



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE
CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

CAYETANO SÁNCHEZ ROMERO

TUTOR:

FACULTAD DE DERECHO

Dra. REMEDIOS VERÓNICA CORTÉS MÉNDEZ

Ciudad universitaria, Ciudad de México, enero de 2023



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.

A mi MADRE, como homenaje póstumo.

¡GRACIAS...

AL GRAN ESPÍRITU, por TODO;

A MIS PADRES, por la VIDA;

A MIS HERMANOS, por el APOYO;

A MI FAMILIA, por las RAICES;

A MI ESPOSA, por LA COMPRENSIÓN;

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
por la OPORTUNIDAD;

A MI TUTORA, por la DEDICACIÓN;

A TODOS MIS PROFESORES, por su TIEMPO;

AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE,
por la EXPERIENCIA;

Y DEDICADO A QUIENES CREYERON EN MÍ.

La tutela judicial efectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	I
I. DERECHO LABORAL Y LOS DERECHOS HUMANOS	1
1.1 PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL.....	1
1.1.1 Principios generales	1
1.1.1.1 Celeridad procesal y plazo razonable.....	1
1.1.1.2. Principio de realidad	4
1.1.2. Principios característicos del derecho laboral.....	7
1.1.2.1 Principio de equilibrio procesal	7
1.1.2.2 Suplencia de la deficiencia de la queja	8
1.1.2.3 Indubio pro operario.....	9
1.2 DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO	10
1.2.1 Naturaleza.....	10
1.2.1.1 Conceptos.....	10
1.2.1.2 Definición	11
1.2.1.3 Objetivo del derecho laboral burocrático.....	12
1.2.2. Evolución.....	12
1.2.2.1. Como derecho civil.....	13
1.2.2.2 Como derecho administrativo	13
1.2.2.2.1 El acto condición.....	13
1.2.2.2.2 Función vs Relación.....	14
1.2.2.3 Como derecho laboral.....	14
1.2.2.3.1 El derecho burocrático, único en su género	14
1.2.2.3.2. Entre la buena fe y el estricto derecho	16
1.3 EL DERECHO AL TRABAJO COMO DERECHO HUMANO	18
1.3.1. El derecho al trabajo como derecho subjetivo.....	19

1.3.2 La dignidad como elemento de lo humano.....	24
1.3.3 El derecho humano a un trabajo digno.....	27
1.3.3.1 ¿Qué son los derechos humanos?	27
1.3.3.2 ¿Qué es el Trabajo Digno?.....	30
1.3.4. Mínimo vital	37

II. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ... 40

2.1 NATURALEZA.....	40
2.1.1. Antecedente	40
2.1.2 Naturaleza	41
2.2 FUNCIONAMIENTO	43
2.2.1. Normatividad aplicada	43
2.2.2 Competencia	46
2.2.3 Funcionamiento	50

III. ACCESO A LA JUSTICIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 56

3.1 CONCEPTO DE JUSTICIA	56
3.1.1 Concepto jurídico- filosófico.....	56
3.1.2 Concepto propio	57
3.2 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	57
3.2.1 Definición, objetivo y principios de la tutela judicial efectiva	57
3.2.2 Etapas de la Tutela Judicial Efectiva	63
3.2.2.1 Etapa prejudicial	63
3.2.2.2 Etapa judicial.....	64
3.2.2.3 Etapa de ejecución.	64

IV EL PROCESO LABORAL BUROCRÁTICO: RETOS Y EXPECTATIVAS 68

4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE DILATAN EL PROCESO LABORAL	68
4.1.1 Circunstancias generales	68
4.1.1.1 Notificaciones.....	69

4.1.1.2 Exhortos.....	70
4.1.1.3 Juicio de amparo.....	71
4.1.2. Circunstancias que se presentan en la etapa previa	72
4.1.2.1 Por la intervención de las partes.....	72
4.1.2.2 Por la Legislación laboral burocrática	76
4-1.2.2.1 Trabajadores de confianza.....	76
4.1.2.2.2 Discriminación por exclusión de Policías, Militares y otros	80
4.1.2.2.3. Organismos descentralizados y Órganos autónomos.....	83
4.1.2.2.4 El derecho a huelga	85
4.1.2.2.5 La suspensión de los efectos del nombramiento	86
4.1.2.2.6 Contestación de la demanda.....	89
4.1.2.3 Por parte de la Autoridad laboral	90
4.1.2.3.1 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	90
4.1.2.3.2 Del Poder Judicial de la Federación.....	91
4.1.3 Dificultades que se presentan en la etapa judicial.....	94
4.1.3.1 Desahogo de pruebas.....	96
4.1.3.1.1 Confesional y testimonial	97
4.1.3.1.2 Cotejos e inspecciones	102
4.1.3.1.3 Ratificación de documentos	108
4.1.3.1.4 Exhortos.....	109
4.1.3.2 Alegatos	109
4.1.3.3 Laudo.....	110
4.1.4 Dificultades que se presentan en la etapa de Ejecución	110
4.1.4.1 Mecanismo operativo.....	111
4.1.4.1.1 Requerimientos	111
4.1.4.1.2 Incidente de liquidación.....	113
4.1.4.2 Negativa de facto	114
4.1.4.2.1 Aspecto Administrativo.....	114
4.1.4.2.2 Aspecto Legal	115
4.1.4.2.2.1 Como limitación	115
4.1.4.2.2.2 Como obstaculización.....	121
4.2 RETOS Y EXPECTATIVAS.....	125
4.2.1 Retos	125

4.2.2 Expectativas	126
CONCLUSIONES.....	127
PROPUESTAS.....	128
PROPUESTAS ESPECÍFICAS.....	128
PROPUESTAS ABIERTAS	136
FUENTES DE REFERENCIA.....	138

INTRODUCCIÓN

La presente exposición se sustenta en la tesis de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no responde a los parámetros de la tutela judicial efectiva, debido a que las normas relativas con que opera no son acordes a ellos, no se aplican o no se interpretan de acuerdo a la intención que el legislador pretendía plasmar en la ley; asimismo, es el resultado de una investigación de tipo cualitativa y un estudio de tipo *ius* realista en cuanto a la perspectiva del problema; exploratorio- propositivo, en cuanto a su objetivo, con la aplicación del método inductivo. Todo ello, como resultado de observaciones, recolección de datos y de opiniones de expertos en el tema, así como vinculación con la experiencia profesional por más de diez años de servicio en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCyA).

Después de observar el desempeño del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCyA), es posible darse cuenta que no se cumple del todo con los principios de la tutela judicial efectiva en cada una de sus etapas: previa, judicial y posterior, tal como lo ha sintetizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro “Derecho de acceso efectivo a la justicia, etapas y derechos que le corresponden”¹.

En la etapa previa, porque se niega el acceso a la justicia laboral a quienes prestan su servicio en varios sectores de la burocracia federal, lo que deriva en considerar que no se vinculan al Estado por una relación laboral, sino administrativa, con lo que se les niegan dos derechos fundamentales: derecho a la huelga y la estabilidad en el empleo, además de la problemática que se suscita en la presentación de una demanda ante el TFCyA.

En lo que respecta a la etapa judicial, ésta se desarrolla mediante procedimientos y ejecución prolongadas, lo que además de implicar una justicia

¹ Tesis: 1a./J. 103/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 48, t. I, noviembre de 2017, p. 151. Registro 2015591.

tardía, que demerita la calidad al contrariar el principio constitucional de brindar una justicia expedita, representa un atentado contra la dignidad humana y el derecho a un trabajo digno, además de generar un daño patrimonial a las partes involucradas.

Por otra parte, la imparcialidad resulta cada vez más cuestionable, debido a diversos criterios jurisprudenciales que van en contra de los principios del derecho laboral, lo que se abordará en el desarrollo de este trabajo; finalmente, respecto a la etapa posterior, consistente en la ejecución de los laudos emitidos, tal ejecución resulta compleja y tardía.

Asimismo, en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el derecho que tiene toda persona a acceder a la justicia, pero más que un derecho subjetivo es un derecho humano, no sólo reconocido en la constitución federal, sino también en los tratados internacionales, firmados y ratificados por México, como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

La justicia laboral debe cumplir con una serie de principios, entre ellos el de prontitud, lo que no siempre se logra; llega a suceder que un trabajador que demanda, por la lentitud del juicio, muere antes de resolverse el conflicto o si el patrón es la parte demandante, el trabajador muere o se jubila antes de autorizarse el cese solicitado.

Derivado de lo anterior, resulta importante encontrar la razón por la cual no se cumple con la disposición constitucional e internacional de la que se ha hecho alusión, considerando que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el encargado de la justicia laboral burocrática a nivel federal, con miles de asuntos activos radicados. De ahí, la trascendencia del objetivo de este trabajo y su aportación, que consiste en analizar los factores que influyen en que el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no cumpla con el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva y, por ende, no proteja

integralmente los derechos laborales de la burocracia federal, así como la dilación en los juicios y los inconvenientes en la ejecución de las sentencias.

Por esta razón, el resultado de la presente investigación y su propuesta tendrán una utilidad práctica para la posible adecuación de las disposiciones legales correspondientes, así como una serie de lineamientos a considerar por parte de los operadores jurídicos cuando se presente un caso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en aras de mejorar el desarrollo del procedimiento.

A partir de lo antes expuesto, se busca que las partes involucradas resulten beneficiadas, principalmente la clase trabajadora, para el resarcimiento de sus derechos de forma pronta y expedita, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución; por su parte, las dependencias de la administración pública federal, también resultarán favorecidas con procedimientos abreviados y, por consiguiente, la reducción de salarios caídos y demás prestaciones materia de los laudos. Con esto, el mismo Tribunal reducirá costos y logrará atender a mayor número de demandas al año.

Otra importante aportación del presente trabajo de investigación es el análisis integral de la problemática de la justicia laboral burocrática federal con el objeto de contar con una visión global de los factores que la generan y su propuesta de solución, desde el punto de vista teórico y práctico, toda vez que el estado de la cuestión respecto al tema de estudio ha sido parcialmente abordada.

En síntesis, se pretende mostrar que el marco normativo actual, así como el funcionamiento de los procedimientos al interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, afectan la impartición de justicia en los conflictos individuales laborales para la burocracia federal en México y no se cumple con los principios de la tutela judicial efectiva.

Para tal efecto, en el capítulo primero se analizan los principios del derecho laboral y su relación con los derechos humanos, con la finalidad de obtener una

mejor comprensión de la importancia del acceso a la justicia laboral en el contexto actual; en el capítulo segundo, se integra aspectos generales de la naturaleza y funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la finalidad de identificar las áreas clave en el proceso laboral burocrático; en el capítulo tercero, se explican los principios y objetivos de la tutela judicial efectiva; para finalmente, en el artículo cuarto, su relación con el proceso laboral burocrático en cada una de las etapas, para determinar si el procedimiento ante dicho Tribunal satisface el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva.

I. DERECHO LABORAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL

El derecho laboral, como rama del derecho social, posee características especiales que lo hacen diferente a las del derecho civil y fiscal. Tales diferencias son sus principios que rigen el proceso, considerando que la clase trabajadora constituye un grupo que requiere una protección especial lo que se deduce de lo establecido en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo.

1.1.1 Principios generales

A continuación, se mencionan principios de derecho que son comunes a diferentes ramas del derecho y que son aplicables al derecho laboral.

1.1.1.1 Celeridad procesal y plazo razonable

Previo al análisis de los principios laborales, es conveniente revisar el primer párrafo del artículo 685 de la misma ley en que se identifican los principios base del presente estudio:

Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Como se observa, el artículo hace referencia a diversos principios aplicables al proceso laboral; sin embargo, en lo que respecta a este trabajo, se hace énfasis en los siguientes: el de economía, que se refiere a que la autoridad laboral debe evitar ordenar diligencias innecesarias; el de concentración, para buscar que sólo en un acto se ordene o desahogue el mayor número de pruebas o diligencias; el de sencillez, porque la autoridad laboral en sus actuaciones debe evitar, en medida de lo posible, emplear un lenguaje técnico que pudiera confundir a las partes o hacer requerimientos complicados de algo que puede cumplirse de manera menos compleja; asimismo, se debe procurar que en las normas laborales

no se impongan cargas procesales innecesarias que pudieran implicar complejidad para cumplirse.

Un ejemplo de sencillez en el proceso laboral se encuentra en el artículo 784 de la citada ley:

Artículo 784.- La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador...

La economía, concentración y sencillez son esenciales para el análisis del principio de celeridad, sobre el cual se centra esta investigación ya que, como se explicará en este capítulo, la celeridad o prontitud en el desarrollo del proceso laboral es fundamental para una tutela judicial efectiva.

Al respecto, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 132 se establece que:

Artículo 132.- [...] Acto continuo se señalará el orden de su desahogo [de las pruebas], primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

En el referido artículo se resalta como principio del proceso laboral la celeridad, postulado tan importante que se ha elevado a rango constitucional y se encuentra plasmado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se cita a continuación:

Artículo 17. ...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Asimismo, puede observarse en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en su artículo 8º, numeral 1, que la justicia debe impartirse en un plazo razonable:

ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

No obstante, cabe preguntarse qué significa actuar con celeridad o dentro de un “plazo razonable”, sobre todo cuando debe considerarse, de acuerdo con un principio de realidad, que los plazos establecidos en la ley no siempre pueden cumplirse y la autoridad tarda en resolver las solicitudes de las partes, en este sentido, cuál es el plazo que tiene la autoridad para pronunciarse con relación a dichas solicitudes.

A este respecto, puede entenderse que si bien es comprensible que la autoridad no pueda resolver de inmediato todas las cuestiones que se someten a su conocimiento, tampoco puede prolongarse en el tiempo indefinidamente la dilación para hacerlo. De esta forma, por criterio del Poder Judicial de la Federación se ha establecido que un plazo razonable para que la autoridad resuelva, es el comprendido de cuarenta y cinco días, contados a partir del momento en que por ley debía hacerlo, como se puede constatar en la tesis 2a./J. 33/2019 (10a.):²

... el juicio de amparo procede cuando transcurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos, si se toma en cuenta que es precisamente ese periodo el máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca inmóvil, cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador.

² Tesis: 2a./J. 33/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 64, marzo de 2019, tomo II, p. 1643. Registro digital: 2019400

El anterior criterio en un principio se estableció para el apartado A del artículo 123 constitucional, pero que con posterioridad se hizo extensivo al apartado B, con lo que se reguló el proceso burocrático con la tesis I.6o.T.174 L (10a.):³

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), estableció que para la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, el juicio de amparo procede cuando transcurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse, si se toma en cuenta que es ese periodo el máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca inmóvil, cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador; este criterio debe aplicarse a los asuntos que se rigen por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aun cuando no se trate de la misma legislación laboral...

Con lo anterior, puede concluirse que un proceso judicial que cumple con la función de otorgar una tutela judicial efectiva, no debe dilatarse más de 45 días entre cada actuación, considerando además, que debe procurar la mayor concentración y economía en las mismas. Todo lo cual es la materia del presente estudio.

1.1.1.2. Principio de realidad

De acuerdo a Carlos Reynoso, este principio consiste en que "...con independencia de los actos que formalmente dan cuenta de un hecho, es éste último el que se impone y que servirá de base para determinar en un momento dado los derechos y obligaciones de las partes".⁴ Esto es, que las resoluciones jurisdiccionales deben apegarse más a la realidad de los hechos que a las

³ Tesis: I.6o.T.174 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 73, diciembre de 2019, tomo II, p. 1115. Registro digital: 2021232.

⁴ Reynoso Castillo, Carlos, "El derecho burocrático en la Ciudad de México, primeras aproximaciones", en Maldonado Corpus, Rodrigo (coord.), *Estudio del derecho burocrático en México, retos y perspectivas*, México, Porrúa, 2017, p. 134

formalidades procesales, como se establece en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo reformado el primero de mayo del año dos mil diecinueve:

Artículo 685.- [...]

... el juez deberá atender al principio de realidad sobre los elementos formales que lo contradigan.

De igual forma, en los artículo 24 y 26 de la misma norma se tiene un ejemplo de como la primacía de la realidad se impone sobre la formalidad.

Artículo 24.- Las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares, por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte.

Artículo 26.- La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará el patrón la falta de esa formalidad.

De los artículos anteriores, se desprende que aun cuando en una relación de trabajo no se hayan firmado las condiciones de trabajo, la falta de tales formalidades no es suficiente para acreditar la inexistencia de una relación laboral, menos aún, para negar los derechos y obligaciones que de ella derivan. Lo anterior pone de relieve que se da mayor importancia a la existencia real de una relación laboral sobre las formalidades de la firma de un contrato o de condiciones de trabajo.

Por otra parte, aunque en las normas del procedimiento burocrático no se considera este principio, puesto que de conformidad con el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el reconocimiento de la relación laboral está condicionada a la expedición del nombramiento correspondiente o por aparecer en la lista de raya, sin atender que la falta de nombramiento no es atribuible a la parte trabajadora, quien puede prestar su servicio por acuerdo verbal o mediante contratos que simulan una relación de carácter civil como la prestación de servicios profesionales o de honorarios; de

igual forma, de acuerdo a los catálogos de puestos se determina su calidad de confianza o de base, sin importar las funciones que en verdad realiza.

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

Artículo 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Sin embargo, por criterio de la corte se da relevancia al principio de primacía de la realidad en materia laboral burocrática, como se observa en la tesis P./J. 36/2006, de rubro siguiente:⁵

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.

De lo anterior, se deduce la importancia de considerar las funciones reales desarrolladas por sobre la denominación de un puesto, para de esta forma pronunciarse con justicia respecto a la categoría de quien demanda y, en su caso, condenar a la reinstalación.

En el mismo sentido, se emitió la tesis 2a./J. 20/2005, de rubro siguiente:⁶

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.

De la tesis anterior se desprende que la autoridad laboral no debe limitar su resolución a formalismos como la denominación que se le dé al contrato que

⁵ Tesis P./J. 36/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 10.

⁶ Tesis: 2a./J. 20/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, Marzo de 2005, p. 315. Registro número 178849.

regula la relación laboral, sino que se debe atender a la naturaleza de las funciones realizadas y a las condiciones en que se hace.

1.1.2. Principios característicos del derecho laboral

A continuación, se exponen los principios que rigen el derecho laboral que, si bien no son exclusivos de éste, lo son del derecho social y dan su característica propia al derecho del trabajo.

1.1.2.1 Principio de equilibrio procesal

Para comenzar este estudio se cita el primer párrafo del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

En este primer párrafo se establecen dos de los principios primordiales en el presente trabajo: primero, el del equilibrio procesal que se busca entre las partes, esto es, al contrario de lo que podría entenderse cuando se dice que el derecho laboral es protector o de corte social, no busca una protección de la parte trabajadora que implique imparcialidad, sino que solamente pretende subsanar el estado de indefensión procesal en que, en ocasiones, puede encontrarse, con la finalidad de que ambas partes en conflicto tengan las mismas posibilidades de acceder a la justicia. Esto es relevante porque en este estudio, se plantean circunstancias que afectan a ambas partes, tanto a la base laboral como a las instituciones públicas, sin pretender victimizar sólo a una de ellas.

Asimismo, otro principio inmerso en este párrafo, es el del trabajo digno como objetivo de la norma laboral, es decir, las personas tienen derecho al trabajo, pero no a cualquier actividad remunerada, sino que dicha actividad debe ser desarrollada bajo ciertas condiciones que propicien que dicho trabajo pueda considerarse como digno.

En el segundo párrafo del artículo 2º antes citado, se precisa qué debe entenderse como trabajo digno:

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

De este artículo se observa que el derecho laboral tiene como objetivo que la clase trabajadora labore en establecimientos con *seguridad e higiene*, en que se respete su dignidad humana, no haya discriminación, se le brinden los servicios de seguridad social, y obtenga como contraprestación a su trabajo un salario suficiente.

De las anteriores características, en esta exposición es de especial interés el de la dignidad humana, pues es ésta la que le da el sentido social al derecho laboral y su calidad de derecho humano al derecho laboral, aspecto que será ampliado en el curso del presente capítulo.

1.1.2.2 Suplencia de la deficiencia de la queja

La suplencia es quizá el principio que más distingue en general al derecho laboral, dándole su carácter social. Éste se encuentra en el párrafo segundo del artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 685.-...

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

1.1.2.3 *Indubio pro operario*

De los principios laborales, tal vez el de mayor trascendencia es el de *Indubio pro operario*. Este principio establece que en caso de duda se ha de interpretar la norma conforme lo que más favorezca a la base trabajadora. Esto se ve reflejado, en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en materia burocrática, mismos que se transcriben a continuación.

Artículo 6o.- Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.

Artículo 18.- En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

De los artículos anteriores, se observa la disposición legal para dar a las normas laborales la interpretación más favorable a quien trabaja.

Una vez establecidos los principios del derecho laboral es posible revisar la relación del Derecho laboral burocrático con el derecho administrativo y otras ramas del derecho. Lo que se expone en el siguiente capítulo.

1.2 **DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO**

En este apartado no se tiene la pretensión de ahondar en las diferentes etapas por las que transitó el tratamiento jurídico que se dio a la relación establecida entre el gobierno y quienes sirven en él. Se intenta proporcionar una comprensión general de lo que es el derecho laboral burocrático, y las diferencias, para la parte trabajadora, entre llevar un procedimiento vía laboral o vía administrativa. También de cómo afecta esta condición en su acceso a la justicia y, por tanto, en la tutela judicial que proveen las normas laborales en materia burocrática.

1.2.1 *Naturaleza*

1.2.1.1 *Conceptos*

Para iniciar este capítulo, es necesario establecer de manera previa algunos conceptos. Primeramente, se requiere comprender qué es la burocracia, para ello, atendiendo al diccionario de la lengua española, se tiene:⁷

1. *f. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.*
2. *f. Conjunto de los servidores públicos.*
3. *f. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.*
4. *f. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.*

Acepciones de las cuales se puede concluir que el concepto de burocracia puede abordarse en dos vertientes, una objetiva y otra subjetiva. La burocracia, de

⁷ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23^a edición, España, 2014, consultado el día 15 de mayo de 2020 en <https://dle.rae.es/burocracia>

manera objetiva, es un sistema de organización administrativa gubernamental, en la que se distribuyen funciones conforme a un orden jerárquico vertical; por otra parte, como una clase integrante del grupo en el poder de administración ineficiente.

De los anteriores conceptos, para los fines del estudio emprendido, resulta adecuado el que se refiere a una forma de organización del trabajo público. Este trabajo debe ser desarrollado por personal del servicio público. Para entender su naturaleza jurídica, deben tenerse en cuenta dos conceptos más, el de Trabajo y el de Trabajador.

