado “B” al artículo 123 constitucional, pilar del Derecho Burocrático, que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación burocrática, la cual tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus trabajadores, estableciendo las bases de justicia que tienden a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos en el ejercicio y cumplimiento de las funciones que corresponde cumplir al Estado como representante general de la sociedad.

CUARTA. La problemática que enfrenta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para ejecutar sus laudos se halla en la falta de eficacia de los medios de apremio con los que cuenta para tal efecto. La jurisprudencia manifiesta que, además de la imposición de la multa a que se refiere el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus laudos. Ésta gama no es tan amplia como se piensa, pues solo se cuenta con vista a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia, vista al Superior Jerárquico, vista al Senado de la República y arresto administrativo hasta por 36 horas, de los cuales, el arresto es el único no aplicable en la práctica jurídica. Los demás medios de apremio no son eficaces, pues a pesar de emplearlos cotidianamente, el Tribunal no ve

resultados positivos y los titulares de las dependencias continúan con su contumacia de no acatar las resoluciones de éste órgano jurisdiccional.

QUINTA. Las vistas a la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control y al Superior Jerárquico de la dependencia omisa de cumplir el fallo, deben llevarse a cabo con ahínco y rapidez, pues un procedimiento disciplinario administrativo o la aplicación de una sanción por parte del Superior Jerárquico, puede constreñir al demandado a cumplir con las resoluciones del Tribunal del trabajo de manera inmediata. El Órgano Interno de Control y el Superior Jerárquico deben actuar como ágiles vigilantes de la dependencia infractora, tomando medidas drásticas para que no se perjudique al erario federal.

SEXTA. Se propone para ejecutar los fallos burocráticos de manera inmediata y eficaz llevar a cabo pláticas conciliatorias entre las partes, a pesar de tener un laudo firme. Ésta consideración atiende a que es mejor para el trabajador, que en muchos casos se encuentra desempleado, cobrar una cantidad líquida de dinero en el presente que una cantidad más grande en el futuro, pues éste puede vislumbrarse muy lejano. Se debe obligar a los Magistrados de las Salas del Tribunal a exhortar a las partes a conciliar, en cualquier momento del procedimiento burocrático, fomentando el pago voluntario como solución pacífica del litigio, ya que al demandado no se le aplicarían medidas de apremio y no se dañaría al erario federal.

SÉPTIMA. El artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece la multa de hasta de mil pesos, debe ser reformando en sentido de que se otorgue la facultad al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de imponer multas por 250 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal. Se proponen 250 por ser una cantidad notable y dotada de fuerza coactiva, cuya perspectiva radica en presionar al titular demandado para que cumpla sus condenas de manera inmediata y no dañe su propio presupuesto.

OCTAVA. La medida de apremio de multa es de vital trascendencia, pues es necesaria hacerla efectiva para emplear otros medios apremiantes como la vista al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito de desobediencia. Es menester cambiar el mecanismo para aplicarla, toda vez que la Secretaría de Finanzas en el Distrito Federal exige un procedimiento lleno de obstáculos tecnológicos que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede eludir.

NOVENA. Se propone como nuevo medio de apremio para lograr la eficaz e inmediata ejecución de los laudos la destitución e inhabilitación del servidor público, mediante la presentación de la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados, a fin de iniciar el procedimiento de juicio político por la violación de los intereses públicos fundamentales. Consideramos éste medio prudencialmente eficaz por el temor que ocasiona el juicio político a los altos

funcionarios que fungen como titulares de las dependencias de la administración pública, ya que conlleva al mayor de los oprobios a que puede estar sujeto un funcionario público de elevada jerarquía, pues es un castigo que lo exhibe y que hace fenecer su carrera política.

DÉCIMA. Asimismo, se proponen los apercibimientos consistentes en procedimiento de declaración de procedencia contra el titular de la dependencia omisa en acatar los fallos burocráticos, para enjuiciarlo penalmente por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, y presentación de demanda civil contra el titular de la dependencia omisa en cumplir los laudos, para que responda por el daño ocasionado al particular o al erario federal con los bienes de su patrimonio. Estos nuevos medios apremiantes se consideran eficaces por llevar adherida la amenaza de fincar una responsabilidad penal y civil a los titulares que no cumplen con los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Bibliografía.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Tercera edición. Porrúa. México. 2002.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. “Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático”. Porrúa. México. 1987.
- 3.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Décima edición. Porrúa. México. 1996.
- 4.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.
- 5.- BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. “Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales”. Tercera edición. Porrúa. México. 2010.
- 6.- BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz. Derecho Romano. “Primer Curso”. Decimosexta edición. Porrúa. México. 1999.
- 7.- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 1985.
- 8.- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 2002.

- 9.- CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2004.
- 10.- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Segunda edición. Cárdenas Velasco Editores. México. 2004.
- 11.- DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décimo novena edición. Porrúa. México. 2010.
- 12.- DE BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décimo novena edición. Porrúa. México. 2009.
- 13.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. “Historia, Principios Fundamentales, Derecho Individual y Trabajos Especiales”. Tomo I. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 2009.
- 14.- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. “Seguridad Social, Derecho Colectivo del Trabajo, Sindicación, Convenciones Colectivas, Conflictos de Trabajo, la Huelga”. Tomo II. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2006.
- 15.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta edición. Porrúa. México. 2001.
- 16.- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Porrúa. México. 2007.
- 17.- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Sexagésimo primera edición. Porrúa. México. 2004.