En el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo se establece:

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

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

De esta forma, se observa que las funciones públicas, al constituirse de actividades tanto materiales como intelectuales, son trabajo. El personal que lo desarrolla, al encontrarse subordinado a un nivel jerárquico superior, conforma una base trabajadora. De esto se desprende que el personal del servicio público posee una triple naturaleza: como personal de servicio al público, como ente de trabajo y como ser humano. Aspectos que se desarrollarán más adelante.

Por lo anterior puede concluirse que la relación entre el gobierno y sus servidores es de carácter laboral.

1.2.1.2 Definición

De manera previa, es conveniente recordar la definición de “derecho laboral” o “derecho del trabajo” en términos del maestro de la cueva: “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las

relaciones entre el trabajo y el capital”,⁸ de manera análoga, puede decirse que el derecho laboral burocrático es un conjunto de normas que tienen por objeto lograr la justicia social mediante el equilibrio entre las necesidades del servicio público y de quienes lo realizan.

1.2.1.3 Objetivo del derecho laboral burocrático

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo la finalidad del derecho laboral es:

Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

De manera similar, como ya se mencionó, el derecho laboral burocrático tiene como finalidad el equilibrio entre las necesidades del servicio público y quienes lo realizan. Se hace observación que de este equilibrio depende la afectación que pueda hacerse a personas ajenas a la relación laboral existente.

1.2.2. Evolución

Antes de que el derecho burocrático se tuviera como tal, las relaciones entre el gobierno y el personal a su servicio no eran consideradas como de trabajo. Pasaron incorrectamente desde el derecho civil y el administrativo, hasta llegar a constituirse como una rama autónoma del derecho.

Es válida la observación respecto a que este trayecto fue erróneo, puesto que la constitución de 1917, en su artículo 123 original, no hace distinción entre quienes laboran en el ámbito privado y quienes lo hacen en el sector público. Si las funciones del servicio público constituyen trabajo, quienes lo desarrollan deben considerarse como sujetos de trabajo.

⁸ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 22ª Ed., México, Porrúa, 2009, t. I, p. 85.

1.2.2.1. Como derecho civil

Como lo menciona el maestro Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez, ex magistrado presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (2015-2018), la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos en sus inicios se entendió como una relación de carácter civil. Después se constituyó como una relación de carácter administrativo, mas no laboral.⁹ En la actualidad, aun cuando quienes se desempeñan al servicio del Estado se consideran bajo un régimen laboral, su relación se ha disimulado por medio de contratos de servicios profesionales o de honorarios asimilados a salarios.

1.2.2.2 Como derecho administrativo

En palabras de Carlos Reynoso Castillo "... en los siglos XIX y XX, el derecho administrativo reclamaba para sí la inclusión en su campo de aplicación de toda la problemática relativa a la relación entre el Estado y aquellos que le prestan sus servicios".¹⁰

1.2.2.2.1 El acto condición

Tal vez la característica más notoria por la cual el personal al servicio del Estado es visto como personal administrativo, es el hecho de que su servicio tiene origen en un acto condición. Esto es así porque "es necesario que se actualice una específica calidad de los agentes en la relación jurídica, la cual se entiende entre los Poderes de la Unión, a través de sus titulares y los trabajadores a su servicio".¹¹ Entendiendo el acto condición, en términos de Alpuche Manrrufo, como el surgido de la voluntad del Estado que nombra al servidor público y el particular

⁹ Peña Gutiérrez, Luis Gerardo de la, "Panorama actual del derecho laboral burocrático y la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, en Maldonado Corpus Rodrigo (coord.), *Estudio del derecho burocrático en México*, México, Porrúa, 2017, p. 1.

¹⁰ Reynoso Castillo, Carlos, "El derecho burocrático en la Ciudad de México, primeras aproximaciones", en Maldonado Corpus, Rodrigo (coord.), *Estudio del derecho burocrático en México, retos y perspectivas*, México, Porrúa, 2017, p. 127.

¹¹ Peña Gutiérrez, Luis Gerardo de la, *op. cit.*, p. 4.

que es nombrado y el efecto jurídico que de ello se deriva.¹² Es el vínculo jurídico por el cual el Estado y quienes trabajan a su servicio son portadores de derechos y obligaciones. Lo que se hace patente en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado:

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

1.2.2.2.2 Función vs Relación

Por otra parte, si bien es cierto que quienes sirven al Estado son integrantes de la administración pública y se rigen por normas administrativas como lo es la Ley General de Responsabilidad Administrativa, también lo es que su actividad, independientemente de su función, presenta las características propias de la definición de trabajo. Desarrollan una actividad física o mental de manera subordinada a cambio de un salario. Por esta razón, dicha actividad debe considerarse de carácter laboral y regirse por normas laborales, principalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo.

1.2.2.3 Como derecho laboral

1.2.2.3.1 El derecho burocrático, único en su género

Finalmente, las relaciones entre los titulares del gobierno y quienes se desarrollan en el servicio público fueron consideradas como de trabajo.

A este respecto, ya en el año de 1938, el General Lázaro Cárdenas promulgó el “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado” o “de los poderes de la Unión”.¹³ Este estatuto buscaba “proteger al personal del servicio público, de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad de sus

¹² Alpuche Manrufo, José Atanacio, *Trabajadores burócratas de confianza y el derecho de sindicación*, México, Porrúa, 2014, p. 349.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938

cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad”.¹⁴ Lo que se estableció en su artículo 16, en los siguientes términos:

Artículo 16. En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes.

En su artículo 2º. Se reconoce como relación de trabajo la que une al gobierno con quien labora a su servicio:

Artículo 2. Trabajador al Servicio del Estado, es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Es hasta el año de 1960 cuando por decreto presidencial¹⁵ se adiciona el apartado B, al artículo 123 constitucional, que reconoce como relación laboral la existente entre el Estado y quienes se desempeñan a su servicio.

La burocracia no fue considerada en el derecho laboral común. El derecho burocrático surge del “... desprendimiento que el Estado mexicano hace del derecho común del trabajo, a pesar de que el constituyente de 1917 no hizo mención expresa alguna sobre el particular”.¹⁶

En este sentido, el doctor Fix Zamudio considera que el derecho laboral burocrático es una rama independiente del derecho al constituirse de disposiciones pertenecientes a tres sectores diversos como lo son el administrativo, el laboral y el de la seguridad social¹⁷

Sin embargo, a esta rama del derecho laboral no se le ha dado la importancia debida, como lo resaltó el maestro Carlos Reynoso Castillo al decir

¹⁴ Carmona Dávila Doralicia, *Memoria política de México*, consultado el día 5 de mayo de 2021 en www.memoriapoliticademexico.org

¹⁵ Publicado en el diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre del año 1960

¹⁶ Reynoso Castillo, Carlos, *op. cit.*, p. 128.

¹⁷ Morales Paulin, Carlos, *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 107.

que "... el derecho burocrático es una de las áreas olvidadas del laboralismo mexicano".¹⁸ Lo que se hace notorio al observar que su ley reglamentaria ha tenido pocas reformas importantes desde su creación en 1960.

1.2.2.3.2. *Entre la buena fe y el estricto derecho*

No obstante, el incluir la materia burocrática en el derecho laboral, ya implica un avance hacia la justicia. Las disciplinas ajenas al derecho social, como lo es el derecho administrativo, aplican en el proceso judicial correspondiente, el estricto derecho. La aplicación de la ley sin ponderaciones ajenas a la norma, sino solamente una interpretación sistemática de la misma.

Los principios proteccionistas de la parte trabajadora, en especial el de *in dubio pro operario* y el de suplencia, no tienen la finalidad de favorecerle en tal manera que impliquen imparcialidad. Los principios laborales subsanan la posición de indefensión en que podría encontrarse la parte trabajadora frente a la patronal. Por ejemplo, un principio del derecho en general, establece: "quien afirma está obligado a probar", pero cómo podría un trabajador probar la fecha de contratación, si no se le entregó copia del contrato, o incluso, si no existió contrato. Resulta evidente que como solicitante del trabajo no se está en posición de establecer condiciones. El patrón impone el tipo de contrato o contratos que han de firmarse, horario de la jornada y la forma en que habrá de registrar su asistencia, etcétera. Es por ello, que en el proceso laboral, es la patronal la que tiene la carga de la prueba para hechos análogos.

De lo que antecede, puede concluirse que si un conflicto derivado de una relación laboral burocrática se substanciara vía administrativa, la parte trabajadora se encontraría en una posición vulnerable al tener cargas procesales fuera de su alcance. Una condición vulnerable haría nugatorio su acceso a la justicia, lo que a su vez implicaría no cumplir con la obligación jurisdiccional de proporcionar una tutela judicial efectiva.

¹⁸ Reynoso Castillo, Carlos, *op. cit.*, p. 127.

El carácter de un régimen jurídico laboral se aprecia desde el momento de iniciar el proceso hasta el de valorar las pruebas y emitir el juicio correspondiente. No se apega al estricto derecho, como se observa en los artículos siguientes de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 687.- En las comparencias, escritos, promociones o alegaciones, no se exigirá forma determinada; pero las partes deberán precisar los puntos petitorios

Artículo 841. 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 las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligadas a estudiar pormenorizadamente las rendidas, haciendo la valoración de las mismas. Asimismo, expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyan.

De esta forma, puede apreciarse la importancia que tiene el clasificar a quien sirve en la administración pública, ya sea como trabajador, de base o de confianza, o sólo como servidor público. Lo que también ha de desarrollarse en la parte final de este capítulo.

1.3 EL DERECHO AL TRABAJO COMO DERECHO HUMANO

Desde el inicio de la humanidad, ésta se ha desempeñado en actividades que le han permitido, primeramente sobrevivir; posteriormente, desarrollar toda una cultura. Estas actividades constituyen un trabajo, mismo que a través del tiempo ha tenido variantes en cuanto a las condiciones en que se lleva a cabo y en los sujetos que lo realizan.

El trabajo, en su concepción básica, lleva consigo una contra prestación denominada salario; sin embargo, el salario no es el único objetivo del trabajo, sino que solamente es una consecuencia lógica de la actividad laboral. La finalidad del trabajo, es por una parte, además de la subsistencia, dignificar a quien trabaja; por la otra, lograr un equilibrio de justicia social para los trabajadores frente a los dueños de los medios de producción, es decir a los patrones. Argumento que será desarrollado en el presente apartado.

Para que el trabajo cumpla con el objetivo antes señalado, debe poseer algunas características especiales que lo distingan de una simple actividad social remunerada, esto es, debe ser digno.

Lo anterior, tiene relevancia debido a que el no tener presentes los conceptos de dignidad y justicia social al momento de emitir las normas relativas a la materia, o al interpretarlas en un caso específico, lleva a emitir leyes incongruentes carentes de facticidad, en el primer caso; en el segundo, a no impartir una justicia efectiva al resolver y emitir los laudos. Ignorar estos conceptos significa un retroceso en la lucha histórica de la clase trabajadora y en los logros de la misma, que han tenido un costo en vidas humanas.

Por ello, en el presente trabajo se abordará la problemática social involucrada en las relaciones laborales entre patrón y trabajador, ya sean particulares o en la administración pública. Esta problemática implica la degradación de la dignidad humana, situación que se ha creído atendida y por

ende, rebasada; sin embargo, esto no es así, ya que es la condición actual que viven diversos países en el mundo, incluido México.

1.3.1. El derecho al trabajo como derecho subjetivo

De acuerdo con Finnis, un derecho subjetivo posee una doble consecuencia frente al deudor de ese derecho con relación a su acreedor.¹⁹ Esto es, un primer deber de acción positiva, o un hacer; así como de un deber de acción negativa, es decir una prohibición a interferir entorpeciendo el ejercicio de este derecho. De esta forma, se ve que el Estado, deudor del sujeto poseedor del derecho a trabajar, tiene primeramente la obligación de crear las condiciones propicias para que el individuo pueda trabajar en lo que le agrade siendo lícito. Lo que se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 5º; y en el 123:

Artículo 123. Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley.

De esta forma, y acorde a Robert Alexy que refiere, si un sujeto jurídico posee un determinado derecho subjetivo en un sistema jurídico; por lo que el interés consiste en determinar si lo que dicta la norma es aplicable a un individuo específico. Esto es, si la norma le confiere un derecho subjetivo, dadas las condiciones del caso concreto en que se encuentra, o si solamente se trata de un *efecto reflejo*, en que la norma únicamente protege al individuo, pero sin otorgarle derecho alguno.²⁰ En el caso de estudio, los artículos que se han citado previamente, se lee en el artículo 123 constitucional, en su primer párrafo, que “toda persona tiene derecho al trabajo digno...” de lo que se desprende que el Gobierno mexicano no solamente da una protección, sino que reconoce explícitamente el derecho subjetivo a “toda persona”. Con esto se evita

¹⁹ Finnis, John, *Ley natural y derechos naturales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot., 2000, p. 126.

²⁰ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 175.

discriminación de algún tipo, o que este derecho conferido sólo sea para alguna clase social o grupo determinados.

De ahí que el derecho al trabajo digno, es un derecho subjetivo que tiene todo individuo en territorio mexicano frente al Gobierno. Éste tiene el deber de propiciar las condiciones para que el individuo pueda ejercerlo, así como la prohibición de interferir o impedirle que se dedique al empleo que le agrade, con la única restricción de que éste empleo debe ser lícito. Lo anterior se estatuye en el artículo 5º constitucional. Derecho que, al estar determinado en la ley, se hace exigible por parte del individuo respecto al Gobierno. Esta condición Alexy la explica en términos de Ihering como el elemento formal del concepto de derecho, consistente en un medio de protección del derecho, implícita en el precepto legal, es decir la demanda. Considerando que esta posibilidad de demandar, es facultativa y no una obligación del individuo.²¹

Lo anterior lo explica Alexy mediante la relación del enunciado “a tiene un derecho a G” frente al enunciado que implica la protección del derecho en cuestión, “a puede reclamar la violación de su derecho a G a través de una demanda”. Siendo que este enunciado sobre la protección expresa la capacidad jurídica para imponer un derecho, lo que para Kelsen define a un derecho subjetivo en el sentido técnico. En el concepto de Kelsen, la capacidad es “...el poder jurídico para hacer valer el cumplimiento de un deber existente a cuyo cumplimiento o realización se refiere el poder jurídico”.²² Todo lo anterior, entendido como la facultad de la persona para demandar del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones para hacer posible el ejercicio de su derecho al trabajo digno.

Continuando con la exigibilidad del derecho y la obligación que tiene el Estado a protegerlo o promoverlo, se puede citar el Convenio sobre la política del empleo, de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se refiere:

²¹ Ibidem, p. 180.

²² Ibidem, p. 181.

La política señalada deberá, en consecuencia, tener en cuenta el nivel y la etapa del desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos sociales y económicos, aplicando métodos apropiados a las condiciones prácticas nacionales.

Los Estados Miembros de conformidad con el método o métodos deberán:

Determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social, integrada para el logro de los objetivos mencionados.

Adoptar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si es el caso, la elaboración de programas.²³

Aunque el derecho laboral ha sido criticado en algunos sectores de la sociedad, como un derecho proteccionista, dicho esto de manera peyorativa, refiriéndose a una conducta parcial de la autoridad laboral, esta protección otorgada a la clase trabajadora incluido el derecho al trabajo, no es gratuita, sino que se debe a un acto por parte del Estado, de reivindicación de este sector de la población, respecto a las condiciones de miseria y explotación que sufrió de los patrones, como bien lo refiere el maestro Mario de la Cueva, quien cita el discurso del diputado constituyente de 1917, Heriberto Jara "... La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes, aun cuando, conforme al criterio de los tratadistas no encajen en una constitución...¿Qué deseos puede tener un hombre de instruirse de leer un libro o de saber cuáles son sus derechos y prerrogativas, si sale del trabajo totalmente agotado, incapaz de hacer otra cosa que tomar un mediano bocado y echarse sobre el suelo para descansar?"²⁴

²³ Convenio 122, sobre la política del empleo de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1964, consultado el día 14 de octubre de 2019, disponible en http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES

²⁴ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, t II, 7ª ed., 1993, pp. 622-623.

Esta función social del derecho se puede abordar en términos de Robert Alexy, quien explica al respecto que, las cuestiones histórico-sociales o empíricas, tienen importancia en la teoría jurídica de los derechos subjetivos, para la argumentación de los mismos, a partir de supuestos específicos, distinguiendo tres aspectos de esta importancia, a saber: respecto a la historia del derecho subjetivo en cuestión, sobre la función social de éste, sobre la función específica para la organización y legitimación de las relaciones de dominación. Como ejemplo, el hecho de que un determinado derecho subjetivo ha sido creado en el tiempo, a fin de evitar situaciones valoradas negativas y que ha evitado con éxito estas situaciones, bajo los presupuestos de que también en el momento actual es adecuado para evitar esas mismas situaciones que siguen siendo perjudiciales, con lo que se argumenta la necesidad de conservar ese derecho.²⁵ Lo que aplicado a nuestro tema de estudio, vemos que el derecho al trabajo, surge en un momento histórico con la finalidad de, como ya lo explicamos, terminar con el abuso que los patrones cometían con sus trabajadores, asimismo, esa necesidad de protección brindada por ese derecho, continua vigente frente a la política neoliberal imperante en la actualidad.

La exposición anterior ilustra el otro elemento esencial del concepto de derecho, el aspecto substancial de Ihering, mismo que se refiere a la utilidad que ha de proporcionar la aplicación del derecho en cuestión.²⁶ La exposición de motivos para la creación del artículo 123 constitucional en 1917, constituye la “esencia” a que se refiere Ihering, de los derechos otorgados por dicho artículo, entre ellos el del trabajo. Es la fundamentación de los mismos.²⁷

Haciendo énfasis en el elemento sustancial del concepto de derecho, el aspecto de la utilidad del derecho, es conveniente referirse al preámbulo de la

²⁵ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 176.

²⁶ *Ibidem*, p. 181.

²⁷ *Idem*.

constitución de la Organización Internacional del Trabajo,²⁸ en que literalmente se expresa:

La paz universal y duradera sólo puede fundarse en la justicia social, ante la existencia de condiciones del trabajo que entrañan un grado tal de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, constituyendo una amenaza para la paz y armonía universales.

Asimismo, insta a pugnar por mejores condiciones de trabajo, siendo que las naciones omisas a ello, obstaculizan los esfuerzos de las otras en este rubro. En el mismo sentido, en la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo, se observa:²⁹

Se reafirman los principios fundamentales de la Organización del Trabajo, como que el trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; la pobreza constituye un peligro para la seguridad de todos; la lucha contra la necesidad como fin primordial de cada una de las naciones y mediante el esfuerzo internacional continuo y concertado en el cual representantes de trabajadores, empleadores y gobiernos participen en discusiones libres y decisiones democráticas con el fin de promover el bienestar común.

La paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirmando que todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza o religión tienen el derecho al bienestar material y espiritual, en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades que, para lograr los resultados señalados se debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional

De lo anterior se desprende una reiteración de la función social que cumple el tener y propiciar un trabajo digno, visto como un derecho subjetivo.

²⁸ Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, octubre de 1919. Consultada el día 14 de octubre de 2019, http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES

²⁹ Or Organización Internacional del Trabajo, Filadelfia, 10 de mayo de 1944. http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES

1.3.2 La dignidad como elemento de lo humano

Para comprender mejor lo que es el trabajo digno debe atenderse al concepto de dignidad humana. Kant en su obra “fundamentación de la metafísica de las costumbres” lo refiere como un requerimiento moral que exige tratar al ser humano como un fin en sí mismo: “[todo] tiene un precio o una dignidad. Lo que tiene un precio puede ser sustituido por otra cosa como equivalente; en cambio lo que se haya por encima de todo precio y, por tanto, no admite equivalente, posee dignidad”.³⁰ Kant concluye que la dignidad es una cualidad humana intrínseca a su propia humanidad, de tal forma que el ser humano no puede ser utilizado como un simple medio, sino que siempre debe ser considerado como un fin. Por lo que se ubica en una posición por encima de cualquier otro ser o cosa.³¹

Torrallba plantea la tesis de la “sublime dignidad” de la persona humana, según la cual la persona ocupa el lugar sublime en la creación por lo que es poseedora de una dignidad intrínseca.³² Concluye que mientras los otros seres vivientes se comportan a la medida de su especie y se integran de ese modo en el conjunto del universo, la persona es estrictamente individual y, como tal, puede ser confiada a sí misma y abrirse relacionamente a su propia realidad. De tal principio, J. Habermas deduce que el respeto a la dignidad de todo ser humano prohíbe que el Estado trate a una persona simplemente como un medio para alcanzar un fin, incluso si ese otro fin fuera salvar la vida de muchas otras personas.³³

³⁰ Immanuel, Kant, *fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. Manuel García Morente, Madrid, Encuentro, 2003, p. 74.

³¹ Kant, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, trad. Adela Cortina, Jesús Conill, Madrid, Tecnos, 1994, p. 335.

³² Torralba Roselló, Francesco, *¿Qué es la dignidad humana?: ensayo sobre Peer Singer, Hugo Tris, Tram Engelhardt y John Harris*, España, ed. Herder, 2011.

³³ Habermas, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía de los derechos humanos”, *Dianoia*, trad. Javier Aguirre Román, vol. LV, número 64, mayo de 2010, pp. 4-5.

Retomando el concepto de Kant y la interpretación de Habermas sobre la dignidad, se concluye que quien trabaja, en su calidad de humano, no puede ser utilizado como medio para lograr la riqueza, ya sea de un particular o de un Estado. En tal virtud, no debe ser sometido a extenuantes periodos de trabajo, salarios miserables, a condiciones de riesgo, maltratado físico o psicológico, discriminación, acoso laboral, y demás conductas que colocan el aspecto económico de la empresa o país, por encima del valor como persona de la clase trabajadora. Sin embargo, en los hechos se observa que el Gobierno viola este principio en tres variantes, según el ámbito de Poder en que actúe: primera, el Legislativo crea leyes que permiten a los particulares y al gobierno mismo, vulnerar la dignidad de la base trabajadora; segunda, el Ejecutivo contrata a personas por medio de simulaciones, por contratos diversos al laboral, como puede ser el de servicios profesionales, o categorizarlos como trabajadores de confianza, con lo que el Gobierno evade su calidad de patrón y, con ello, las obligaciones que trae consigo una relación laboral, tales como prestaciones de carácter económico y social, con lo que degrada la dignidad de las personas, tanto en lo económico como en lo emocional, pese a que dicho Gobierno debería ser garante de esos derechos; tercera, el Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de impartición de justicia, ratifica estas violaciones por medio de interpretaciones judiciales que llevan a sentencias que colaboran con dicha tendencia estatal.

Por otro lado, de la interpretación de Kant, se tiene que basa su concepto de dignidad en la igualdad, existente entre todos los seres humanos, en virtud de su capacidad racional, lo que los lleva a posicionar en un mismo plano frente a la ley moral. Esto es, éticamente hablando, todos los seres son iguales sin distinción alguna.³⁴

De lo anterior, se deduce que todos los trabajadores son poseedores de dignidad humana, por el hecho de ser iguales, como seres humanos; no obstante,

³⁴ Pérez Triviño, José Luis, *De la dignidad humana y otras cuestiones jurídico-morales*, México, Fontamara, 2007.

esto no se considera del todo, ya que, como se verá más adelante, la ley y la interpretación de la misma por parte de quien juzga, permite dar trato diferenciado a quienes trabajan, haciendo divisiones como de “confianza” o “base” o de acuerdo al tipo de contratación por la que se integran a la fuente de trabajo, honorarios, tiempo determinado, etcétera. Otro ejemplo extremo, es la distinción que hace la propia constitución federal, al clasificar a quien trabaja en dos categorías, ya sea del sector privado, que se rigen por el apartado “A” del citado artículo; o del sector público, regidos por el apartado “B” del mismo precepto. Lo que propicia que a quien sirve al Estado, no se le dé un trato igual, con relación a quien lo hace en el sector privado, con lo que se observa, por un lado, la relatividad del concepto de dignidad y con ello del trabajo digno; por otro, la violación al principio de universalidad de la dignidad y de los derechos humanos.

No obstante, también se observa la intención de salvaguardar la dignidad de los trabajadores, en el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, así como en el preámbulo de la constitución de la OIT, al referir que el “trabajo no es artículo de comercio”. Lo que resulta fundamental para el respeto a la dignidad de los trabajadores, ya que si consideramos el concepto de trabajo y trabajador en el artículo 8º de la citada ley, se tiene que:

Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

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

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

De este artículo 8º podría entenderse que quien trabaja, al obtener una contraprestación económica por su trabajo, siendo éste su capacidad física o intelectual, se está vendiendo a sí mismo. De ahí la importancia de los preceptos antes mencionados, ya que pese a esta “venta”, esta actividad laboral no es

artículo de comercio, es decir, no se cosifica, sino que al trabajar se mantiene la calidad de ser humano y se posee dignidad con las prerrogativas que ello implica.

Con base en todo lo anterior, puede apreciarse que es, precisamente, la dignidad humana, de donde surge el interés del Estado y de la sociedad en general, que la justicia sea garantizada para quien ha visto vulnerados sus derechos y su dignidad como persona. De ahí mismo, la importancia de un trabajo de investigación que busque mejorar la función de tutela judicial efectiva del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.3.3 El derecho humano a un trabajo digno

1.3.3.1 ¿Qué son los derechos humanos?

Con la finalidad de no caer en una utilización demagógica o retórica del concepto de derecho humano al trabajo, se expondrá a continuación lo que se debe entender como derecho humano en lo que a este trabajo concierne.

Es oportuno decir que la visión político social del concepto de derechos humanos ha variado en cuanto al fondo, según la etapa histórica de que se trate. Surgen a finales del siglo XIX en Francia, de un movimiento revolucionario cuyo objetivo era en esencia, recuperar la dignidad humana, mejorando las condiciones de vida en general; pero al transcurrir el tiempo, estos ideales se ven superados por los intereses económicos de las clases en el poder. Como lo menciona Boaventura de Sousa Santos, durante la guerra fría los derechos humanos formaron parte del discurso de países hegemónicos, pero las “concesiones mutuas” hechas entre derechos humanos y el desarrollo económico, vuelve a los primeros, sospechosos.³⁵ Puede verse que se han mantenido, hasta cierto punto, una doble función política: la primera, un mecanismo de sometimiento de los países hegemónicos, como el mismo Boaventura les llama, hacia los países subdesarrollados económicamente; la segunda, es una función demagógica y

³⁵ Sousa Santos, Boaventura de, *Descolonizar el saber. Reinventar el poder*, Portugal, Ediciones trilce, 2010, p. 63.

legitimadora de los gobiernos, con relación a sus gobernados, ya que, continúa Boaventura, la política de derechos humanos se ha utilizado predominantemente para gestionar y mantener la tensión entre regulación y emancipación social bajo control.³⁶

En la concepción de Boaventura, pese a lo anterior, los derechos humanos también pueden constituir una oportunidad para llenar el vacío que ha dejado la falta de políticas socialistas de izquierda; sin embargo lo dudoso es si los derechos humanos sean capaces de suplir esas políticas socialistas.³⁷

Lo anterior, llevado al tema de estudio, explica cómo a raíz de las condiciones de explotación en que laboraba la clase trabajadora en México, a finales del siglo XIX, llevaron al país a una revolución, que por un momento se pretendía social, y concluyó siendo política, tal como surgió. No obstante, a raíz de ese movimiento armado, se crea un artículo 123 constitucional, mismo que pretendía emancipar a la clase trabajadora, reconociéndoles derechos, que les devuelven en parte su dignidad humana. Entre ellos, derecho a una jornada máxima de trabajo, un salario suficiente para cubrir las necesidades de una familia, descansos diarios, semanales y anuales, derechos de asociación colectiva, de huelga, etcétera.

Sin embargo, ese espíritu emancipador, se ha subordinado al interés económico de la clase en el poder, lo que se ve reflejado en las reformas laborales en la Constitución y en leyes secundarias, de los últimos años. Más específicamente, con la entrada del neoliberalismo en México, tales como la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto al otorgamiento de pensiones.³⁸

³⁶ *Ibidem.* 64.

³⁷ *Ibidem.* 63.

³⁸ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

Para encontrar un concepto adecuado de derecho humano, se puede tomar como base la perspectiva occidentalizada, plasmada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁹, que en su artículo 1º se declara:

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

En México, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tiene que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.⁴⁰ Se puede decir que los derechos humanos, son aquellos derechos mínimos que poseen los seres humanos, cuando se reconocen mutuamente como iguales, teniendo como finalidad conservar una dignidad humana convencional. Son los derechos que aseguran condiciones de vida acordes a una calidad de humano y que sin ellos, esta calidad se demerita, incluso al extremo de verse visto como no humano. Tal es el caso de la esclavitud, en la que algunos humanos eran tratados incluso peor que animales.

Al reconocerse los seres humanos como iguales, tienen los mismos derechos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Lo que se expresa en el artículo 2º de la citada declaración:

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política,

³⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Ginebra, 1948, consultada el 21 de octubre de 2019 en: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>

⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consultada el 21 de octubre de 2019 en: <http://www.cndh.org.mx/>

jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

1.3.3.2 ¿Qué es el Trabajo Digno?

Habiendo examinado los conceptos de trabajo y de dignidad, lo siguiente es comprender qué es el "trabajo digno" a que se refiere el artículo 123 constitucional.

Retomando el concepto de Kant sobre la dignidad, se observa que el trabajador, en su calidad de humano, no puede ser utilizado como medio para lograr la riqueza, ya sea de un particular o de un Estado. En tal virtud, no debe ser sometido a extenuantes periodos de trabajo, salarios miserables, a condiciones de riesgo, maltratado físico o psicológico, discriminación, acoso laboral, y demás conductas que colocan el aspecto económico de la empresa o país, por encima del valor como persona del trabajador. En sentido contrario, se infiere que un trabajo digno, es aquel que coloca al trabajador por encima de intereses económicos, ya sean particulares o estatales, otorgándoles las prestaciones económicas y de seguridad social, suficientes para su desarrollo físico y social; asimismo se respeta y propicia su condición de "igual" frente a quien posee la titularidad del centro de trabajo, lo que implica la inexistencia de discriminación y otras conductas degradantes.

En consideración de todo lo anteriormente visto en este capítulo, se resalta la intención del legislador constituyente de 1917 al invocar en el primer párrafo del artículo 123 lo siguiente:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Asimismo, en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y reformas posteriores, se continúa con esa tradición, al establecer en el artículo 2º de esta ley, lo siguiente:

Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar

el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

[...]

Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

De los artículos anteriores se observa la intención de propiciar el trabajo digno en cuanto a la dignidad del trabajador como ser humano, como por el principio de igualdad entre los mismos. Igualdad que conlleva a evitar la discriminación y, por ende, a gozar de los mismos derechos, así como de la igualdad entre trabajadores y patrones, buscando un equilibrio en los intereses de ambos. Protegiendo a la clase trabajadora de tal forma que se logre elevar su calidad de vida, para lograr con ello estar en igualdad de condiciones frente a los dueños de los medios de producción.

Finalmente, en el artículo 3º antes citado, se dice que el trabajo no es “artículo de comercio”, lo que lleva a recordar su dignidad humana, previamente expuesta, respecto a que por dicha dignidad no puede ser tratado como objeto o medio, sino fin en sí mismo.

No obstante lo anterior, este trato digno e igualitario no se consigue en la práctica, lo que lleva a dudar respecto a la facticidad de tales normas de la que habla Habermas.⁴¹ No solamente en el aspecto de que los patrones que violentan el derecho a un trabajo digno de los trabajadores, sino también en la participación estatal como creador y garante de las normas protectoras. En un aspecto, el gobierno en su carácter de autoridad, no vigila el cumplimiento de dichas normas laborales que tutelan este derecho e incluso las modifica, disminuyendo con ello su efectividad, dejando en estado de vulnerabilidad al trabajador. Además, en su carácter de patrón, vulnera ese derecho que tiene la obligación de proteger. Un ejemplo grave de tal violación es la que se lleva a cabo con los trabajadores del sector público, ya que con relación a los fundamentos legales anteriores, no se consideran sus derechos colectivos, al nulificar su derecho a huelga, limitando con ello el de negociación colectiva, limitaciones legalizadas y expuestas en los artículos 67 a 109 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; otro más, es el empleo de personal por medio de subcontratación con empresas privadas, a quienes les niega incluso su calidad de trabajadores del Estado, lo que conlleva a que dichos trabajadores, laboren en condiciones indignas y discriminatorias.

Al revisar el preámbulo del acta constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo, que busca mejorar la situación laboral de los trabajadores en los Estados Miembro, se tiene:

El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por ejemplo en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo, protección de los niños, de los adolescentes, de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y principio de libertad sindical, organización de la enseñanza

⁴¹ Habermas, Jürgen, *op. cit.* pp. 4-5..

*profesional o técnica, y medidas similares.*⁴²

Por su parte, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no propicia un trato de igualdad a quienes están a su servicio, con relación a los trabajadores del sector privado regidos por el apartado “A” del artículo 123 constitucional. Con lo que se viola el principio de universalidad de los derechos humanos así como el hecho de que la dignidad, debido a su igualdad es intrínseco a los seres humanos y por ende a todos los trabajadores por igual, sin importar el régimen legal laboral a que estén sujetos. Con ello se observa la convencionalidad del concepto de dignidad y que el concepto del trabajo digno es convencional o subjetivo dependiendo de los intereses económicos y políticos, de quienes imponen las normas.

Ahora bien en el Convenio 122 de la Organización Internacional del Trabajo, “Convenio sobre la política del empleo” de 1964, mismo que no ha sido ratificado por México, nos dice que “El trabajo digno es productivo, libre y elegido”,⁴³.

Continúa dicho convenio con relación a que el trabajo digno:

...Pretende incentivar el crecimiento y desarrollo económico con el propósito de elevar los niveles de vida, satisfacer necesidades de mano de obra y resolver el problema de empleo y subempleo, para lo cual los Estados Miembros deberán formular una política activa que permita fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido, estableciendo los siguientes instrumentos:

Garantizar que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo.

Que dicho trabajo sea productivo en cuanto sea posible.

Libertad para elegir el empleo y tener la posibilidad de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar

⁴²Organización Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES

⁴³ *Idem.*

en este empleo, la formación y las facultades que posea sin que se tenga en cuenta su raza, color, religión, sexo, opinión política, procedencia nacional u origen social.

No obstante, a pesar de que este convenio señala características de lo que es un trabajo digno, no ha sido ratificado por México.

Finalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴⁴ se habla del derecho al trabajo digno, en los siguientes términos:

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias

⁴⁴ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, consultado el día 21 de octubre de 2019 en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Del estudio anterior, se puede advertir que al hablar del derecho al trabajo, se debe circunscribir a un derecho al trabajo digno; asimismo, que este derecho al trabajo digno, es un derecho humano, por lo que debe ser protegido de tal forma, que se logre el ejercicio pleno de este derecho por parte de los trabajadores.

Asimismo, del Protocolo de San Salvador se hace mención de lo establecido en el artículo 7, inciso d):

Artículo 7 Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

[...]

d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

De lo anterior se observa la relevancia que se le da a la estabilidad en el trabajo, la que se entiende al considerar que un despido injustificado significa la violación de uno de los derechos humanos más esenciales a la clase trabajadora, el derecho al trabajo digno.

Así la importancia de la estabilidad radica en que el trabajo, siendo lícito, es el medio de subsistencia de las personas de bien, de ahí que dicha vulneración del derecho al trabajo digno atenta contra la dignidad humana, pues en tales circunstancias, no sólo existe una afectación económica, sino que agravia otros ámbitos, como el social, familiar y el fuero interno del trabajador, afectando su autoestima y prestigio. El despido injustificado e, incluso, con la falta del justo pago representan la expresión máxima de su vulneración.

Al paso del tiempo México ha desarrollado una legislación laboral y adoptado tratados importantes en materia del Trabajo; sin embargo, se presentan

diversas contradicciones. Los tratados, a pesar de su adhesión al crearse, no se han llevado a la práctica, asimismo no ha creado mecanismos adecuados para su implementación, de tal forma que hayan representado una mejora sustancial en las condiciones laborales de los trabajadores.

De todo lo anterior, se advierte la importancia del trabajo como derecho humano y con ello la relevancia del estudio de la tutela judicial efectiva en materia laboral, en especial para los trabajadores al servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.3.4. Mínimo vital

Ligado al concepto de trabajo digno se tiene el de “mínimo vital”, puesto que el primero no puede existir con la ausencia del segundo. Para comprender la magnitud e importancia del mismo, es conveniente revisar su fundamento internacional, el cual se encuentra inmerso en el contenido de los artículos 23.3 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 11.1 y 7.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales se citan a continuación:

Artículo 23.

[...]

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

...

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

[...]

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

2. [...]

Artículo 7.

Las Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) [...]

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, conforme a las disposiciones del presente Pacto...

De manera implícita puede observarse una referencia al mínimo vital, en la fracción VI del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

VI. ...

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

...

De los preceptos antes citados se desprende que el concepto de mínimo vital, se refiere al conjunto de satisfactores indispensables con que debe contar una persona para evitar que se vea amenazada su subsistencia física y mental. Implica el mantenimiento de su desarrollo de vida en condiciones mínimas para que no se vea vulnerada su dignidad humana. Esto es, constituye el derecho a gozar de prestaciones e ingresos mínimos que aseguren la subsistencia y un nivel

de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas en todos los ámbitos: alimentación, educación, vivienda, etcétera. Puede concluirse que el derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana.

Con lo anterior, en especial el artículo 7 del pacto mencionado, se sustenta la importancia de salvaguardar los derechos laborales de los individuos, pues son el medio para asegurar ese mínimo vital. De tales derechos, el primordial es el de la estabilidad en el empleo que les permite subsistir de manera digna, esto es, a no ser despedido sin causa justa.

II. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

2.1 NATURALEZA

2.1.1. Antecedente

El antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra en el “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión”.⁴⁵ En especial en el artículo 99 del título sexto, capítulo II, “De la competencia del tribunal y Juntas de Arbitraje” se tiene:

Artículo 99. Las juntas de Arbitraje serán competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad.

El Tribunal de Arbitraje será competente;

I.- Para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes, y sus trabajadores.

II.- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al Servicio del Estado y este mismo.

III.- Para resolver los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del estado.

IV.- Para llevar a cabo el registro de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación del mismo registro.

Cabe resaltar tres aspectos a este respecto: primero, que la creación de los organismos laborales fue mediante un estatuto creado por el poder ejecutivo; segundo, que se prevé un procedimiento en dos instancias; tercero, que dichos organismos no se concretaron en la realidad, pues tal decreto no tuvo seguimiento en los mandatos posteriores al general Lázaro Cárdenas.

⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938

Es hasta el año de 1960, cuando por decreto presidencial, mediante reforma constitucional en su artículo 123, se adiciona el apartado "B".⁴⁶ En él se contempla, en su fracción XII, la creación del Actual Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, integrada en su inicio solamente por dos Salas.

Artículo 123 ...

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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.

2.1.2 Naturaleza

El Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje es, desde su aspecto formal, un órgano dependiente de la administración pública federal; pero materialmente, es un órgano jurisdiccional autónomo, con plena jurisdicción con facultades para hacer cumplir sus resoluciones.⁴⁷ Lo que se observa en el artículo 3º del reglamento interno de dicho Tribunal.

Artículo 3.- 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.

Cabe resaltar el hecho que aun cuando administrativamente el tribunal se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobernación, aquel no se encuentra subordinado a ésta, en cuanto a sus funciones jurisdiccionales, reconocimiento que en este sentido hace la Corte en la siguiente Tesis:⁴⁸

JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1960.

⁴⁷ Peña Gutiérrez, Luis Gerardo de la, *op., cit.*, p. 7.

⁴⁸ Tesis: 2a./J. 36/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro IV, enero de 2012, tomo 4, página 3515. Registro digital: 2000099

JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO... de la evolución histórica de las Juntas y Tribunales Laborales deriva que... las referidas Juntas y Tribunales, al ser organismos jurisdiccionales plenamente autónomos en el ámbito jurídico, que realizan funciones paralelas y análogas a las del Poder Judicial, están desvinculados de su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo, adquiriendo una absoluta autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional...

Otro rasgo particular del Tribunal, es el de su relevancia constitucional. Para Miguel Carbonell, consiste en el ámbito de competencia que el Estado confiere a algunos órganos, de tal forma que sus funciones no son revisables por otras instancias a pesar de encontrarse administrativamente ubicados dentro de alguno de los poderes de la unión.⁴⁹ Lo que se observa en el TFCA, pues sus resoluciones no son revisables en una segunda instancia, sino que, en su caso, deben ser impugnadas ante los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo. De igual forma, al ser un órgano creado por disposición constitucional, su existencia y competencia no pueden ser modificadas por el legislador ordinario, sino que, sería necesario una reforma constitucional, previo el procedimiento legal en las legislaturas de las entidades federativas.

Por su parte, Osorio Chong, extitular de la Secretaría de Gobernación, a este respecto argumenta:

Los órganos de relevancia constitucional juegan un papel determinante en las nuevas democracias, ya que si bien derivan de uno de los poderes constituidos de la unión, están dotados de libertad de gestión con lo que se convalida la equidad laboral y el Estado de Derecho, brindando certeza y seguridad jurídica a los servidores públicos de los poderes de la unión.⁵⁰

⁴⁹ Cienfuegos Salgado, David, *los órganos autónomos en el constitucionalismo guerrerense, revisión y propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 483.

⁵⁰ Osorio Chong, Miguel Ángel, en Quintana Roldán F., et. al., *El derecho laboral burocrático y el Tribunal federal de Conciliación y arbitraje, ensayos temáticos 1963-2013*, México, Secretaría de Gobernación, 2013, p. 13.

De lo anterior, cabe resaltar el concepto de equidad laboral, al tratarse de conflictos entre particulares y el Gobierno, éste último se despoja de su carácter de autoridad para quedar en un plano de igualdad procesal. En este sentido, Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez, expresidente del Tribunal de cuenta, dice al respecto:

*El TFCA juega un papel sumamente relevante en el Estado de Derecho, al erigirse como un Tribunal en el que se privilegia la equidad de las partes, ya que el Estado acude... no como autoridad sino como patrón equiparado en un plano de igualdad respecto de la relación laboral, con los trabajadores a su servicio.*⁵¹

No obstante, aún existen aspectos en que no se considera a las dependencias como a cualquier demandado, sino que se les tiene un trato especial. Es el caso del desahogo de la prueba confesional por oficio o por apoderado, así como la falta de recursos para obligarlos a cumplir los laudos en su contra.

Una vez revisada la naturaleza del TFCA, puede abordarse su funcionamiento, lo que se desarrolla en el siguiente subtema.

2.2 FUNCIONAMIENTO

2.2.1. Normatividad aplicada

La principal fuente de derecho de la cual emanan las obligaciones y facultad jurisdiccional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son los artículos 17, párrafo segundo y 123, apartado B, fracción XII, constitucionales.

Artículo 17.-...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

⁵¹ Peña Gutiérrez, Luis Gerardo de la, *op. cit.*, p. 9.

Del que se resalta el principio de la justicia pronta, que ya se ha analizado y que constituye el fundamento del presente trabajo.

Artículo 123.-...

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

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.

El procedimiento ante dicho tribunal se rige, primeramente, por la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo, conforme al artículo 11 de dicha ley, supletoriamente a la ley burocrática, se aplican, entre otras, la Ley Federal del trabajo y el Código Federal de procedimientos Civiles:

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.

De igual forma, de manera obligatoria se aplica la Jurisprudencia respectiva a casos específicos, como continúa diciendo Luis Gerardo de la Peña:

...son los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ejercicio interpretativo, los que norman la actividad procesal en la materia burocrática, e incluso en algunos supuestos se anteponen a la propia norma...⁵²

⁵² Peña Gutiérrez, Luis Gerardo de la, *op. cit.*, p.2.

Asimismo, han de aplicarse Leyes generales, reglamentos y las Condiciones Generales de Trabajo, que rijan la relación laboral entre cada dependencia y quienes sirven en ellas.

Finalmente, aunque en la práctica no sea lo habitual, conforme los artículos 1º y 133, constitucionales, deben considerarse los tratados internacionales, principalmente las normas emitidas por la Organización Internacional del Trabajo y las relacionadas con los derechos humanos.

Artículo 1o.-...

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁵³

[...]

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Asimismo, son de aplicación obligatoria las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. XIII/2012 (10ª) de rubro y texto siguientes:⁵⁴

... la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, generan como consecuencia que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional... resulten obligatorias para el Estado Mexicano incluidos todos los jueces y tribunales... esta obligatoriedad alcanza... a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas.

⁵³ Párrafo adicionado publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011.

⁵⁴ Tesis: 1ª. XIII/2012 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo 1, libro V, febrero de 2012, p. 650. Registro número: 2000206

2.2.2 Competencia

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje tiene su fundamento en la reforma del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año 1960, por la que se adicionó el apartado B, en cuya fracción XII, se estableció la existencia de un tribunal competente para conocer de los conflictos suscitados entre el Estado mexicano y sus trabajadores en los siguientes términos:⁵⁵

Artículo 123.-...

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

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 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Los militares, marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública, y personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

Asimismo, en el artículo 1º de la ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se determina:⁵⁶

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de

⁵⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1960.

⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De esta forma, se impone una primera limitación de origen a la competencia del tribunal, así como la primera inconsistencia entre el artículo 123 de la constitución federal, apartado “B” y su ley reglamentaria, pues como puede observarse, en la ley se establece que la misma es aplicable a “los poderes de la unión”, mientras que la constitución excluye al Poder Judicial, por lo que sólo es aplicable al Poder Ejecutivo y al Legislativo; asimismo, no es a todos quienes sirven a estos, sino que se excluyen a las fuerzas armadas, a las de seguridad pública y al servicio exterior mexicano; también se explicita la competencia respecto al entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, al ser en su momento un departamento del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, esta competencia inicial se ve afectada con posteriores reformas constitucionales y criterios del Poder Judicial. Así, en el año 2016 se reforma la fracción XIII del artículo 123, apartado “B”, para excluir también a los agentes del Ministerio Público y a los peritos a su servicio, quedando como sigue:⁵⁷

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.

De igual forma en el año 1982 se adiciona la fracción XIII bis al mismo apartado del artículo 123,⁵⁸ por la que se incluye a la Banca nacional de desarrollo.

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

⁵⁷ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.

Apartado.

Finalmente, por criterio de la Corte, erróneamente se excluye a los organismos descentralizados, que se encontraban comprendidos en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al considerar a dicho artículo como inconstitucional, en la tesis siguiente:⁵⁹

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

En los próximos años el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dejará de ser competente para conocer de los conflictos laborales que surjan entre la Ciudad de México y quienes laboran en ella. De conformidad con el numeral 9 del apartado C del artículo 39 de la Constitución Política de la Ciudad de México se tiene:

Artículo 10. Ciudad productiva

C. De las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad con sus trabajadores

9. Los conflictos laborales que se presenten entre las instituciones públicas de la Ciudad y sus trabajadores, así como los conflictos internos sindicales y los intersindicales, serán dirimidos por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, en los términos establecidos por la ley.

Artículo 39 Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje

La Ciudad de México contará con un Tribunal de Conciliación y Arbitraje encargado de dirimir los conflictos laborales que se presenten entre la Ciudad de México y las personas trabajadoras a su servicio, respecto de los cuales no exista régimen especial. Dirimirá también los conflictos internos sindicales y los intersindicales. La ley determinará su organización y funcionamiento, en los términos de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Tesis: P./J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, febrero de 1996, p. 56. Registro número 200199.

Dicha competencia queda supeditada a la emisión de la legislación local correspondiente y la entrada en funciones del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, acorde a al artículo 122, fracción XI de la Constitución Federal y su artículo sexto transitorio.

Por otra parte en el artículo 124 de la ley reglamentaria se establece la competencia del tribunal para:

Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

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

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

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

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

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

Del citado artículo se observa que no se establece competencia para conocer de las solicitudes para la designación de beneficiarios de los trabajadores fallecidos que prestaron su servicio al Estado y la consiguiente solicitud de la devolución de aportaciones del Sistema de Ahorro para el retiro, la cual se estableció para el Tribunal por criterio de Tesis de la Corte:⁶⁰

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.

⁶⁰ Tesis: 2a. XLVII/2001 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, p. 454. Registro digital: 189692

2.2.3 Funcionamiento

Para la exposición central del presente estudio, resulta necesario conocer de manera previa, cómo funciona el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el proceso laboral burocrático.

Primeramente, en los artículos 4 y 5 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se expone de manera general la constitución del Tribunal como sigue:

Artículo 4.- *El Tribunal será colegiado y funcionará en Pleno y en Salas.*

Artículo 5.- *Para el desahogo de los asuntos de su competencia, el Tribunal contará con los siguientes órganos, unidades y una coordinación:*

El Pleno del Tribunal

El Presidente del Tribunal;

Las Salas;

Los Presidentes de las Salas;

Los Magistrados Representantes;

La Secretaría General de Acuerdos;

Las Secretarías Generales Auxiliares;

Las Unidades Técnicas;

La Dirección General de Administración;

La Controlaría Interna;

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Unidad de Conciliadores;

La Coordinación de Actividades Procesales;

La Unidad de Actuarios;

La Unidad de Amparos;

La Unidad de Informática Jurídica;

La Unidad de Archivo; y

El Boletín Laboral Burocrático.

Actualmente, el Tribunal consta de ocho Salas, las que emiten sus resoluciones de manera independiente una de otra de manera tripartita, de conformidad al artículo 118 de la ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 118.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala

Por su parte, el proceso laboral ante el Tribunal se resume en el artículo 127 de la ley burocrática federal como sigue:

Artículo 127.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Sin embargo, aun cuando aparenta ser un trámite sencillo, en su desarrollo se observa que no lo es. Una vez que se presenta una demanda por derechos laborales, o un titular de alguna dependencia requiere la autorización de cese de los efectos de nombramiento, realiza el siguiente recorrido:

1. Se presenta el escrito inicial de demanda en la Oficialía de partes del tribunal, conforme al artículo 123 constitucional, apartado "B", fracción XII.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente

útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

[...]

Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

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.

2. De la Oficialía de partes pasa a la Secretaría General de Acuerdos, en donde se remite a la Sala en turno, conforme al artículo 124-B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

[...]

V.- Asignar los expedientes a cada una de las salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior

Artículo 124-B.- A cada una de las Salas corresponde:

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

II.- Las demás que les confieran las Leyes.

3. En Sala, el área de promociones la turna al personal de acuerdos, para su estudio y elaboración del acuerdo admisorio de la demanda.
4. Una vez realizado el acuerdo admisorio, pasa a la Secretaría General Auxiliar para una primera revisión y verificar que esté conforme a derecho, de ser así, es revisado y firmado por los Magistrados en pleno de la Sala; de lo contrario, regresa al área de acuerdos para la corrección correspondiente.
5. Cuando el acuerdo admisorio es firmado y realizadas las cédulas de notificación, el expediente es turnado al área de Actuarios para el emplazamiento respectivo.

De acuerdo con el artículo 130 de la Ley burocrática, la dependencia demandada dispone de cinco días hábiles para contestar la demanda, contados a partir del siguiente día en que fue notificada de la misma.

Artículo 130.- La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior

Tratándose de la parte trabajadora, se le conceden nueve días hábiles para presentar su contestación, acorde al artículo 127 bis, de la misma ley:

Artículo 127 Bis.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

[...]

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito...

6. Presentada la contestación del demandado, o transcurrido el plazo para hacerlo, el expediente regresa a la sección de acuerdos, en donde se hace

un estudio del escrito de contestación y la fijación de la fecha para la *audiencia de pruebas, alegatos y resolución.*

Artículo 131.- 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.

7. Realizado el acuerdo, nuevamente es turnado a la Secretaría General Auxiliar y posteriormente al Pleno de la Sala.
8. En la Audiencia de pruebas alegatos y resolución, se lleva a cabo la celebración, y la objeción a las pruebas de la contraparte, la admisión, en su caso, de las pruebas ofrecidas y la presentación de los respectivos alegatos, salvo que haya pruebas cuyo desahogo requiera diligencia especial, para lo cual la audiencia se suspenderá cuantas veces sea necesario.

Artículo 132.- El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

9. Al desahogarse la totalidad de las pruebas se turna el expediente al área de Proyectistas para la elaboración del proyecto de laudo.
10. Elaborado el proyecto de laudo, es revisado y en su caso firmado por el Pleno de la Sala.
11. Emitido el laudo, y realizadas las cédulas, el expediente pasa con el actuario para que se lleve a cabo la respectiva notificación de las partes.

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

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

12. Notificadas las partes, si no promueven el amparo de la Justicia Federal, o si les es negado, en caso de laudo condenatorio para el titular de la dependencia, la parte actora debe solicitar el cumplimiento del laudo.

Artículo 151.- 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 capítulo anterior.

13. A petición de parte interesada, el Tribunal dictará acuerdo de requerimiento de cumplimiento de laudo, señalando fecha para su ejecución y un apercibimiento para el demandado en caso de incumplimiento, dicho acuerdo será revisado por la Secretaría General Auxiliar y por el Pleno de Sala.
14. Nuevamente el expediente es enviado a la unidad de actuarios para la realización del requerimiento, previa notificación del acuerdo correspondiente.
15. Si el demandado no da cumplimiento al laudo, a solicitud de la parte actora, se dictará nuevo acuerdo de requerimiento.
16. El tribunal, siempre a petición de parte, requerirá al demandado hasta el total cumplimiento del laudo, después de lo cual ordenará el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Ahora bien, el desarrollo del proceso anterior puede transcurrir en un periodo de tiempo variable. En promedio, debido a la carga de trabajo del Tribunal, así como por diversas circunstancias legales y de la actuación de las partes en conflicto, puede tardar hasta diez años. Lo que por sí mismo anula la idea de una tutela judicial efectiva.

III. ACCESO A LA JUSTICIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

3.1 CONCEPTO DE JUSTICIA

3.1.1 Concepto jurídico- filosófico

Previo a estudiar la tutela judicial efectiva, misma que implica un acceso a la justicia de manera pronta, es necesario contestar a la pregunta: ¿qué es la justicia? Sin pretender ahondar en la materia, es posible establecer para efectos del presente trabajo, que la justicia es, conforme a la justicia equitativa de John Rawls,⁶¹ igualdad de libertades y oportunidades. Esto es, una aplicación real de los principios jurídicos y laborales sin importar la capacidad económica o política de las partes, entre ellos, el de prontitud y de equilibrio, establecidos en el artículo 17 constitucional ya revisado y el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente, el cual se cita a continuación:

Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador...

Al respecto, cabe hacer mención de los principios que deben regir a las instituciones jurisdiccionales, que se explicitan en la tesis 2a./J. 192/2007:⁶²

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos

⁶¹ B. Rawls John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2017.

⁶² Tesis: 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXVI, Octubre de 2007, p. 209. Registro número: 171257

debatidos cuyo estudio sea necesario... 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes... 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público... las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales... independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

3.1.2 Concepto propio

De esta forma, al hablar de Justicia en el presente trabajo, se refiere principalmente a garantizar el goce o restitución en forma pronta de los derechos que a cada parte correspondan, dentro de una relación laboral digna. Por ello la tutela judicial que proporciona el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para ser efectiva, debe ser pronta, pues como ya se explicó, la dilación en sus resoluciones propicia una injusticia no sólo para las partes en conflicto, sino para la sociedad en general.

Tal es el objetivo del presente estudio, exponer algunas de las causas que propician una actuación del Tribunal carente de prontitud.

3.2 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

3.2.1 Definición, objetivo y principios de la tutela judicial efectiva

Para iniciar el estudio de la materia del presente trabajo, se puede partir de la comprensión del concepto de tutela judicial efectiva. Para ello es preciso preguntarse qué es la tutela. De acuerdo con el diccionario de la Academia de la Lengua Española se tiene que:⁶³

Tutelar:

⁶³ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23ª edición, España, 2014, www.del.rae.es, consultado el 7 de agosto de 2020.

Adj. Que guía, ampara o defiende.

Asimismo, el término efectiva significa:

Efectiva:

Adj. Real y verdadero, en oposición a quimérico.

De lo anterior, puede deducirse que la tutela judicial efectiva conlleva un doble aspecto, el primero se refiere al derecho de acceso a la justicia que tiene todo miembro de la sociedad; el segundo, a la obligación que tiene el gobierno de asegurar a toda persona la posibilidad de ejercicio de este derecho.

Para el caso de estudio, se refiere a la obligación del gobierno, desde sus tres poderes, de asegurar el ejercicio de los derechos de índole laboral ya sea de la clase trabajadora o de los titulares de la administración pública federal. El Poder Legislativo tiene la obligación de crear un sistema jurídico sin lagunas ni contradicciones que lleven a confusión, acorde a la realidad laboral, así como acceso a la justicia libre de obstáculos para que los procesos judiciales se desarrollen de manera ágil; el Poder Judicial debe interpretar la ley lo más apegado a la intención del legislador, libre de cuestiones políticas o prejuicios y sin contradicciones; el Poder Ejecutivo, al ser el responsable de los órganos jurisdiccionales que conocen de los asuntos laborales burocráticos, deben de dotarlos de los recursos necesarios para realizar su función de manera adecuada, esto es, principalmente, el personal suficiente para abatir las cargas de trabajo excesivas.

Una vez revisados el significado y objetivos de la tutela judicial efectiva, previo al estudio de sus fundamentos, es conveniente resaltar el hecho de que al hablar de acceso a la justicia no se limita a una justicia para la parte trabajadora, sino que aplica también, aunque con algunas limitantes, para el Estado patrón.

Respecto a los principios que rigen a la tutela judicial efectiva, estos se encuentran inmersos en sus fundamentos jurídicos. Siendo que el derecho al trabajo digno es un derecho humano, al igual que muchos otros derechos en la actualidad, encuentran una referencia en la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, de manera general en su artículo 1º, y de manera específica en los artículos 8º y 10:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...

Por lo que la dignidad humana es factor trascendental para apreciar la importancia que la tutela judicial efectiva tiene en la justicia laboral. Esto es así porque la persona, trabajador o patrón, no pueden ser tratados como objeto ni sus derechos laborales estar suspendidos hasta que el órgano jurisdiccional pueda emitir una resolución ni, menos aún, esperar años a que dicha resolución pueda ejecutarse.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

De estos artículos, en el artículo 8º, se habla de la defensa de derechos vulnerados, lo que hace alusión a la parte actora; mientras que el artículo 10, trata del derecho a ser oído en juicio antes de ser afectado en sus bienes y derechos, lo que se refiere al demandado.

Otro fundamento puede observarse en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en su artículo 8º:

ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Aquí se tiene que además de retomar lo establecido en la Declaración Universal de Derechos humanos, en lo concerniente al acceso a la justicia y a la seguridad jurídica por parte del Estado, condiciona su intervención a que ésta debe darse en un “plazo razonable”. Principio que se encuentra plasmado, en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 17. ...

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

Con base en lo anterior, puede observarse que la tutela judicial efectiva en México se estructura a partir de cuatro artículos constitucionales. Además del 17 ya mencionado, por el 14, 16 y 103, los que a continuación se transcriben para mayor comprensión:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que

violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

De estos, el 14 y 17 se refieren al acceso a la justicia, ya sea como actor o como demandado, respectivamente, entre particulares; y el 103, frente al Estado.

En el artículo 17 de la Constitución federal, se observan los principios de prontitud, completud, imparcialidad y gratuidad. A su vez, en las leyes laborales a nivel federal, reglamentarias del artículo 123 constitucional y base de las leyes laborales locales, se ven reflejados estos principios. Así, en el artículo 132 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado se establece que:

Artículo 132.-... Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Del que puede observarse que se resalta como principio del proceso laboral la celeridad; por otra parte, en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo se tiene:

Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

De esta forma, se complementan ambas normas, resaltando explícitamente los principios que rigen el derecho laboral, los que constituyen la forma en que el legislador pretendió lograr una tutela judicial efectiva.

De ellos el que interesa como materia del presente trabajo es el de celeridad, equivalente al de prontitud, constitucional.

Por otra parte, con base en lo anterior, cabe plantearse una interrogante: ¿qué relevancia tiene estudiar la tutela judicial efectiva, en la justicia laboral? Para contestar la pregunta anterior, es necesario comenzar por reiterar que la vulneración de los derechos laborales, tales como de la estabilidad en el trabajo o

la justa retribución al trabajo realizado, significa la violación de uno de los derechos humanos más esenciales, el derecho al trabajo digno; de igual forma, es de interés público que una dependencia de la administración pública tenga el derecho de poder cesar, sin responsabilidad, los efectos del nombramiento otorgado a una persona que no se desempeña con probidad en la función que le fue encomendada.

Sin embargo, estos derechos, por más justos que puedan ser, de nada valdrían si no se pudiese recurrir a un mecanismo de resarcimiento en caso de vulneración de estos derechos. Es precisamente esto, en lo que consiste la tutela judicial efectiva, en brindar la certeza de que todo derecho vulnerado ha de ser reparado. De ahí la relevancia de la presente investigación, encontrar y exponer cuales son las causas de una tutela deficiente por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para coadyuvar a revertir ese fenómeno.

Si bien es cierto que el apego a la legalidad no implica necesariamente, una real impartición de justicia, también lo es, que la legalidad es la base mínima para poder aspirar a la justicia de manera objetiva, sin el riesgo de caer en una incertidumbre jurídica, por ello el principio de legalidad es parte integrante de la tutela judicial efectiva, siendo la primera etapa de esta tutela, el acceso a la justicia, es decir, la oportunidad de reclamar, en igualdad de condiciones, ante órganos jurisdiccionales competentes, el restablecimiento del derecho que se considere vulnerado o de ser oído y vencido en juicio previo a ser afectado en sus bienes o en sus derechos, tal como se establece en los artículos 14 y 16 constitucionales antes citados.

En el artículo 17 constitucional se establece el derecho que todo individuo tiene a poder acceder a la justicia, en el entendido de que puede ser tanto de forma activa como pasiva. Este acceso es más que un derecho subjetivo, es un derecho humano, el cual además de reconocerse en la Constitución Federal, es proclamado en los tratados internacionales, firmados y ratificados por México; sin embargo, esta justicia debe de ser además, pronta. Lo que no se consigue generalmente, pues aparte de la carga excesiva de trabajo que se presenta en la

mayoría de los órganos jurisdiccionales, están los usos y vicios que tienen lugar en ellos, por las partes en conflicto. La situación se agrava por las disposiciones legales que en ocasiones no son acordes a la esencia de una tutela judicial efectiva, lo que lleva a que los asuntos, tarden años en su desahogo. Al retrasarse el proceso, se niega el derecho que todo ser humano tiene a recibir una resolución a sus demandas de manera eficaz.

Tal es el caso del TFCA, con una carga de más de veintidós mil expedientes,⁶⁴ cada caso tarda en resolverse cinco años en promedio y otro tanto para cumplimentarse el laudo dictado. Es conveniente hacer mención de que esta cantidad de expedientes es sólo una referencia, puesto que el total de asuntos por resolver es mayor, ya que gran parte de los expedientes son promovidos por dos o más demandantes, incluso cientos.

3.2.2 Etapas de la Tutela Judicial Efectiva

La Tutela Judicial se lleva a cabo en tres etapas, primeramente, en una etapa prejudicial, otra propiamente judicial y finalmente la de Ejecución.

3.2.2.1 Etapa prejudicial

Esta se refiere a la garantía que el Estado debe proporcionar a toda persona, de contar con un acceso real a la justicia, ya sea como actor o como demandado, tal como se establece en los artículos 14 y 17 constitucionales. De tales artículos se tiene que al considerar vulnerados sus derechos puede demandar su resarcimiento ante los tribunales preestablecidos. De manera recíproca, toda persona tiene la garantía de que no serán afectados sus derechos sino previo juicio, es decir, la garantía de ser oído y, en su caso, ser vencido en juicio como demandado antes de ser afectado en su esfera jurídica.

⁶⁴ De acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema de Control de Expedientes de dicho Tribunal, al día treinta y uno de diciembre del dos mil dieciocho.

3.2.2.2 Etapa judicial

La segunda etapa se refiere al proceso jurisdiccional, en el caso de estudio el proceso judicial laboral, el cual debe cumplir con los principios del debido proceso, el que según se ha establecido, debe desarrollarse de manera pronta.

Criterio acorde al adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁵ en el caso *Bulacio vs Argentina*, resuelto el 18 de septiembre de 2003 en que aseveró lo siguiente:⁶⁶

115. El derecho a la Tutela Judicial Efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial a los derechos humanos”.

Al respecto, cabe mencionar que en el proceso laboral burocrático tanto las normas legislativas como los criterios del Poder Judicial llevan, en ocasiones, a entorpecer el proceso laboral, dilatando con ello la resolución del mismo y, de esta forma, retardando la impartición de justicia, incumpliendo así con el derecho a la tutela judicial efectiva para las partes. Situación que se estudiará en el presente capítulo.

3.2.2.3 Etapa de ejecución.

Esta etapa consiste en la cumplimentación de lo ordenado en la sentencia definitiva o laudo y es quizá, la parte más importante de una efectiva tutela judicial, puesto que de nada serviría llevar a cabo todo un proceso judicial, con todo lo que ello implica en cuanto recursos económicos y humanos, si después de ello, no se ejecutara la resolución derivada de dicho proceso. Solamente constituiría una

⁶⁵ Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999, se reconoce la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el carácter de obligatoria de pleno derecho, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bulacio vs Argentina*, resuelto el 18 de septiembre de 2003, consultado el 07 de agosto de 2019 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

simulación de justicia o en el mejor de los casos, no más que una buena intención muy costosa.

Cabe destacar que esta apreciación es congruente con los criterios establecidos tanto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos como en la Corte Europea, la que al considerar la violación al artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el cual se establece el derecho a un juicio justo, ha determinado en el caso *Hornsby vs Grecia*,⁶⁷ que:

[...] este derecho sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca inoperante en detrimento de una de las partes. [...] La ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales debe ser considerada como parte integrante del juicio...

Asimismo, de acuerdo con la sentencia que ha emitido el Tribunal Interamericano al resolver el 31 de agosto de 2012 el caso *Furlán y Familiares vs Argentina*, párrafo 209,⁶⁸ y el 5 de julio de 2011, *Mejía Idrovo vs Ecuador*,⁶⁹ párrafo 104, en los que determino:

La Corte ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de

⁶⁷ Corte Europea, *Hornsby vs. Grecia*, consultado el 07 de agosto de 2019 en <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, consultado el 07 de agosto de 2019 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

⁶⁹ Consultado el 07 de agosto de 2019 en [/seriec_228_esp.pdf](#)

su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.

En el mismo sentido, en el caso Baena Ricardo y otros vs Panamá,⁷⁰ en cuya sentencia del 28 de noviembre de 2003, se determinó:

82. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho.

Lo anterior, pone de manifiesto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa es aceptada por México al haber suscrito el Pacto de San José, considera que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser adecuados y efectivos para ejecutar las sentencias definitivas, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.

De esta forma, resulta claro que la ejecución de las condenas de un laudo forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, pues conlleva el respeto al derecho a un trabajo digno. Esto es, a la subsistencia del trabajador. Por ello debe revisarse la existencia de recursos suficientes, tanto legales como humanos en los órganos jurisdiccionales. Además realizar una interpretación de las normas aplicables de tal forma que se garantice dicha ejecución, sin que se considere suficiente imponer la multa prevista en el artículo 148 de la legislación burocrática

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Baena Ricardo y otros Vs Panamá, consultado el 07 de agosto de 2019 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf

para tal fin.

En el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esta etapa resulta especialmente sinuosa, principalmente por una rigidez administrativa, así como leyes y criterios proteccionistas de la administración pública, lo que se expone en el siguiente capítulo.

IV EL PROCESO LABORAL BUROCRÁTICO: RETOS Y EXPECTATIVAS

4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE DILATAN EL PROCESO LABORAL

4.1.1 Circunstancias generales

Antes de iniciar el estudio de las circunstancias que dilatan el proceso laboral, es importante reiterar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al año dos mil dieciocho, tenía una carga de trabajo de más de veintidós mil expedientes (22,000), por lo que, situaciones que podrían parecer a primera vista insignificantes, multiplicados por la cantidad de asuntos que conoce el tribunal, resultan ser relevantes como limitantes para una impartición pronta de la justicia laboral.