- 18.- GARCÍA SÁMANO, Federico. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Themis. México. 2002.
- 19.- IBARRA FLORES, Román. La Administración de Justicia Laboral Federal en México. Porrúa. México. 2004.
- 20.- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia y otros. La Justicia Laboral: Administración e Impartición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2005.
- 21.- MADRID ESPINOSA, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho y de la Política. Segunda edición. Fontamara. México. 2004.
- 22.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico. “Teórico práctico”. Iure. México. 2008.
- 23.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Garantías Constitucionales. Iure. México. 2007.
- 24.- MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. “(Incertidumbre Jurídica)”. Porrúa. México. 2005.
- 25.- MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Editor Méndez Cervantes. México. 1986.
- 26.- MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
- 27.- MORINEAU IDUARTE, Marta e Iglesias González, Román. Derecho Romano. Cuarta edición. Oxford. México. 2006.

- 28.- PÉREZNIETO Y CASTRO, Leonel y Ledesma Mondragón, Abel. Introducción al Estudio de Derecho. Segunda Edición. Harla. México. 1989.
- 29.- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Secretaría de Gobernación. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 2006.
- 30.- REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999.
- 31.- RODRÍGUEZ HERRERA, Miguel Ángel. Derecho Individual del Trabajo. “Curso Académico”. Porrúa. México. 2011.
- 32.- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Penología. Porrúa. México. 2009.
- 33.- SANTOYO VELASCO, Rafael. Justicia del Trabajo. Trillas. México. 2001.
- 34.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Justiciable. “Materia Laboral”. Segunda edición. Poder Judicial de la Federación. México. 2003.
- 35.- TABARES SCOTT, Jorge Alberto. Guía Práctica de Derecho Laboral. Trillas. México. 2006.
- 36.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo: Teoría Integral. Porrúa. México. 1982.
- 37.- VEGA RUIZ, Juan Francisco. El Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad. Montealto. México. 2008.

Legislación.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista. México. 2012.
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sista. México. 2012.
- 3.- Ley Federal del Trabajo. Sista. México. 2012.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sista. México. 2012.
- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sista. México. 2012.
- 6.- Ley de Amparo. Sista. México. 2012.
- 7.- Agenda Civil del Distrito Federal. ISEF. México. 2012.
- 8.- Agenda Penal del Distrito Federal. ISEF. México. 2012.

Jurisprudencia y tesis aisladas.

- 1.- APREMIO, MEDIDAS DE, EN EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO BUROCRÁTICO. ES FACTIBLE EMPLEAR EN FORMA SUPLETORIA LAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Tesis aislada número I.6o.T.153 L, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1726 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, Novena Época.

- 2.- AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA EMISION Y EJECUCION DE UN LAUDO. EN SI MISMAS NO LO SON LOS PRESIDENTES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Tesis aislada con número de registro 229 864 del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 135 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio a Diciembre de 1988, Octava Época.
- 3.- LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN. Jurisprudencia número 133/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 227 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época.
- 4.- LAUDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. SI SE AGOTAN LAS MEDIDAS DE APREMIO Y LA DEPENDENCIA DEMANDADA NO DA CUMPLIMIENTO, DEBE DARSE VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DEL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 183 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, POR SER UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO. Tesis aislada número I.3o.T.169 L, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1679 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Novena Época.

5.- MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA PARA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, AL EXISTIR EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DISPOSICIÓN EXPRESA EN ESE SENTIDO. Jurisprudencia número 43/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 206 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003, Novena Época.

6.- MEDIOS DE APREMIO. EL ARTÍCULO 731 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA RESPECTO A LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Tesis aislada número I.7o.T.74 L, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la página 1747 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Marzo de 2003, Novena Época.

7.- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ANTE LA CONTUMACIA DE LA DEPENDENCIA DEMANDADA DE CUMPLIR CON EL LAUDO, PUEDE REQUERIR EL AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES Y MILITARES A FIN DE LOGRAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 147 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Tesis aislada número I.13o.T.186 L, del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en

la página 1886 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Novena Época.

Otras fuentes.

- 1.- Concepto de Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. [En línea].
www.ilo.gob
- 2.- Diccionario De La Lengua Española. [En línea]. Real Academia Española.
www.rae.es
- 3.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. “Antecedentes”. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. [En línea]. www.tfca.gob.mx
- 4.- Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS. Suprema Corte de Justicia de la Nación [En línea]. www.ius.scjn.gob.mx
- 5.- La Secretaría. “Atribuciones”. Secretaría de la Función Pública. [En línea].
www.ssf.gob.mx
- 6.- Mesa Directiva. “Facultades”. Senado de la República. [En línea]. www.senado.gob.mx
- 7.- Misión y Visión. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. [En línea].
www.tfca.gob.mx
- 8.- Órgano Interno de Control. Secretaría de la Función Pública. [En línea].
www.ssf.gob.mx
- 9.- Órganos de Gobierno. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
[En línea]. www.diputados.gob.mx

10.- Sagrada Biblia. “Biblia Católica Guadalupana conmemorativa de la segunda visita de su santidad Juan Pablo II a México”. Editorial Católica. México. 1990.