Debe considerarse que la dilación en el desarrollo del proceso judicial en un expediente conlleva al retardo en los demás asuntos que se tramitan en la Sala correspondiente. El tiempo extra que se invierte en un asunto, deja de emplearse en el estudio de otros. Lo que resulta aplicable a cualquiera de las áreas que integran la Sala, el Pleno, Audiencias, Acuerdos, Apoyo Procesal o de trámite, Actuarios y Proyectistas.

Como se estableció en el subtema anterior, una efectiva tutela judicial debe abarcar cada una de las etapas que integran el proceso laboral: previa, judicial y de ejecución. Llevarse a cabo bajo ciertas condiciones o principios, de los cuales el más importante para el presente estudio es el de la prontitud. La dilación en el proceso, además de ser filosóficamente impropia, si se considera que una justicia que tarda en llegar es éticamente injusta, también representa una pérdida material.

La ausencia de una justicia pronta y expedita, no sólo afecta al trabajador, sino también a las dependencias estatales. En el caso de ser demandadas, ante un laudo condenatorio, la dilación de la autoridad laboral se vería reflejada en el

incremento del monto de los salarios caídos y demás prestaciones de carácter económico; por otra parte, si la dependencia es la actora y solicita la autorización de cese de los efectos de un nombramiento, la dilación en el procedimiento afecta de igual forma su patrimonio, puesto que aun cuando se obtenga dicha autorización, durante el desarrollo de dicho procedimiento tendría que seguir pagando indebidamente el salario del personal que debió ser cesado desde la presentación de la demanda o solicitud de cese.

Por otra parte, procesos largos conllevan a un mayor costo para los órganos jurisdiccionales. Costo proveniente del erario público que bien podría utilizarse en otros rubros de la administración pública o por el mismo órgano jurisdiccional para una mejor impartición de justicia.

Con base en lo anterior puede afirmarse que es fundamental hallar las causas que propician un proceso sinuoso, en cada una de sus etapas.

Estas causas pueden deberse a la intervención de cualquiera de los sujetos del proceso: partes en conflicto, terceros con interés y ajenos al juicio, ya sea por vicios, falta de pericia, negligencia e incluso mala fe; de igual forma, por la legislación aplicable y su interpretación por parte del poder judicial. De esta forma, es posible comenzar revisando circunstancias que se presentan de manera indiferenciada en cualquiera de las etapas que integran el proceso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que retrasan el desarrollo de cada una de ellas.

4.1.1.1 Notificaciones

La función actuarial es tal vez uno de los aspectos más delicados del proceso, puesto que el trabajo desarrollado en diversas áreas del Tribunal requiere de su intervención para su culminación; sin embargo, es esta característica lo que la convierte, como se denomina en la industria, en un “cuello de botella”, esto es, un punto en que se concentra el trabajo de tal forma que se

satura y obstruye el desarrollo del flujo normal del proceso, ya sea industrial o jurisdiccional.

De tales funciones, las notificaciones son la actividad que tiene presencia en cada etapa del proceso y la más numerosa. Se requiere desde el emplazamiento al demandado o un requerimiento de ajuste o aclaración de la demanda; en la instrucción, deben notificarse a las partes avisos personales, a los testigos y absolventes, realizar cotejos e inspecciones, diligenciar informes y requerimientos a diversas autoridades, así como los laudos a las partes; finalmente, en la ejecución deben notificarse los requerimientos para el cumplimiento de los laudos.

De esta forma, puede verse la importancia de agilizar la realización de cada notificación, para ello deben examinarse diversas anomalías en su desarrollo, entre ellas, las siguientes: Las partes, presumiblemente, no verifican de manera previa los domicilios de quienes deberán ser notificados, ya sean personas físicas u oficinas gubernamentales, por lo que los proporcionan de manera deficiente; no refieren que son calles con numeración doble, irregular o que se trata de departamentos, omitiendo los datos precisos; dan nombre de calles y numeración inexistentes, todo lo cual dificulta su localización por parte del personal actuarial. Además, debe considerarse que para poder dar fe de que un número de inmueble o calle, no existe, conforme al artículo 743 de la misma ley, por el cual el actuario debe asentar razón en autos señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye, es preciso recorrer toda la zona, lo que implica un mayor costo en recursos y tiempo.

4.1.1.2 Exhortos

Al ser el Tribunal un órgano jurisdiccional de competencia federal, es común que conozca de conflictos con origen en las diversas entidades federativas de la República. En tales casos es menester exhortar autoridades locales para que en auxilio del Tribunal, realicen actuaciones como desahogo de pruebas, cotejos, inspecciones, entre otras; sin embargo, debido a las cargas de trabajo de las

juntas y tribunales laborales locales, tales actuaciones dilatan años en realizarse, tiempo que debe sumarse al tiempo del proceso de origen.

4.1.1.3 Juicio de amparo

Otro evento que suele presentarse en cualquier etapa del proceso, es la promoción innecesaria o excesiva del Juicio de Amparo. Esto genera mayor dilación en el proceso tanto del quejoso como en otros asuntos de la Sala por las siguientes razones:

Se pierde tiempo en la remisión de informes, fotocopiar los autos respectivos, llevar oficios y expedientes o copias a los juzgados y tribunales y en muchos casos de manera poco efectiva. Por ejemplo, un amparo indirecto que se promueve por impugnar una fecha de audiencia que se fijó a tres meses, como consecuencia de la sentencia del Juzgado de Distrito, debe fijarse una fecha “cercana”, por lo que la nueva fecha en lugar de quedar a tres meses, queda a dos y medio, e incluso hay ocasiones en que se lleva a cabo la audiencia en la fecha originalmente fijada, antes de que se notifique la sentencia del Juzgado. Por ello, surge la pregunta si realmente vale la pena el costo tanto en recursos humanos como económicos, que un juicio de amparo implica, tanto por la intervención del Poder Judicial Federal, como del tribunal, además del costo económico para quien promueve el juicio, para el trabajador, no para el abogado.

Por otra parte, cuando el Juzgado de Distrito concede el amparo por una omisión, por ejemplo, si bien es una resolución posiblemente correcta el ordenar la realización de la actuación omitida en un plazo determinado, el Juzgado no considera la carga de trabajo del Tribunal imponiéndole un deber que genera más trabajo y dilación en los demás procesos que conoce el tribunal. Lo anterior conlleva que el asunto del quejoso se antepone a los asuntos que ingresaron al Tribunal de manera previa o que incluso llevan más tiempo de espera, lo que implica una injusticia ética para las partes de los asuntos que no promovieron un juicio de amparo y en ocasiones para el mismo Tribunal, cuando los tiempos otorgados para el cumplimiento son cortos en exceso.

4.1.2. *Circunstancias que se presentan en la etapa previa*

Además de lo expuesto en el tema anterior, en esta etapa existen circunstancias específicas que propician la necesidad de mayor tiempo en su desarrollo o que niegan de plano el acceso a la justicia.

4.1.2.1 *Por la intervención de las partes*

La etapa previa de la tutela judicial efectiva también se ve dilatada por conductas desarrolladas por la parte actora en su escrito inicial de demanda.

Entre los vicios que tienen lugar al postular, se encuentra el ofrecimiento de pruebas excesivas e innecesarias, inoportunas o inútiles, principalmente confesionales y documentales, como los son: notas periodísticas, fotografías, oficios, diplomas, compendios de leyes o reglamentos, uniformes, etcétera, con lo que lejos de acreditar los hechos de la demanda, forman múltiples cuadernos que dificultan el estudio de la misma, y retardan el desahogo de las pruebas ofrecidas.

Asimismo, al ofrecer las pruebas no precisan el objeto de ellas, es decir, cuales son los hechos específicos que pretenden acreditar, sino que solamente refieren “ ... esta prueba se relaciona con todos y cada uno de los hechos de la demanda...”. Exhiben reglamentos o Condiciones Generales de Trabajo, *completos*, sin especificar los artículos que han de aplicarse al caso concreto limitando con ello la correcta valoración inicial de la prueba, mediante la cual ha de establecerse si es, o no, conducente y, por tanto susceptible de ser admitida. Esto lleva a la admisión de pruebas inútiles que además de no aportar elementos de certidumbre o convicción para la resolución del juicio, retrasan el proceso judicial por las circunstancias que se revisarán en el presente capítulo.

Se ofrecen cotejos de documentos originales o no objetados, así como de documentos que exhiben en copia simple, siendo que poseen los originales; presentan Condiciones Generales de Trabajo, exhibiendo copia simple y solicitando cotejo de las mismas, siendo que dichas *condiciones* se encuentran depositadas en el Tribunal por lo que resulta inútil su exhibición y su cotejo.

Otro vicio frecuente es el empleo de un lenguaje retórico, tanto de forma oral como escrita, sin que con ello se aporten elementos de convicción, objetivos y jurídicamente relevantes, por ejemplo: "... el patrón, de manera inverosímil y arbitraria por su actitud déspota que siempre demostró de manera continua y sostenida por su falta de educación y humanidad para con todos sus subalternos, de manera grosera e injusta, despidió a mi representado...". Presentan, de manera errónea, un solo escrito inicial para múltiples demandantes, con casos extremos de varios cientos. Con ello se forman expedientes voluminosos, lo que no sólo retarda el desarrollo del proceso, sino que resulta negativo incluso para la parte actora, pues si por alguna razón se detiene el procedimiento por alguna de las personas demandantes, obstaculiza el avance de las demás, por ejemplo, al promover un amparo. Es muy común que una demanda múltiple inicia con una sola representación, pero en el desarrollo del proceso se dividen en diversos despachos lo que dificulta el ágil desarrollo de las actuaciones judiciales; asimismo, con una parte activa múltiple no se considera que se desarrolla como un solo asunto lo que debería tratarse como varios. Eso genera que el proceso se retrase de manera proporcional al número de demandantes, esto es, por ejemplo, que diversos asuntos podrían desarrollarse en cuarenta mesas de acuerdos, audiencias o proyectos de manera simultánea, pero al hacerlo en un solo expediente, cuarenta asuntos tendrían que llevarse en una sola mesa lo que retrasa el proceso en aproximadamente un 4000 % de tiempo extra.

Por otra parte, el demandado, para el caso de una dependencia, sólo cuenta con cinco días para dar contestación a la demanda, por lo que no siempre puede integrarse una contestación adecuada, impidiendo con ello un acceso a la justicia real; en el mismo sentido, este panorama se complica si en la demanda existen más de un demandante, pudiendo incluso llegar a cientos de personas demandando en un solo expediente, manteniéndose el plazo de cinco días. Debiendo precisarse además, que el laudo condenatorio que en su caso pudiera emitirse, representa un gasto público de la sociedad en su conjunto, no sólo de una dependencia específica.

Todo lo anterior, lleva a escritos y anexos abundantes que no aportan elementos objetivos que acrediten fehacientemente el dicho de cada una de las partes, y por lo contrario dificultan su revisión y análisis para acordar y resolver lo conducente, todo lo cual propicia la dilación en la actuación de la autoridad laboral, con lo que se afecta el principio de la justicia pronta y expedita.

Otra circunstancia es que se presentan irregularidades al presentar la demanda, ya sea porque no se ajusta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien porque se presenta ante una junta debiendo haberlo hecho ante el Tribunal. En ambos casos se debe prevenir mediante notificación personal al actor para que ajuste su demanda, lo que se complica si es por exhorto. Lo anterior con base en los artículos 685 y 873 de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 685...

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

Artículo 873...

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 estuviere ejercitando acciones contradictorias o no hubiere precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y la prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

Así como en la tesis I.6o.T.140 L:⁷¹

...se desprende la obligación de prevenir al trabajador para que corrija, aclare o regularice la demanda cuando ésta sea oscura, irregular u

⁷¹ Tesis I.6o.T.140 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo V, Noviembre de 2002, p. 804. Número de registro 185568.

omisa, en cuanto no comprenda todas las prestaciones que deriven de la acción intentada y, por otro lado, de aplicar esa tutela general previniendo al trabajador para que proporcione los datos relativos a los hechos de la demanda, cuando de ellos dependa la claridad y congruencia de la acción deducida [...] Lo anterior, aun cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no prevea expresamente la figura de la aclaración de la demanda...

Todo lo anterior genera mayor tiempo invertido para el desarrollo del proceso, así como más tiempo de estudio en cada expediente. Por otra parte, de acuerdo al artículo 742 de la Ley Federal del Trabajo, la primera notificación debe ser personal; sin embargo, en el escrito inicial de demanda, al momento de señalar el domicilio para recibir notificaciones, no se especifica si el domicilio proporcionado es de despacho, particular del abogado o del actor, lo que dificulta cerciorarse de que el domicilio es correcto o el acceso a inmuebles con departamentos, pues al preguntar por la parte actora sucede que no la conocen ni dan razón de ella.

En otro aspecto, en materia laboral no se requiere formalidad alguna, como se refiere en el artículo 126 de la ley federal burocrática, el que se cita a continuación para mayor referencia:

Artículo 126.- En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

Pero algunos apoderados abusan de este principio al no presentar su demanda con un orden lógico, por ejemplo, a pesar de incluir un apartado de “prestaciones”, en otros apartados, como en el de “hechos” repiten o adicionan reclamos que pretenden les sean otorgados o reintegrados por el demandado, lo que debería estar precisado en el capítulo de “prestaciones”; o en los “hechos” citan normas o tesis inútiles, que dificultan la lectura de las circunstancias de tiempo modo y lugar para el esclarecimiento de la verdad. Todo ello en perjuicio de un estudio ágil de la demanda y, en consecuencia, un mayor tiempo necesario para que se lleve a cabo el proceso de jurisdicción laboral. Se reitera que el

retraso en un expediente, genera una dilación en los demás asuntos radicados en el Tribunal.

Otro fenómeno común es que la parte trabajadora, cuando habita en las entidades federativas, generalmente presenta su escrito inicial en términos de la Ley Federal del Trabajo; de igual forma, señala un domicilio para recibir notificaciones fuera del lugar de residencia del Tribunal. Ante esta situación, el Tribunal se ve forzado a requerirle para que ajuste su demanda a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como para que señale domicilio para recibir notificaciones en la Ciudad de México, lo que de por sí dilata el procedimiento, más aún al realizarse por exhorto, lo que puede retrasar años el proceso laboral.

4.1.2.2 Por la Legislación laboral burocrática

Otro factor que limita la efectividad de una tutela judicial y en especial el ágil desarrollo del proceso burocrático, es el que se refiere a las normas que lo rigen y éstas, por diversas razones tienen un efecto negativo en dicha tutela.

4-1.2.2.1 Trabajadores de confianza

Posiblemente, el derecho más representativo del sentido social en el derecho laboral sea la estabilidad en el empleo, la cual de manera general es exclusiva de los trabajadores de base. La estabilidad laboral consiste en la garantía que tienen los trabajadores de no ser separados de su fuente de trabajo sino por causa justa y, de ser necesario, por sentencia de la autoridad laboral. Aspectos que para la administración pública se encuentran contemplados en el artículo 123, fracción XI del apartado B, mismo que se refleja en los artículos 6º y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

XI (sic 05-12-1960). 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;

Artículo 6o.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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.

Por otra parte, en el artículo 123 constitucional, apartado B. fracción XIV, se hace referencia a los trabajadores de confianza en la burocracia, en los siguientes términos:

Artículo 123...

B. [...]

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.

Lo que en la práctica ha sido interpretado como una restricción a los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Se argumenta que en la propia constitución se limitan sus derechos a la protección del salario y a la seguridad social. Con ello se ha negado a dichos trabajadores los demás derechos inherentes a su condición de trabajadores, en especial su derecho a la estabilidad en el empleo. En la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, en el artículo octavo se excluye a los trabajadores de confianza:

Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se

militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

En el mismo sentido, en la tesis P./J. 36/2006 se determina:⁷²

... el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza... lo que implica que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste... Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.

En la tesis antes citada, se observa cómo el poder judicial asume una postura respecto a los trabajadores de confianza, basada en una interpretación errónea, pues indebidamente agrega el modificador “únicamente”, siendo que el mismo no fue empleado, ni alguno parecido, por el legislador constitucional. Con lo que se niega, a quienes laboran con esta categoría, los derechos laborales que se protegen en dicha ley, principalmente, el de la reinstalación en caso de despido injustificado. No obstante, puede asegurarse que tal interpretación es inadecuada pues al revisar el texto de dicha fracción se puede apreciar que en él se establece que los trabajadores de confianza “disfrutarán de las medidas de...”. De ninguna forma se dice que sean las únicas prestaciones a que tenga derecho, de haber sido esa la intención, el legislador habría especificado “sólo tendrán derecho a...” o “únicamente tendrán derecho a...” por lo que puede apreciarse que la intención del legislador fue asegurar de manera explícita estos derechos como mínimos, dejando al arbitrio de las leyes secundarias o en su caso, de cada dependencia los derechos extras de que puedan gozar, tales como la estabilidad en el empleo o las que se otorguen a los empleados de base.

⁷² Tesis P./J. 36/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 10. Número de registro 175735.

Como puede ejemplificarse con la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, en cuyos artículo 8º y 33 se establece:

Artículo 8

Las y los trabajadores de confianza tendrán las siguientes prerrogativas:

Disfrutarán de las medidas de protección al salario y de la seguridad social.

Tendrán derecho a convertirse en trabajadoras o trabajadores de base, con opinión del sindicato dentro de las disponibilidades del catálogo de puestos...

...

IV. Ejercitar las acciones a que se refiere el artículo 33 de este ordenamiento, cuando la entidad rescinda la relación laboral, sin que medie motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 29 de esta ley.

Artículo 33

La o el trabajador que haya sido separado del empleo injustificadamente, a su elección, podrá solicitar ante el Tribunal, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario

De los anteriores artículos se desprende que, contrario a lo que considera la Corte, los trabajadores de confianza pueden ser acreedores de otros derechos, incluso la reinstalación y no únicamente a la protección al salario.

4.1.2.2 Discriminación por exclusión de Policías, Militares y otros

Como ya se expuso, la tutela judicial implica un acceso a la justicia libre de obstáculos, por lo que si la ley niega a quien trabaja esta calidad, es claro que le está negando su acceso a una justicia laboral, con las afectaciones que ya se mencionaron en el primer capítulo. Así, la primera violación al derecho de acceso a la justicia que se comete en contra de quienes laboran al servicio del gobierno federal y de la Ciudad de México, puede verse en lo establecido en la fracción XIII

del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se cita para mayor claridad:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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.

[...]

Con lo que tales grupos quedan fuera de la jurisdicción laboral, quedando bajo el régimen administrativo en caso de conflicto, impidiendo con ello el acceso a la justicia laboral con las limitantes que ya se vieron en el capítulo primero. Para demostrar lo anteriormente expuesto respecto a la violación de derechos laborales de estos trabajadores del Estado, basta revisar el segundo párrafo de la fracción XIII, antes citada:

XIII. [...]

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

[...]

Con lo anterior, puede observarse como se les niega el derecho más básico en materia laboral, el derecho a su estabilidad en el empleo, pues aun habiendo sido despedido injustificadamente, no se les reinstala en su puesto. Con lo que se niega su derecho al trabajo, que como ya se explicó, es un derecho humano y se encuentra garantizado en la fracción XI (posición de la fracción IX) del mismo artículo 123 y apartado.

XI (sic 05-12-1960). 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;

Por otra parte, en la tesis de jurisprudencia I.6o.T. J/43 (10a.), con número de registro 2014877, de los Tribunales Colegiados de Circuito, se avala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 73 se establece la calidad de *confianza*, para toda persona que labore en instituciones policiales, siempre que no pertenezcan a la carrera policial:⁷³

De conformidad con el artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las relaciones jurídicas entre las instituciones policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esa ley y demás disposiciones legales aplicables establecen expresamente que todos los servidores públicos de dichas instituciones, en los tres órdenes de gobierno, que no pertenezcan a la carrera policial, se considerarán trabajadores de confianza, por lo que los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento; de ahí que, al derivar dicha calidad de la ley, es innecesario que se acrediten las funciones desempeñadas de las contenidas en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...

De lo que se observa que, sin una justificación objetiva, se amplía la restricción de los derechos laborales a toda persona que labora en dichas

⁷³ Tesis: I.6o.T. J/43 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, t. IV, Agosto de 2017, p. 2744.

instituciones. Lo que además implica una decisión inconstitucional, pues de la fracción XIV del artículo 123, se desprende que es la ley burocrática en la que se establecen las categorías consideradas de confianza, por lo que la descripción que se hace en el artículo 73, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es infundada.

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.

De igual forma, en el segundo párrafo de la fracción XII, se hace patente otra exclusión para el acceso a la justicia laboral burocrática:

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.

Del segundo párrafo de la fracción antes citada se observa que además de excluir de la justicia laboral al personal del poder judicial, los conflictos laborales que se suscitan entre estos y el titular del Poder Judicial, son resueltos por la misma parte patronal, lo que deja en duda la imparcialidad de la resolución emitida.

Todo lo anterior constituye una muestra contundente de la negación al acceso a la justicia laboral para algunos sectores de la burocracia federal y de la Ciudad de México.

4.1.2.2.3. Organismos descentralizados y Órganos autónomos

Como ejemplos de estas instituciones se tienen: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Con este tipo de entidades existe una vulneración doble: primero, porque conforme a la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos laborales de los organismos descentralizados; segundo, porque quienes trabajan en estos organismos generalmente son considerados como trabajadores de confianza, por lo que carecen de seguridad en el empleo.

Con respecto al pronunciamiento de la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley burocrática federal y, con ello, la incompetencia del Tribunal respecto a los organismos descentralizados, la Corte argumenta que dicho artículo transgrede lo dispuesto en el artículo 123, de la Constitución federal, apartado "B", en los siguientes términos:⁷⁴

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal... el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal [...] Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

En este orden de ideas, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, de los Poderes de la Unión o del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que no son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como lo señala el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo los mismos competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

⁷⁴ Tesis: P./J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, febrero de 1996, p. 56. Registro número 200199.

No obstante lo anterior, en esta argumentación no se considera que el apartado “B” fue adicionado al artículo 123 constitucional, en el año mil novecientos sesenta, mientras que los organismos descentralizados comienzan a crearse en la década de los 70’s. Esto es, que la omisión del legislador respecto a la inclusión de los organismos descentralizados, en el apartado “B”, no se debió a una consideración premeditada, sino a que dichos organismos aún no existían. La Corte debió tomar en cuenta la similitud de tales organismos con las dependencias del poder ejecutivo más que con las empresas públicas o privadas, pues no tienen una finalidad de lucro.

4.1.2.2.4 *El derecho a huelga*

Otra forma en que la norma restringe el acceso a la justicia para la burocracia federal y de la Ciudad de México, es la limitante para ejercer su derecho a huelga.⁷⁵ En el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción X, se establece que:

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;

Condiciones que se replican en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, en su artículo 94, mismo que se transcribe a continuación:

Artículo 94.- Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional.

En los artículos antes citados, se resaltan los adverbios “general” y “sistemática”, los que se refieren a que para poder ejercer el derecho de huelga, se requiere que todos los derechos protegidos en la norma sean vulnerados todo

⁷⁵ Considerando la huelga como el recurso más contundente que tiene la clase trabajadora para poder defender sus derechos, además que pretender hacerlo vía judicial, puede llevar más tiempo conseguirlo.

el tiempo. Esto tiene dos implicaciones esenciales: primero, que en la práctica resulta inusual que una dependencia, viole todos los derechos todo el tiempo; la segunda, y la más importante, que las dependencias pueden violar todos los derechos de manera ocasional o varios derechos todo el tiempo, sin que la base trabajadora tenga medio de defensa efectivo.

De lo antes expuesto se desprende que se niega un acceso efectivo a la justicia laboral para diversos sectores de la burocracia federal y de la Ciudad de México.

De todo lo revisado en el presente subtema, se puede afirmar que las normas legislativas y jurisprudenciales restringen el acceso a la justicia de la burocracia en general⁷⁶ y de la federal en específico. De igual forma no se cumple con la tutela judicial efectiva a la que está obligado el Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.1.2.2.5 La suspensión de los efectos del nombramiento

Cuando una dependencia solicita al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para cesar los efectos del nombramiento de una persona a su servicio, es frecuente que conforme al artículo 46 de la ley burocrática federal, dicha dependencia solicite la suspensión de los efectos de tal nombramiento, artículo que en lo que importa al caso se establece:

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

[...]

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

⁷⁶ Aunque la Constitución federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refieren a la burocracia federal, las leyes locales replican la ley federal, además de que la aplican de manera supletoria.

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.*

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre

la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

...

En cuyo tercer párrafo de la fracción V, se tiene que aun cuando la dependencia no solicite la suspensión, el Tribunal debe resolver al respecto de plano. Esto es sin procedimiento especial, atendiendo solamente a lo referido en el escrito inicial de la dependencia. Con lo anterior, se niega el acceso a la justicia de la persona demanda. Contrario a los principios de seguridad jurídica y de presunción de inocencia, implícitos en el artículo 14 constitucional, se niega el derecho de audiencia a quien se le imputan las faltas establecidas en el artículo 46, antes citado, para el efecto del incidente de suspensión.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Este artículo se contraviene por el artículo 46 citado previamente, ya que para resolver respecto a la suspensión, no se permite a la parte trabajadora, argumentar en contrario ni presentar pruebas que desvirtúen el dicho de la dependencia. Ello implica que podría privársele de su derecho al trabajo, aunque sea de manera temporal, sin haber sido oído y vencido en juicio.

Además de lo anterior, por lo establecido en el artículo 142 de la misma Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, esta resolución que autoriza la suspensión, es notificada a las partes por los estrados del Tribunal. Lo que limita a la parte afectada la oportunidad de impugnar dicha resolución mediante el juicio de amparo indirecto. No obstante, los principios violados, al interponer el juicio de amparo ante la suspensión, el Poder Judicial Federal, sostiene que no es procedente el amparo de la Justicia Federal, puesto que el daño ocasionado al quejoso, puede repararse si en el laudo emitido por el Tribunal se niega el cese,

con lo que deberían pagarse los salarios caídos correspondientes. Sin embargo, con la suspensión, se priva del medio de subsistencia de la parte suspendida por todo el tiempo que tarde el procedimiento laboral sin garantizar al menos, una cantidad mínima de supervivencia, afectando con ello su derecho al mínimo vital, que se ha analizado previamente. Además, debe considerarse que en el pago de salarios caídos no se considera el pago de intereses. Por otra parte, una suspensión injustificada, también puede afectar en la autoestima y prestigio del demandado, por lo que incluso con laudo favorable, la parte trabajadora no es resarcida totalmente en sus derechos violentados.

Tales argumentos, respecto a lo inadecuado de la suspensión, se complementan por el mismo párrafo segundo de la fracción V, del artículo 46, invocado. En él se autoriza a la dependencia, remover a otra área al personal que haya cometido alguna falta grave, con la finalidad de salvaguardar las instalaciones y a las personas que se encuentren en la dependencia. Con ello, en la mayoría de los casos, se hace innecesaria la suspensión.

Una situación especial tiene lugar, con algunos casos de la Secretaría de Educación Pública, respecto a supuestas agresiones de carácter sexual, en los que se resuelve la suspensión solicitada sin un sustento legal, sino totalmente basada en argumentos subjetivos, ejemplo: ¿una profesora de educación secundaria debe ser suspendida de su fuente de trabajo, por haber sostenido una relación de pareja con uno de sus estudiantes, fuera de su horario e instalaciones de trabajo?

4.1.2.2.6 Contestación de la demanda

Conforme al artículo 130 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se tiene:

Artículo 130.- La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior.

De lo que se desprende que para el caso de una dependencia sólo cuenta con cinco días para dar contestación a la demanda. Para la contestación el abogado asignado que, regularmente, no se encuentra en la oficina en donde se dio el conflicto, debe informarse del asunto, solicitar la documentación necesaria a través de diversas oficinas, lo que no se logra con la celeridad debida. Por ello, no siempre puede integrarse una contestación adecuada, de lo que se advierte que cinco días no son suficientes, impidiendo con ello un acceso real a la justicia. Por otra parte, este panorama se complica si en la demanda existen más de un demandante, pudiendo incluso llegar a cientos de personas demandando en un solo expediente, manteniéndose el plazo de cinco días. Reiterando que el laudo condenatorio que en su caso pudiera emitirse, representa un gasto público de la sociedad en su conjunto, no sólo de una dependencia específica.

4.1.2.3 Por parte de la Autoridad laboral

4.1.2.3.1 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Otra forma en que se obstaculiza el acceso a la justicia, deriva de las actuaciones de la autoridad laboral, la cual, principalmente por carga de trabajo y personal insuficiente, no cumple con los tiempos establecidos en la ley, lo que se da en todo el proceso y también ante la presentación del escrito inicial de demanda y en la contestación a la misma. Por ejemplo, respecto a la demanda, en el artículo 127 bis, de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, se establece:

Artículo 127 Bis.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

...

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la

que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citara a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogaran pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

De lo que se resalta, que una vez presentada la demanda ante el tribunal, ésta debe ser admitida y notificada al demandado en un plazo de tres días, que si bien garantiza legalmente, un acceso pronto a la justicia, resulta prácticamente imposible de cumplir, pues en tres días no ha sido ni leída por el personal de acuerdos. En el mismo sentido, la unidad de actuarios, debido a la falta de personal suficiente, puede tardar hasta sesenta días o más para realizar el emplazamiento al demandado.

Otro fenómeno se da cuando después de haberse iniciado el proceso laboral, incluso años de procedimientos, el Tribunal de oficio o a petición de parte, se declara incompetente turnando los autos a la autoridad que corresponda. Con esto, todo este tiempo fue perdido y equivale a una falta de impartición de justicia para la parte demandante.

4.1.2.3.2 Del Poder Judicial de la Federación

Las resoluciones que dicta el Poder Judicial de la Federación, especialmente en materia de Seguridad Social, suelen ser controvertidas, por ejemplo:

En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se establece la competencia a favor del TFCA para conocer de algunos de los conflictos relativos a las prestaciones de seguridad social; sin embargo, en el transcurso del tiempo, se han emitido diversas tesis en las que el Poder Judicial de la Federación determina la competencia ya sea para alguna Junta o para el Tribunal, según las características del caso en cuestión,

con lo que se llega a una tesis de jurisprudencia del Pleno del Primer Circuito
Tesis: PC.I.L. J/17 L (10a.), de rubro siguiente:⁷⁷

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Criterio que toma como base una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro siguiente:⁷⁸

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.

Por dichas tesis, se otorga la competencia al órgano jurisdiccional que corresponda, con relación al régimen laboral por la que se regía la relación laboral de la cual deriva la prestación de seguridad social que se reclama. Sin embargo, se suele hacer una incorrecta interpretación y una mala aplicación de dicha tesis. En ésta se determina la competencia al TFCA para conocer de la demanda en contra de PENSIONISSSTE para la devolución del monto de la cuenta individual. Con base en ella, en un conflicto competencial se inhibe o se concede competencia al TFCA para conocer de todo asunto en que se reclame dicha devolución; sin embargo, no consideran que en esta tesis se llega a tal determinación, debido a que quienes la reclaman laboraban para la Secretaría de

⁷⁷ Tesis: PC.I.L. J/17L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 30, tomo III, mayo de 2016, p. 1810. Registro digital: 2011661.

⁷⁸ Tesis: 2a. XLVII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, p. 454. Registro digital: 189692.

Educación Pública, es decir, la relación laboral de la que se deriva la prestación de seguridad social reclamada, se rige por el apartado B del artículo 123 de la constitución federal. De esta forma, se llega a dar competencia al Tribunal, por trabajadores cuya relación laboral se rige por el apartado A del citado artículo, como pueden ser de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, cuando debía ser para la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Todo lo anterior tiene relevancia en el presente estudio, debido a que tales determinaciones generan confusión tanto entre postulantes como en las Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Esto a su vez, deriva en que se promuevan demandas ante autoridades incompetentes que llegan incluso a conflictos competenciales, lo que implica trámites tardados e innecesarios que dilatan la impartición de la justicia laboral, además de incrementar, en algunos casos, incorrectamente la carga de trabajo del Tribunal.

Respecto a la competencia en general, se da otro fenómeno que deriva en una dilación en el proceso laboral, consistente en la nulidad que se hace de todo lo actuado ante autoridad incompetente. Lo que se observa de lo establecido en el artículo 706 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que se cita a continuación:

Artículo 706.- Será nulo todo lo actuado ante la Junta incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda y lo dispuesto en los artículos 704 y 928 fracción V de esta Ley o, en su caso, cuando se haya celebrado convenio que ponga fin al negocio, en el período de conciliación.

Lo anterior se comprende tratándose de materias ajenas entre sí, como puede ser un asunto de materia laboral que se resuelve en tribunales administrativos o viceversa, por ejemplo. Pero tal determinación de declarar nulo todo lo actuado ante autoridad incompetente no tiene sentido cuando se trata de asuntos laborales y su competencia se discute entre órganos laborales, ya sea entre juntas o juntas y el tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, pues todos estos organismos se rigen por los mismos principios y tienen en común la Ley Federal del Trabajo.

En este sentido, la autoridad declarada competente para conocer del asunto en conflicto, debería realizar un estudio de lo actuado por la autoridad no competente y determinar si contraviene alguna norma o principio por los que se rige la autoridad competente y en su caso declarar la nulidad correspondiente.

Determinar lo contrario, como ya se dijo, implica en general una pérdida de tiempo y retraso en la tutela judicial que debe brindar la autoridad laboral, al tener que ordenarse nuevamente pruebas ya desahogadas.

Más aún, en casos específicos puede significar complicaciones innecesarias, como diligencias difíciles de realizar, por ejemplo: notificaciones o desahogo de pruebas por exhorto; o incluso imposibles, como podrían serlo diligencias que implican la intervención de personas ya fallecidas o que han cambiado su residencia a lugar desconocido al momento de ordenarse por segunda ocasión.

4.1.3 Dificultades que se presentan en la etapa judicial

Conforme al artículo 127 de la Ley Federal de la materia, la *etapa judicial* ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), tiene lugar en la *audiencia de pruebas alegatos y resolución*:

Artículo 127.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo

Dicha audiencia se inicia con la ratificación de la demanda, la contestación y objeción a las pruebas ofrecidas por la contraparte. Actuaciones que, más que jurídicas, se trata de diligencias basadas en la costumbre pues no existe fundamento legal que las avale. Sin embargo, el inconveniente de tales actos, no radican en su falta de norma expresa, sino en que resulta un obstáculo

innecesario y fuera del momento procesal oportuno, lo que se expone a continuación:

Tal ratificación carece de relevancia, ya que eso va implícito en el hecho de que las partes no manifiesten su allanamiento, desistimiento o convenio, sino que permiten la continuación del proceso judicial. En la ratificación de los escritos respectivos es común que las partes se excedan en el uso de la voz, dictando prácticamente, parte de su escrito de demanda o de contestación, según sea el caso, lo que demora el proceso; de igual forma, para la objeción a las pruebas ofrecidas en la demanda, el momento procesal es en la contestación, no en la audiencia. Para el caso de la parte actora, dicha objeción de pruebas podría realizarse en el plazo de tres días después de la notificación por estrados del acuerdo en que se tiene por contestada la demanda de conformidad con el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo. En su defecto, por promoción de manera previa o por escrito exhibido en la audiencia, lo que permitiría que quien lleve la audiencia revise la admisión de las pruebas así como la preparación de las mismas y no tener que suspender la audiencia para ello. Lo anterior, acorde a los principios de celeridad y economía procesal, prescritos en los artículos 17 constitucional, 685 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria y 132 de la Ley de la materia. Preceptos que se han citado previamente.

Además de lo antes señalado, en el curso de la audiencia se dan vicios que contribuyen a retraso del procedimiento, tales como: Llegar tarde o no comparecer a las diligencias programadas, lo que muchas veces implica tenerles que notificar de manera personal lo que se acordó en la audiencia respectiva. De esta forma se afecta, por una parte, que aquello que pudo resolverse con la intervención de las partes en la audiencia, debe posponerse hasta la reanudación de la misma (dos o tres meses más); por otra, porque implica la intervención de personal de actuarios incrementando la carga de trabajo en dicha área, además de que la notificación respectiva podría no realizarse antes de la reanudación, lo que llevaría a suspender nuevamente la audiencia y, con ello, mas meses de retraso en el proceso.

Otro vicio de las partes es no estudiar previamente el expediente, lo que acostumbran hacer en la audiencia, o peor aún, intervenir en la audiencia sin estudio del caso, lo que lleva a promover u objetar sin fundamento y de manera innecesaria. Esto implica la intervención de la autoridad laboral de manera infructuosa, impidiendo el avance en el asunto en cuestión y otros asuntos.

En especial, realizar promociones innecesarias como incidentes improcedentes o infundados, impugnar mediante el recurso de revisión de manera infundada y con manifestaciones más subjetivas que con argumentos lógico-jurídicos, más frecuente en la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas. Lo que sucede casi de manera sistemática.

De igual forma, suelen promoverse, sin razón, regularizaciones del procedimiento improcedentes, fundamentadas en el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, las dependencias, generalmente, no pueden hacer convenios para terminar el conflicto fuera de juicio; los procuradores no pueden desistirse de pruebas aun siendo innecesarias; procuradores y dependencias deben agotar los recursos de impugnación, tales como recursos de revisión y amparos en contra de las resoluciones del tribunal, incluso cuando sean improcedentes. Todo ello para evitar investigaciones en su contra, por parte de los Órganos de Control Interno correspondientes.

4.1.3.1 Desahogo de pruebas

Como ya se expuso, en el artículo 127 de la Ley burocrática federal, se establece la realización de una sola audiencia, misma que será suspendida de ser necesario, para el desahogo de pruebas y actuaciones requeridas para poder emitir el laudo que en derecho corresponda. De ahí que la dilación del proceso y, con ello, la falta de una tutela judicial efectiva, depende en gran medida de las pruebas ofrecidas y de la forma de su desahogo.

4.1.3.1.1 Confesional y testimonial

Las pruebas que tradicionalmente se ofrecen por ambas partes son la prueba confesional y la testimonial, las cuales en general resultan inútiles puesto que normalmente no aportan elementos de convicción.

Con relación a la prueba confesional, quienes deben contestar las posiciones, niegan aquellas que tienen relación con los hechos controvertidos; en ocasiones son innecesarias, pues los hechos imputados pueden acreditarse con otras pruebas que exhiben, como es el caso de la relación laboral, para lo cual es suficiente acreditarla con el nombramiento; o los horarios de la jornada, con los registros de asistencia.

Por otra parte, por tesis de jurisprudencia, carecen de valor las manifestaciones de la parte trabajadora, en la prueba confesional en que se auto determine como de confianza Como se observa en las tesis siguientes:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA PRUEBA CONFESIONAL ES INCONDUCTENTE PARA ACREDITAR EL CARACTER DE CONFIANZA DE LOS. De conformidad con los artículos 5o, fracción II, y 20 de la Ley Burocrática, se requiere la prueba del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, y además que las funciones que el trabajador desempeñe, sean de las que señala el primero de los invocados preceptos.⁷⁹

Con dicha tesis resulta claro que la prueba confesional es inútil. En el mismo sentido se tiene la siguiente:⁸⁰

TRABAJADORES DE CONFIANZA, FUNCIONES ANALOGAS DE LOS. LA PRUEBA CONFESIONAL ES INSUFICIENTE PARA ACREDITARLAS. (LEGISLACION DEL ESTADO DE GUERRERO)... la sola confesión del actor respecto a ello no es prueba suficiente para acreditar tal carácter, ya que es necesario que el patrón exponga y pruebe las funciones que desempeñaba el servidor público...

⁷⁹ Tesis: I.1o.T. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número 54, Junio de 1992, p 35.

⁸⁰ Tesis: XXI.1o.23 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, Abril de 1996, página 490.

De las tesis anteriores se desprende que el desahogo de la prueba confesional a cargo del actor, no tiene mayor relevancia puesto que la patronal debe acreditar su dicho, complementándola por otros medios, mismos que por sí solos son suficientes.

De igual forma, no es necesario que se admita una relación laboral, confesando la firma de contratos civiles de prestación de servicios profesionales, si la dependencia exhibe tales contratos.

Por otra parte, en dicha prueba sólo puede preguntarse respecto a hechos controvertidos, los que por lo mismo, ya fueron expuestos y negados mutuamente entre las partes en sus respectivos escritos, por tal razón, implicaría una redundancia que incluso, podría implicar insidia o acoso, conforme a lo dispuesto en el artículo 790 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 790.- En el desahogo de la prueba confesional se observarán las normas siguientes:

I. [...]

II. Las posiciones se formularán libremente, pero deberán concretarse a los hechos controvertidos; no deberán ser insidiosas o inútiles. Son insidiosas las posiciones que tiendan a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, para obtener una confesión contraria a la verdad...

Además de lo anterior, con frecuencia la representación legal de las partes no estudia el expediente con anticipación haciéndolo en la audiencia para poder dictar las posiciones correspondientes. Lo que tiene sustento en el artículo 790, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, generando mayor inversión de tiempo para el desahogo de la prueba. La que se agilizaría si el pliego correspondiente se exhibiera en el escrito inicial y en el de contestación, respectivamente; asimismo, al formular las posiciones a menudo se incurre en posiciones respecto a hechos no controvertidos o insidiosas que no se apegan a la fracción II del artículo 790 antes mencionado, y al serles desechadas acostumbran pedir la recalificación por parte del Secretario General Auxiliar, quien a menudo confirma el desechamiento.

Ante esta situación reformulan las posiciones mal elaboradas, todo lo cual, genera que la audiencia se extienda, creando mayor dilación en el proceso, en el funcionamiento de la Sala y, con ello, en una tutela judicial efectiva.

En lo que respecta a la prueba testimonial, conforme al artículo 131 de la ley de la materia, en primera instancia corresponde al TFCA la citación de testigos:

Artículo 131.- 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.

De igual forma, en la prueba testimonial se dan complicaciones que nuevamente retardan el procedimiento, principalmente en las actuaciones de citación de quienes deberán dar su testimonio, comúnmente, por las siguientes razones:

Las partes, presumiblemente, no verifican de manera previa los domicilios de quienes deberán contestar el interrogatorio, por lo que los proporcionan de manera deficiente, en violación a los artículos 780 y 813, fracción II de la Ley Federal del Trabajo: en el domicilio que proporcionan para su debida citación, no dan datos de referencia para su mejor localización, ignorando que son calles con numeración doble, irregular o que se trata de departamentos, omitiendo los datos precisos; dan nombre de calles o numeración inexistentes o repetida, todo lo cual dificulta su localización por parte del personal actuarial, además, debe considerarse que para poder dar fe de que un número de inmueble o calle, no existen, conforme al artículo 743 de la misma ley, es preciso recorrer toda la zona para cerciorarse de éste hecho, lo que implica un mayor costo en recursos y tiempo.

Artículo 743.- La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

[...]

En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará

razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye.

Artículo 813.- La parte que ofrezca prueba testimonial deberá cumplir con los requisitos siguientes:

[...]

II. Indicará los nombres de los testigos; cuando exista impedimento para presentarlos directamente, podrá solicitar a la Junta que los cite, señalando la causa o los motivos justificados que se lo impidan, en cuyo caso deberá proporcionar sus domicilios y, de resultar éstos incorrectos, quedará a cargo del oferente su presentación;

De igual forma, cuando se cambia la fecha de audiencia para el desahogo de la prueba testimonial, en que a la persona debe notificársele por segunda vez por una persona diversa a quien lo hizo la primera ocasión y si ésta, no localiza el domicilio por las razones antes expuestas, tiene que acudir nuevamente a la zona cuantas veces sea necesario para localizarlo, puesto que existe constancia en los autos de que el domicilio existe, retardando el desahogo de la prueba y del proceso en general. Además, con todo ello se incrementa la carga de trabajo del área de actuarios, lo que a su vez lleva a que se retrase la realización de otras actuaciones en el mismo expediente y en otros, dilatándose el desarrollo de otros procedimientos.

Un caso similar al anterior, es cuando quien ha de dar testimonio se debe presentar por la fuerza pública, conforme al artículo 814 de la Ley Federal del Trabajo, y la autoridad de seguridad pública no localiza el inmueble por las razones antes mencionadas, por lo que la audiencia deberá suspenderse tantas veces como sea necesario hasta cumplimentarse la presentación, lo que puede implicar incluso años.

Artículo 814. La Junta, en el caso de la fracción II del artículo anterior, ordenará que se cite al testigo para que rinda su declaración en la hora y día que al efecto se señale, con el apercibimiento de ser presentado por medio de la fuerza pública.

Por otra parte, si la persona no puede ser citada por la autoridad porque el domicilio sea erróneo o impreciso, se ordena que en una fecha subsecuente sea

presentada por conducto de la parte oferente, de acuerdo a la fracción II del artículo 813, antes citada, lo que retrasa por al menos dos meses más el procedimiento. De esta forma se muestra que la función actuarial para la citación no es indispensable, pudiendo emplearse en otras actuaciones de mayor provecho.

En otro aspecto, conforme al artículo 815 de la ley en cuestión, se observan dos inconvenientes más en el desahogo de esta prueba: primero, que la prueba testimonial debe desarrollarse de manera indivisible, lo que propicia audiencias prolongadas, sobre todo cuando las preguntas del interrogatorio no se elaboran de manera correcta, y excesivamente largas cuando son múltiples demandantes, ya que el cuestionario versa respecto a cada uno de ellos; segundo, se retarda el procedimiento aún más cuando debe desahogarse por exhorto.

Artículo 815.- En el desahogo de la prueba testimonial se observarán las normas siguientes:

[...]

XI. El desahogo de esta prueba será indivisible, salvo que alguno de los testigos radique fuera del lugar de residencia de la Junta y que la prueba tenga que desahogarse por exhorto, en cuyo caso la Junta adoptará las medidas pertinentes para que los otros testigos no tengan conocimiento previo de las declaraciones desahogadas.

Al ser una prueba indivisible, quienes testifican deben comparecer en la misma fecha, y de no ser posible, ya sea porque no se realizó la citación debidamente, o porque no se presenta la persona ofrecida para dar testimonio, la audiencia se difiere otros dos o tres meses, aproximadamente, así indefinidamente hasta que se realice la comparecencia de la totalidad de declarantes.

De manera análoga a la prueba confesional, es algo común que la representación de las partes no estudia el expediente con anticipación, lo que hace en la audiencia para poder dictar las preguntas correspondientes, generando mayor inversión de tiempo para el desahogo de la prueba, el cual se agilizaría si la

representación tuviera un conocimiento pleno del expediente, realizando un cuestionario preliminar y de manera previa a la audiencia.

Asimismo, al formular las preguntas, éstas frecuentemente, son respecto a hechos no controvertidos o indicativas, con lo que se incumple lo establecido en la fracción V del artículo 815, de la Ley Federal del Trabajo, por lo que al serles desechadas suelen pedir la recalificación por parte del Secretario General Auxiliar, quien generalmente confirma el desechamiento, ante esta situación reformulan las preguntas mal elaboradas, lo cual, genera que la audiencia se extienda, creando mayor dilación en el proceso y en el funcionamiento de la Sala y, con ello, en una tutela judicial efectiva.

Artículo 815.- En el desahogo de la prueba testimonial se observarán las normas siguientes:

[...]

V. Las partes formularán las preguntas en forma verbal y directamente. La Junta admitirá aquellas que tengan relación directa con el asunto de que se trata y que no se hayan hecho con anterioridad al mismo testigo, o lleven implícita la contestación;

[...]

Por otra parte, con relación a la citación, ya sea para la prueba testimonial o la confesional, comúnmente sucede que no pueda realizarse sino después de varias visitas al domicilio proporcionado, por no encontrarse la persona a notificar o por ser de difícil acceso, principalmente si se trata de departamentos sin una persona asignada para que permita el acceso al inmueble. Por tal razón, considerando un intervalo promedio de tres meses entre audiencias, el desahogo de estas pruebas puede dilatar años.

4.1.3.1.2 Cotejos e inspecciones

En el desahogo de los cotejos y de las inspecciones también se dan circunstancias que retardan la acción judicial. Así se tienen, además de los domicilios imprecisos que señalan las partes, otras condiciones que tienen lugar frecuentemente, las que se exponen a continuación.

De esta forma, se puede comenzar por decir que a menudo las partes solicitan inspección y cotejos de documentos que pudieron ser exhibidos en los escritos de demanda y de contestación, respectivamente, tal es el caso de recibos de pago, escritos de adscripción o renunciaciones, entre otros.

Asimismo, cuando se ofrecen cotejos o inspecciones, puede ocurrir que el señalamiento que hacen respecto al domicilio y lugar en que habrán de desahogarse, no se trate del domicilio oficial de la dependencia, sino que son en oficinas diversas, por lo que pueden presentarse las mismas dificultades para encontrarlas, como en las notificaciones.

También es común que existe una falta de coordinación entre el área jurídica de la dependencia y las operativas, lo que se pone de manifiesto cuando el día de la diligencia, las personas que las atienden no sabían que ésta se llevaría a cabo y, en consecuencia, no tienen preparados los documentos que les son requeridos, por lo que el desahogo se dilata más de lo necesario.

Con relación a la inspección, la parte oferente generalmente no especifica qué extremos de los que señala, habrán de verificarse en cada documento que solicitan sea inspeccionado, lo que implica que quien deba realizarla, efectúe una labor de investigación rebasando la naturaleza de la prueba en cuestión; además es común que solicitan diversos documentos de los que puede corroborarse un mismo extremo, lo que resulta inútil y dilata el procedimiento de inspección y con ello, todo el proceso laboral.

Por otra parte, en lo que respecta a las normas que rigen estas pruebas, a menudo se ofrecen cotejos y se admite su desahogo pese a que la contraparte no haya objetado la documental correspondiente y la parte oferente haya condicionado el cotejo a dicha objeción. Esto con el argumento de que debe protegerse el derecho de quien ofrece el cotejo, a perfeccionar su prueba,

basando este criterio en el de la Segunda Sala de la Corte, de rubro y texto siguientes:⁸¹

Cuando se ofrece como prueba un documento privado en copia simple o fotostática y se solicita, además, su compulsión o cotejo con el original "para el caso de objeción", señalando el lugar en que se encuentre... no es necesario que dicho documento sea efectivamente objetado para que la Junta ordene su perfeccionamiento a través de la compulsión o cotejo propuesto, porque ello implicaría desvirtuar el propósito perseguido por el oferente consistente en mejorar el valor probatorio del documento para salvar la objeción que pudiere hacerse.

Ahora bien, en los artículos 798 y 807 de la Ley Federal del Trabajo, se establece:

Artículo 798.- Si el documento privado consiste en copia simple o fotostática se podrá solicitar, en caso de ser objetado, la compulsión o cotejo con el original; para este efecto, la parte oferente deberá precisar el lugar donde el documento original se encuentre.

Artículo 807.- Los documentos existentes en el lugar donde se promueva el juicio, que se encuentren en poder de la contraparte, autoridades o terceros, serán objeto de cotejo o compulsión, a solicitud de la oferente, por conducto del actuario.

Como puede observarse de la tesis antes citada, además de ordenarse una diligencia innecesaria, que representa al menos dos meses más en el proceso, la Corte se extralimita en sus facultades, pues un criterio contenido en una tesis, tiene por objeto subsanar lagunas o ambigüedad de la ley, pero de ninguna manera modificarla ni derogarla, como sucede en el caso en este criterio, ya que el artículo 798 de la LFT antes referido, expresa claramente que el cotejo o la compulsión podrá solicitarse y, por lo tanto ordenarse, sólo en caso de ser objetada la autenticidad del documento ofrecido como prueba, con lo que no se deja lugar a duda ni lagunas que subsanar. Ahora, si el artículo 807 de la misma ley no hace mención de la necesidad de una objeción de la contraparte, sí condiciona el cotejo a la solicitud del mismo por la parte oferente, solicitud cuya posibilidad se condiciona a la objeción de la contraparte, en el artículo 798; asimismo, tales

⁸¹ Tesis: 2a./J. 44/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Abril de 2005, p. 734. Registro número 178744.

circunstancias se sintetizan en el artículo 810 del mismo ordenamiento, el cual se cita a continuación:

Artículo 810.- Las copias hacen presumir la existencia de los originales, conforme a las reglas procedentes; pero si se pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron, siempre y cuando así se haya ofrecido.

De lo anterior puede concluirse que la autoridad laboral sólo puede ordenar un cotejo si concurren dos circunstancias: que haya sido ofrecido, y que sea objetada dicha prueba en cuanto su autenticidad.

Es oportuno hacer mención de que estos artículos, 798, 807 y 810, todos de la Ley Federal del Trabajo, no pueden ser interpretados de manera separada, sino sistemática, máxime, al formar parte de un mismo sistema jurídico y estar dentro de la misma Sección Tercera, que regula el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas documentales.

Más aún, el razonamiento planteado en esta tesis, se basa en el argumento de que la intensión del cotejo es "... mejorar el valor probatorio del documento para salvar la objeción que pudiere hacerse", por lo tanto, si no hay objeción por la contraparte, implica una aceptación de los hechos ahí contenidos, por lo que no existe la necesidad de mejorar el valor probatorio del documento ni, por ende, del cotejo; en el mismo sentido, si no se niegan los datos contenidos en una prueba documental, no constituyen hechos controvertidos, razón por la que dicha prueba no amerita ser desahogada, menos aún su medio de perfeccionamiento.

De todo lo cual se concluye que esta tesis sólo constituye un obstáculo al desarrollo del proceso laboral provocando la dilación del mismo, lo que atenta contra los principios de economía y de celeridad procesales.

Otro fenómeno que tiene lugar con frecuencia en el desahogo de los cotejos e inspecciones es que las oficinas señaladas para tal efecto cuentan con múltiples áreas o departamentos, distribuidas en varios pisos e incluso torres, por lo que si al ofrecerse el cotejo o inspección no se precisa el lugar en que ha de constituirse

el personal actuarial, es prácticamente imposible su desahogo, lo cual implicaría un desechamiento de la prueba o medio de perfeccionamiento; sin embargo, precisar el lugar del desahogo no es algo que esté en la posibilidad de quien las ofrece, por tratarse de actividades internas propias de la dependencia y no de quien labora para ellas. Por tal razón, la diligencia tendría que realizarse nuevamente. Razonamiento establecido en la tesis I.5o.T.54 K de texto siguiente:⁸²

En el supuesto de que de la razón del actuario encargado de realizar la confrontación del documento, se desprenda que la ubicación señalada para ese efecto haya resultado inexacta,, la autoridad responsable debe proveer lo necesario a fin de que el oferente indique con precisión el espacio o sitio donde el funcionario pueda llevar a cabo su cometido, y no declarar indiscriminadamente la deserción de la probanza, máxime si el inmueble cuenta con varios niveles y/o departamentos.

En el mismo sentido, por tesis de jurisprudencia, la segunda Sala de la Corte ha determinado el no desechar la prueba de inspección o cotejo cuando el domicilio indicado por la parte oferente no sea correcto, como se observa en la tesis 2a./J. 164/2005:⁸³

Si bien es cierto que al ofrecer la prueba de inspección, debe señalarse el domicilio donde ha de practicarse, por así disponerlo el artículo 827 de la Ley Federal del Trabajo, también lo es que no deben aplicarse restricciones excesivas en el desahogo de dicha prueba, cuando el objeto sobre el que aquélla versará no está en poder del oferente, sino de la contraria. Por tanto, si la inspección fue ofrecida por el trabajador para desahogarse en documentos que el patrón tiene en su poder, no puede restringirse el derecho de éste a señalar el domicilio correcto donde se encuentran aquéllos... por lo que resulta válido permitirle que durante la diligencia relativa indique que los documentos no se encuentran en ese lugar y señale con precisión en donde deberá efectuarse la inspección...

Más aún, por criterio del Decimotercer Tribunal Colegido del Primer Circuito, se pretende que previo a ordenar una nueva diligencia para el desahogo de cotejo

⁸² Tesis: I.5o.T.54 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, Marzo de 1999, p. 1439. Registro número 194435.

⁸³ Tesis: 2a./J. 164/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, Enero de 2006, p. 1050. Registro número de 176173.

o inspección en el domicilio señalado por la dependencia, debe darse vista al actor para que manifieste respecto a tal circunstancia. Como se observa en la tesis de rubro y texto siguientes:⁸⁴

De conformidad con el artículo 798 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el documento privado consistente en copia simple o fotostática, podrá ser cotejado o compulsado con el original; para ello, el oferente debe precisar el lugar donde éste se encuentre. Por ende, si para la fecha de desahogo de la diligencia, la contraparte que tiene los documentos en su poder manifiesta que éstos ya no se localizan en el domicilio originario, sino en uno diverso, la autoridad jurisdiccional debe dar vista al oferente para que manifieste lo que a su derecho convenga... de no hacerlo así, su proceder infringe las normas esenciales del procedimiento, en términos del artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, que da lugar a su reposición.

De esta tesis se observa, en primer término, que es erróneo el argumento del Colegiado mencionado, pues en el fundamento que cita se establece:

Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:

[...]

III. Se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley;

Del que se desprende que los motivos de amparo son que la autoridad laboral proceda de manera ilegal; sin embargo, no hay precepto legal alguno, en la Ley Federal del Trabajo, ni en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que obligue al Tribunal a ordenar nuevamente la diligencia ante un domicilio falso erróneo o impreciso, menos aún, a dar vista a quien la ofrece.

Asimismo, si bien es cierto, que el lugar en que se encuentran los documentos originales con los cuales se ha de realizar el cotejo o la inspección,

⁸⁴ Tesis: I.13o.T.120 L, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, t. III, p. 2152. número de registro 2009141.

puede ser desconocido por la parte oferente, también lo es que con esta determinación se dilata nuevamente el proceso laboral, primero porque se determina dar vista a la parte oferente, siendo que podría ordenarse directamente la realización del cotejo. Al no hacerlo así, debe notificarse a la parte actora la manifestación respecto a la ubicación de los documentos, de manera personal, por lo que implica gasto de recursos extra, como ya lo es una nueva diligencia para el cotejo.

Las circunstancias antes mencionadas, tienen relevancia en el presente trabajo en dos aspectos: primero, si se desecha la prueba de inspección o cotejo, se afecta el derecho de acceso a la justicia que se ha tratado el inicio del capítulo; por otra parte, el tiempo que invierte el Tribunal para el desahogo en el caso de ordenarse una nueva diligencia atenta contra el principio de celeridad y economía procesales, además de implicar un gasto extra de recursos materiales y humanos de manera innecesaria, que podrían emplearse en otros asuntos de la Sala respectiva, lo que también repercute en el tiempo en que se proporciona la tutela judicial por parte del Tribunal en otros asuntos.

4.1.3.1.3 Ratificación de documentos

De manera normal, la ratificación de contenido y firma de los documentos ofrecidos por las partes es requerida respecto a personas que laboran en la dependencia parte del conflicto; sin embargo, resulta frecuente el hecho de que quienes deben ratificar, al momento de ordenarse este medio de perfeccionamiento, ya no laboran en la dependencia, por lo que su citación debe hacerse en su domicilio particular. En estos casos se presentan las mismas dificultades que en las citaciones para la prueba testimonial, esto es, domicilios erróneos o imprecisos, dificultad para ingresar en unidades habitacionales o edificios departamentales para realizar la notificación, con lo que, como ya se dijo, se retrasa el proceso jurisdiccional.

4.1.3.1.4 Exhortos

Al ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje competente para todas las entidades federativas de la República Mexicana, es muy común que en los procesos que se llevan ante él, se requiera del auxilio de órganos jurisdiccionales locales vía exhorto, ya sean Juntas o tribunales laborales. No obstante, por la carga de trabajo tardan años en poder cumplimentar los exhortos que se les remiten, ya sea que se trate de citaciones, emplazamientos o desahogo de cotejos, pruebas de inspección, confesionales o testimoniales.

Por lo anterior es trascendente que las partes en conflicto, ofrezcan solamente las pruebas que sean estrictamente indispensables, para evitar así, dilaciones innecesarias.

4.1.3.2 Alegatos

El último acto de las partes dentro del proceso laboral son los alegatos, los cuales pueden ser presentados tanto de manera oral o por escrito. Pero al hacerlo de manera oral en audiencia se tiene el inconveniente de que, puede resultar más tardado cuando se abusa en el uso de la voz para formularlos, repitiendo solamente parte de lo manifestado en el escrito inicial de la demanda o en la contestación de la misma.

Lo anterior genera mayor tiempo para el desarrollo de la audiencia, lo que a su vez limita el número de audiencias que pueden llevarse en un día en cada mesa, incrementándose así la carga de trabajo para el Tribunal.

Por otra parte, conforme al artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, también se debe otorgar un plazo de tres días para inconformarse, en su caso, con la certificación realizada, lo que dilata el proceso. Además de que no habría necesidad de ello si las partes estuvieran al pendiente del mismo; de igual forma, por el artículo 128 de la ley burocrática las partes ya disponen de un recurso en caso de impugnar.

Artículo 885. Al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación...

Artículo 128.- Las audiencias, según corresponda, estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias, del Pleno o de las Salas y Salas Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas y Salas Auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

4.1.3.3 Laudo

El momento de emitir el laudo es uno de los cuales en que más afecta el hecho de realizar demandas con múltiples demandantes. En él debe realizarse un estudio cuidadoso para relacionar las prestaciones y pruebas de cada demandante, lo que implica mayor inversión de tiempo en un solo expediente. Es dejar el trabajo a un sólo proyectista, cuando podrían realizarlo al menos cuarenta.

En otro aspecto, con relación al laudo puede mencionarse el efecto que tienen los juicios de amparo, ya sea por omisión de emitirlo, o en contra de lo que en él se determina.

En el segundo supuesto, se reitera que se retrasa el tiempo para la ejecución cuando se promueve el juicio de amparo en asuntos con múltiples demandantes, puesto que, aunque la mayoría esté conforme con el laudo, con una sola persona que lo impugne, se impide que pueda ejecutarse para los demás.

4.1.4 Dificultades que se presentan en la etapa de Ejecución

La tercera etapa de la tutela judicial, corresponde a la ejecución efectiva de las sentencias y, como ya se mencionó al inicio del capítulo, es quizá la parte más importante de la tutela judicial, puesto que de qué serviría una sentencia justa si no llega a repercutir en la esfera de quien demanda.

No obstante, el tiempo necesario para lograr que el titular demandado dé cumplimiento a cuanto fue condenado en el laudo, puede ser incluso mayor al invertido en el proceso judicial. Esto es, cinco años en promedio. Para comprender esta situación es preciso exponer el procedimiento de ejecución, mismo que se describe a continuación.

4.1.4.1 Mecanismo operativo

4.1.4.1.1 Requerimientos

Primeramente, cabe decir que el procedimiento de ejecución tiene su fundamento en los artículos 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

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

Artículo 151.- 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 capítulo anterior.

De los anteriores artículos se desprende que una vez emitido el laudo, es la parte actora quien debe solicitar al Tribunal se requiera al demandado el cumplimiento del mismo. Hecho lo anterior, la Sala correspondiente del Tribunal procede emitiendo un acuerdo plenario en el que se ordena que la parte actora acompañada de un actuario se constituyan en el domicilio del Titular demandado y se le requiera el cumplimiento del laudo.

En la actuación judicial correspondiente se realiza un acta circunstanciada en la que se hacen constar las manifestaciones de las partes y los documentos que en su caso se hayan exhibido. Con base en ella la Sala emite un acuerdo en el que se pronuncia respecto al cumplimiento de la condena.

Sin embargo, en la práctica, este procedimiento debe repetirse en múltiples ocasiones antes de que el demandado dé cumplimiento al laudo. En cada diligencia, el demandado manifiesta estar realizando los trámites administrativos correspondientes, ante tal situación, debe solicitarse otra fecha para requerir nuevamente el cumplimiento del laudo. Considerando que cada requerimiento se da en un intervalo promedio de tres meses, dicho cumplimiento puede llegar a dilatar más de cinco años.

Tal escenario se complica cuando deben llevarse a cabo actuaciones por exhorto, por ejemplo una reinstalación en alguna entidad federativa. Otro escenario similar es cuando se trata de varios demandantes en un sólo expediente.

Otro inconveniente para el cumplimiento se da cuando incluye reinstalación y la parte actora rehúsa a reinstalarse, ya sea como estrategia para incrementar el pago por salarios caídos, o porque el puesto ofrecido no cumple con las características establecidas. Lo anterior suele suceder cuando la plaza en que laboraba el demandante se ha suprimido y en la dependencia no hay otra plaza equivalente en que pueda reinstalarse conforme al artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiendo gestionarse la creación de dicha plaza, lo que puede tardar años para ser autorizada y presupuestada.

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. 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;

[...]

4.1.4.1.2 Incidente de liquidación

A petición de parte se realiza una cuantificación de las cantidades acumuladas y pendientes de pago, a partir de la emisión del laudo y hasta que se cumplimente el mismo, tales como salarios caídos, prima vacacional y aguinaldo entre otras.

La parte actora presenta una planilla en la que debe pormenorizar las cantidades que considera se han generado a partir de la emisión del laudo, las cuales no le hayan sido pagadas, debiendo agregar las pruebas que considere pertinente. Hecho lo anterior, se da vista al demandado, quien en su caso la objeta y presenta la propia. De existir controversia, lo que se da de manera generalizada, se lleva a cabo una audiencia en que se desahogan las pruebas que hayan ofrecido las partes y se dicta resolución.

El emitir una resolución incidental, al igual que con el laudo, se complica cuando son varios actores y prestaciones. En tal caso debe hacerse un minucioso estudio de las prestaciones que en su caso ya hayan sido cumplimentadas y las que se adeudan para cada demandante.

Otro fenómeno común a este respecto, es cuando la parte actora promueve la solicitud de este incidente de manera frecuente, aun cuando no hayan sido cumplidas las que se han calculado previamente. Incluso, cuando no se han cumplimentado las condenas cuantificadas en el laudo. Lo que además de inútil implica una inversión de tiempo para el Tribunal, que bien podría emplearse en el estudio de otros casos.

No obstante, sin importar lo absurdo de realizar una nueva cuantificación cuando no se ha cumplimentado la anterior, es necesario que la parte actora promueva tal incidente mínimo cada dos años, pues de lo contrario, su acción para requerir el cumplimiento total del laudo podría prescribir, de acuerdo al artículo 114, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la

interpretación que el Pleno del Primer Circuito hace del mismo, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia PC.I.L.J/9L:⁸⁵

... cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, requiera a la demandada el cumplimiento de la resolución... de ahí que no sólo corresponda a la ejecutante la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, sino que también, se encuentra obligada a intervenir en la prosecución de ese procedimiento hasta su conclusión, ... Además de que estimar lo contrario, implicaría desconocer la figura de la prescripción contenida en el numeral 114, fracción III, de la referida ley, que establece que prescriben en dos años las acciones para ejecutar las resoluciones del tribunal...

4.1.4.2 Negativa de facto

Como ya se ha mencionado, la ejecución de los laudos tarda años en cumplimentarse, lo que en la práctica, a pesar que la dependencia argumente que se encuentra realizando los trámites para hacerlo, constituye una negativa de acatar el laudo, pues la parte actora no ve reflejados en su patrimonio los efectos de la sentencia emitida.

Aunque dicha negativa no es necesariamente debido a la contumacia por parte del demandado de no acatar el laudo, sino por la naturaleza burocrática de la administración pública y por las normas que integran el régimen burocrático que propician en parte esta conducta.

4.1.4.2.1 Aspecto Administrativo

La estructura de la administración pública es rígida y requiere de una serie de trámites a seguir para que las instituciones públicas puedan cumplimentar el laudo. Las dependencias federales requieren del otorgamiento de un presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda. Las dependencias del gobierno de la Ciudad de México, requieren una asignación presupuestal de la Secretaría de

⁸⁵ Tesis: PC.I.L.J/9L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, tomo II, Septiembre de 2015, p. 845.

Administración y Finanzas local, así como de la autorización y de un visto bueno por parte de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para poder ejercer dicho presupuesto y estar en posibilidad de realizar los pagos correspondientes ordenados en el laudo. Para poder crear una plaza se necesita de la autorización de la Secretaría de Administración y Finanzas.

4.1.4.2.2 Aspecto Legal

Las normas jurídicas pueden afectar al menos en dos aspectos la actuación de autoridades y gobernados, ya sea que la limiten u obstaculicen. En este apartado se expone en qué forma las normas aplicables al procedimiento de ejecución lo dificultan y retardan, afectando con ello la tutela judicial efectiva que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está obligado a brindar.

4.1.4.2.2.1 Como limitación

Aunque pudiera no resultar evidente, la realidad laboral de la administración pública es diferente a la del sector privado, pero una de las diferencias más notables es que el estado posé un doble papel, como patrón y como dependencia pública, lo que adquiere relevancia cuando se requiere el cumplimiento del laudo.

Como patrón, los titulares de la administración pública abandonan su posición de supra ordinación y se encuentran en una aparente igualdad procesal frente a la parte trabajadora.

Por otra parte, como dependencia pública, a diferencia de una empresa privada y de acuerdo al artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, así como los artículos 17, 19, 35 y 58 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de la Ciudad de México,⁸⁶ respectivamente, los bienes de las dependencias públicas federales o de la Ciudad de México, no pueden ser embargados, lo que dificulta la ejecución forzosa del laudo.

⁸⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 20 de mayo de 2019

ARTÍCULO 13.- 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.

Artículo 17.- Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica...

Asimismo, aun cuando en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo se establece que:

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 concurren 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:

[...]

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

En el derecho laboral burocrático, por disposición jurisprudencial, el patrón equiparado no puede ser sancionado como un particular, pues no puede ser arrestado conforme al artículo anterior, argumentando que éste no puede ser aplicado supletoriamente. Como se aprecia en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/2003:⁸⁷

... 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"... 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.

⁸⁷ Tesis: 2a./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, junio de 2003, página 206.

A este respecto cabe revisar el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se establece la medida de apremio a que se refiere la tesis antes transcrita, mismo que se cita a continuación:

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

Asimismo, previo a continuar el estudio de esta tesis, es conveniente hacer la observación que por criterio jurisprudencial, considerando la fecha de emisión de la ley burocrática en el año de mil novecientos sesenta y el decreto de creación de una nueva unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de mil novecientos noventa y dos,⁸⁸ esta multa equivale a un peso.

Como se observa de la tesis de jurisprudencia P/J.2/2005:⁸⁹

De la interpretación literal del Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos... al computar, expresar o pagar esas cantidades en la nueva unidad monetaria, debe aplicarse la equivalencia establecida en el artículo 1o. del mencionado Decreto, esto es, que cada nuevo peso equivale a mil viejos pesos (N\$1.00 = \$1,000.00)... Por tanto, mientras no se promulgue una nueva ley o no se realice la reforma correspondiente de los ordenamientos vigentes al momento de aplicarse el Decreto referido, en cuanto a las expresiones en moneda nacional contenidas en ellos debe aplicarse la equivalencia prevista en el indicado artículo 1º...

De lo anterior se desprende que la Corte considera como única medida para la consecución de que se cumplimente el aludo, una multa de hasta un peso (\$1.00).

No obstante, del análisis del Título Octavo, “De los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos” de la misma ley, puede hacerse otra interpretación de

⁸⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de junio de mil novecientos noventa y dos. El cual establece en su artículo noveno transitorio, que las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, que hayan entrado en vigor con anterioridad al primero de enero de mil novecientos noventa y tres, deben convertirse a la nueva unidad monetaria vigente a partir de esa fecha.

⁸⁹ Tesis: P/J.2/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, p. 65.

este artículo, pues al decir “sus determinaciones”, el mismo se refiere a cualquier determinación emitida por el Tribunal, es decir, ya sea que se trate de Pleno o Sala, en acuerdo de audiencia o plenario, y no en específico para la cumplimentación del laudo, puesto que para ello existe en particular, el artículo 150, que faculta ampliamente al tribunal para dictar “todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes” incluyendo lo dispuesto en el artículo 147 que prevé que el mencionado Tribunal podrá solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones, y no lo limita a la medida establecida en el artículo 148 antes citado, como lo pretende la Corte.

Artículo 147.- 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.

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

En este sentido, por ejemplo, al solicitar un informe, el Secretario de Audiencias sólo puede apercibir al responsable con la multa establecida en el artículo 148, pero tratándose de la cumplimentación del laudo, el Pleno de la Sala no tiene limitación alguna más que la medida esté legalmente permitida, pudiendo ordenar lo que “a su juicio sea procedente”, por lo que además de la referida multa, puede aplicar supletoriamente el arresto o las demás medidas consideradas en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo; la multa establecida en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles; dar vista al Ministerio Público con fundamento en los artículos 178 del Código Penal Federal y 222 del Código Federal de Procedimientos Penales, dar vista al Órgano Interno de Control en la dependencia, etcétera.

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 concurren 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, que no podrá exceder de 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el tiempo en que se cometió el desacato. Tratándose de trabajadores, la multa no podrá exceder del importe de su jornal o salario de un día. Para los efectos de este artículo, no se considerará trabajadores a los apoderados;

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

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Artículo 59.- Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

[...]

II.- El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Artículo 178.- 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.

Artículo 222. Deber de denunciar

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

La argumentación anterior se confirma con la tesis de jurisprudencia 2ª./J133/2008-SS:⁹⁰

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

⁹⁰ Tesis: 2ª./J133/2008-SS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 227.

cumplimiento, pues de lo contrario se haría nugatoria dicha garantía. ... 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... 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.

De igual forma, puede decirse que un razonamiento diferente al aquí expuesto, es decir, circunscribirse a la multa de un peso, establecida en el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, anularía la posibilidad de vencer una conducta contumaz de la dependencia que no dé cumplimiento al laudo. Esto llevaría a no estar proporcionando una ejecución efectiva de las resoluciones emitidas, y con ello, no se cumpliría con la obligación del estado de proveer una tutela judicial efectiva.

Finalmente, cuando la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, niegan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la posibilidad de aplicar medidas de apremio como el arresto, previsto en el artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo; la multa de 150 uma, del artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles; e incluso limitan la multa del multicitado artículo 148, a un peso, pasan por alto principios constitucionales fundamentales, como el de interpretación conforme y pro persona, los que se hayan previstos en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, así como el de ejecución efectiva, establecido en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁹¹

⁹¹ Cuya competencia se reconoce por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999, con el carácter de obligatoria de pleno derecho, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 1º...

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En el mismo sentido, en el caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá,⁹² en cuya sentencia del 28 de noviembre de 2003, en su párrafo 82, se determinó:

82. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho”.

4.1.4.2.2 Como obstaculización

Las medidas de apremio que aplica el tribunal en la actualidad que no han sido revocadas por el Poder Judicial de la Federación, por vía de concesión de amparo, son la multa de un peso establecida en el artículo 148 de la Ley Burocrática, dar vista al Ministerio Público Federal, así como dar vista al Órgano Interno de Control en la dependencia.

Por lo que respecta a la multa de un peso, como ya se expuso, carece de eficacia como medida de apremio para lograr el cumplimiento del laudo por parte

⁹² Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. Consultado el 07 de agosto de 2019 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf

de la dependencia; No obstante, su aplicación no es sencilla, ya que por disposición legal, en el artículo 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dicha multa debe ser ejecutada a través de la Tesorería de la Federación, hoy Servicio de Administración Tributaria.

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

A su vez, para que ese organismo haga efectiva la multa, con fundamento en los artículos 3 y 4 del Código Fiscal de la Federación y Regla 2.1.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal del año correspondiente, el Tribunal debe remitir oficio en que se hagan constar datos personales de la persona sancionada, como lo son su Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Regla 2.1.1.

Cobro de créditos fiscales determinados por autoridades federales

Para los efectos del artículo 4, penúltimo y último párrafos del CFF... las autoridades administrativas federales no fiscales que remitan créditos derivados de multas... deberán enviar un tanto en original o en copia certificada del documento determinante del crédito fiscal, el cual deberá contener los siguientes requisitos:

I. Identificación y ubicación.

a) Nombre, denominación o razón social del deudor y, en su caso, del representante legal.

b) Clave en el RFC del deudor con homoclave.

c) Domicilio completo del deudor: calle, número exterior, número interior, colonia, localidad, entidad federativa, código postal y municipio o delegación política, según se trate.

Si la autoridad emisora cuenta con mayores datos que permitan la localización del deudor, en caso de estimarlo pertinente los proporcionará a las autoridades del SAT o de las entidades federativas, según corresponda.

(...)

Para estar en posibilidad de contar con estos datos, el tribunal los requiere mediante oficio a la unidad administrativa de la dependencia en cuestión, apercibiéndole que de no proporcionarlos se le aplicara la misma multa. Pese al apercibimiento hecho, la unidad administrativa no siempre entrega los datos solicitados con el argumento de que se tratan de datos personales respecto a los que tiene la obligación de proteger y no proporcionar salvo el consentimiento expreso de su titular. Lo anterior conforme al artículo 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Artículo 7. *Por regla general no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de esta Ley.*

No obstante, en el artículo 22 de la misma Ley en cita contiene una excepción a la regla general contemplada en su artículo 7º, por lo que es posible tratarse datos personales ante la existencia de una orden judicial, resolución o mandato debidamente fundado. Hipótesis que en el caso se actualiza, de esta forma, se encuentra obligado a cumplir con dicha exigencia.

Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

(...)

III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

(...)

De esta forma, el Tribunal hace efectivo el apercibimiento al servidor que no proporciona los datos. Para que pueda aplicarse la multa a dicho servidor, deben conseguirse sus datos antes referidos, mismos que deben solicitarse a la dependencia, con lo que se repite el ciclo, retardándose la aplicación de una simple multa y de esta forma, el procedimiento de ejecución del laudo por varios meses.

Con relación a dar vista al Ministerio Público Federal como medida de apremio para vencer la contumacia del titular demandado al requerírsele el cumplimiento del laudo, se hace en primer término porque el no cumplir un mandato judicial constituye un delito tipificado en el artículo 178 del Código Penal Federal; asimismo, con fundamento en el deber que tiene de denunciar la posible comisión de un delito conforme al artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 178.- 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.

Artículo 222. Deber de denunciar

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Para hacer efectiva esta medida, se requiere previamente haber agotado la multa establecida en el artículo 148 de la ley burocrática, acorde al artículo 183 del mismo código penal.

Artículo 183.- 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.

Esto es, el procedimiento penal está condicionado a cumplir previamente con las diligencias necesarias para aplicar la multa, antes descritas, lo que complica y dilata el procedimiento penal.

Además de lo anterior, aun cuando se cumpla lo establecido en el procedimiento penal, en la resolución del mismo se determina no ejercer acción penal al no configurarse, a consideración del Agente del Ministerio Público, el delito de desobediencia. Esto porque el titular demandado no se niega

abiertamente a dar cumplimiento al laudo, sino que debe agotar los trámites administrativos necesarios para cumplimentarlo.

Respecto a dar vista al Órgano Interno de Control en la dependencia, se debe a que el titular demandado incumple con su obligación de dar cumplimiento al laudo y, por lo tanto, con sus responsabilidades como servidor público, lo que constituye una falta administrativa sancionable conforme a los artículos 10 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas...

[...]

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y

[...]

Pese a lo anterior, al final de la investigación realizada por el Órgano Interno de Control, éste determina, similar al procedimiento penal, que no existe evidencia de una falta administrativa, puesto que la dependencia realiza los trámites administrativos necesarios para cumplimentar el laudo.

4.2 RETOS Y EXPECTATIVAS

4.2.1 Retos

De lo antes expuesto puede inferirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje enfrenta varios retos si pretende cumplir su función como un órgano jurisdiccional que tutele el acceso a la justicia. Entre ellos los de mayor

importancia son: reducir el rezago existente en cuanto al número de expedientes que se encuentran pendientes de emitir el laudo y de ejecutar, por ejemplo, aún se encuentran activos expedientes anteriores al año dos mil; asimismo, agilizar el trámite y ejecución de los asuntos que se someten a su jurisdicción para disminuir el tiempo que dilatan, pues como ya se dijo, el tiempo promedio es de cinco años para resolución y otro tanto para su ejecución.

Estos retos tienen mayor relevancia ante las recientes reformas, constitucional y legal en materia laboral, en especial respecto a la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siendo algunos de los argumentos para dicha determinación, precisamente, el rezago existente y el tiempo que dilatan los procesos llevados ante ellas.

4.2.2 Expectativas

Ante la renovación actual de la materia laboral en el régimen del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es dable esperar una acción similar en su apartado "B", actualizando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ya que desde el año 1963 en que se emitió no ha tenido mayores reformas, con lo que dependa cada vez menos de la Ley Federal del Trabajo que la suple. Una reforma desde una perspectiva realista en que se conciba el derecho burocrático como una rama autónoma del derecho laboral, con necesidades y características propias que la distinguen del laboral común, privilegiando el equilibrio entre el servicio público que brinda el patrón Estado y los derechos laborales de quienes trabajan para tal fin.

Por otra parte, derivado del establecimiento de la actual Ciudad de México y su Constitución Política, los conflictos laborales de su Administración Pública serán resueltos por un Tribunal burocrático local, por lo que puede esperarse la disminución de asuntos que llegan al conocimiento del Tribunal federal, disminuyendo la carga de trabajo, y así reducir el rezago y tiempo de respuesta del citado órgano jurisdiccional.

CONCLUSIONES

El proceso laboral llevado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al no cumplir con el principio de prontitud, tampoco cumple con su deber de brindar una tutela judicial efectiva.

Esta falla se debe, en gran parte, a las normas inadecuadas que rigen el proceso laboral, así como a conductas que desarrollan las partes, principalmente en lo referente a las citaciones, cotejos, inspecciones, prueba testimonial y el requerimiento forzoso del laudo.

Asimismo, que una dilación, aun pequeña en lo individual puede, en conjunto con otras que se presentan en cada procedimiento y en otros expedientes, conformar dilaciones que implican años de retardo para la concreción de la impartición de justicia.

Por lo anterior, se requiere la modificación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para adecuarla a las realidades procesales y laborales burocráticas y, de esta forma, disminuir los márgenes de error.

PROPUESTAS

A continuación, se presentan propuestas cuyo objetivo es lograr una mayor eficacia en el proceso laboral burocrático, privilegiando en caso de confrontación de principios la obtención de la verdad al de la formalidad, sin que ello implique la comisión de actos delictivos.

Dichas propuestas se clasifican en dos secciones: específicas, las que implican una modificación legal que afecta solamente un acto determinado del proceso laboral; abiertas, refiriéndose a consideraciones que requieren un estudio de fondo de la administración pública federal, mismo que rebasa los alcances del presente trabajo, pero que pueden ser retomadas en estudios interdisciplinarios posteriores.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS

En los artículos siguientes se presentan las modificaciones que se propone sean realizadas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin dejar de lado lo establecido en el artículo 11 de dicha ley, en cuanto a la suplencia de otras normas.

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. 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.

Para la cuantificación de salarios caídos, se descontará el tiempo por dilación en la instrucción, imputable al actor.

La adición de este segundo párrafo, es con la intención de que quien representa a la parte trabajadora no incurra en conductas que deliberadamente dilaten el procedimiento, como pueden ser los recursos infundados, no

comparecer cuando se le requiere, aun cuando presente constancia médica, etcétera.

Artículo 127.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, de manera individual; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, mismos que se presentarán por escrito una vez que se hayan desahogado todas las pruebas, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Con la adición a este artículo, respecto a que la demanda sea presentada de manera individual, se evita que se promuevan demandas con varios demandantes, pues como ya se expuso, sólo retrasan el proceso sin aportar una ventaja real a la parte trabajadora.

Artículo 127-A.- El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. El Tribunal tendrá la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Por lo anterior, se permitirá la intervención oral de las partes, cuando de no hacerlo se causara un daño irreparable a las mismas o se retrasaría el procedimiento correspondiente.

La modificación responde a la costumbre de las partes, principalmente la trabajadora, a tomar el uso de la voz de manera innecesaria y prolongada sin un valor jurídico real, considerando que no se le deja en estado de indefensión pues cuenta con el recurso de revisión para impugnar cualquier determinación que vulnere sus derechos.

Artículo 127-B.- Al inicio de la audiencia, la parte actora podrá presentar por escrito la objeción que en su caso, tenga respecto a las pruebas de su contraparte, para continuar con lo que se establece en el artículo 132.

Lo anterior, porque no tiene caso alguno que las objeciones las haga verbalmente, lo que sí quita tiempo para el desarrollo de la audiencia. La

demandada no puede hacer mención al respecto, pues el momento procesal fue al contestar la demanda. Con esto se evita que las partes realicen manifestaciones respecto a ratificar sus respectivos escritos de demanda y contestación, puesto que ello carece de relevancia, ya que eso va implícito en el hecho de continuar con el proceso judicial. En caso contrario pueden acudir a la unidad de conciliadores.

Artículo 127-Bis.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

[...]

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de veinte días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

La modificación de nueve a veinte días tienen la intención de que quien es demandado disponga del tiempo suficiente para buscar asesoría legal y de preparar su contestación.

Artículo 129.- La demanda será individual y deberá contener:

[...]

La modificación a este artículo tiene por objetivo evitar multiplicidad de demandantes en un mismo expediente

Artículo 130.- La contestación de la demanda se presentará en un plazo que no exceda de veinte días hábiles, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior y, en su caso, objetar las de la parte actora.

[...]

En esta modificación, se pretende al igual que a la parte trabajadora en el artículo 127 bis, dar al titular demandado el tiempo suficiente para recopilar las documentales necesarias para preparar una adecuada contestación.

Artículo 131.- 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 peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Cuando los documentos requeridos para el desahogo de cotejos o inspecciones, se encuentren en poder de la dependencia o estén incluidos en el artículo 804 de la Ley Federal del trabajo, ésta deberá exhibirlos en las instalaciones del Tribunal cuando le sean solicitados o, en su defecto, cuando por causa justificada no le sea posible hacerlo así, señalar a más tardar en la audiencia de ley, el lugar preciso en que se encuentran.

La adición de un segundo párrafo en este artículo es conforme al principio de economía procesal, puesto que si la diligencia respectiva se ordena en el domicilio que señala la parte actora y resulta incorrecto, como ya se expuso, tendría que realizarse nuevamente en el domicilio que proporcione el titular. De esta forma, al requerir directamente al demandado se ahorran recursos, tanto materiales como humanos y, en especial, tiempo.

Artículo 131-A.- La copia simple de un documento, exhibida como prueba y no objetada por la contraparte respecto a su autenticidad, adquiere la presunción de ser cierto su contenido.

Como ya se explicó, si la objeción a un documento es en términos generales, o inexistente, resulta obvio que no se pone en duda su contenido, por lo que puede tenerse por cierto lo que en él se asienta.

Artículo 131-B.- La persona que deba testificar deberá ser presentada por la parte oferente. A solicitud expresa, el Tribunal expedirá comprobante de comparecencia a quien dé su testimonio y la dependencia o empresa en que laboren, deberá justificar el tiempo que sea necesario para atender la diligencia. Dicho comprobante deberá ser firmado y sellado por quien sea titular de la mesa de audiencias, conteniendo fecha, la hora de inicio y de finalización de la audiencia, número de expediente, Sala y domicilio del Tribunal.

Como se ha establecido, una de las actuaciones que más retardan el proceso laboral y menos útil, es la citación de testigos, por lo que resulta más práctico que sean presentados por la parte oferente.

Artículo 131-C.- Al ofrecerse la inspección deberán precisarse los extremos que han de ser corroborados en cada documento a inspeccionar.

Esto facilitará el desahogo de la prueba de inspección con menos tiempo para realizarse.

Artículo 131-D.- En el ofrecimiento de cada prueba deberán precisarse los hechos que pretenden acreditarse con cada una de ellas.

Esto ayuda a una mejor valoración de las pruebas, tanto para ser admitidas, como para emitir el laudo correspondiente.

Artículo 132.- El día y hora de la audiencia el actor podrá presentar por escrito las objeciones que en su caso, tenga respecto a las pruebas del demandado; asimismo se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis...

Aquí, se reitera el hecho de la presentación por escrito de las objeciones a las pruebas.

Artículo 132-A.- En el proceso laboral burocrático no se admitirá la prueba confesional por posiciones de las partes ni para hechos propios, la prueba testimonial podrá ser admitida conforme lo dispone la Ley Federal del Trabajo, pero sólo se procederá a su desahogo cuando resulte indispensable para probar el hecho base de la acción y el hecho no pueda ser demostrado por otro medio, en términos del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, en caso contrario, quedará en reserva de que antes de emitirse el laudo correspondiente, se requiera de mayores datos o la parte oferente no haya acreditado los hechos respectivos por otros medios quedando en estado de indefensión.

Como ya se expuso la prueba confesional y la testimonial resultan irrelevantes, salvo cuando existe confesión ficta, sin embargo, aun así, no se tendría certeza de la verdad; asimismo, la citación de testigos es complicada por lo que debe reservarse a casos excepcionales en que sea necesaria en realidad.

Artículo 132-B.- Al momento de certificarse el desahogo de la totalidad de las pruebas ofrecidas por las partes, éstas podrán presentar por escrito sus alegatos respectivos.

Al realizarse por escrito, se evitan dilaciones innecesarias en la audiencia.

139- A.- Cuando el Tribunal acepte la competencia del que previamente otra autoridad haya declinado la suya, deberá realizar un estudio de todo lo actuado para pronunciarse respecto a la nulidad o ratificación de dichas actuaciones, tomando en consideración si las mismas contravienen o no, las normas y principios que regulan el proceso laboral burocrático federal.

El estudio a que se hace referencia con la adición de este artículo, se pretende, en su caso evitar la duplicidad de las actuaciones, cuando éstas no contravengan las normas laborales. Lo que agilizaría el proceso de asuntos ya iniciados ante otra autoridad.

Artículo 141-A.- En los procesos que se encuentren en trámite ante el Tribunal, procede la acumulación de oficio o a instancia de parte, en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo actor contra el mismo demandado, en los que se reclamen las mismas prestaciones;*
- II. Cuando sean las mismas partes, aunque las prestaciones sean distintas, pero derivadas de una misma relación de trabajo;*
- III. En todos aquellos casos, que por su propia naturaleza las prestaciones reclamadas o los hechos que las motivaron, puedan originar resoluciones contradictorias.*

De este artículo, se elimina el supuesto considerado en la fracción III del artículo 766 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley de la materia, respecto a la acumulación cuando se trate de juicios promovidos por diversos actores contra el mismo demandado, si el conflicto tuvo su origen en el mismo hecho derivado de la relación de trabajo. Esto, debido a que aun cuando se deriven de la misma relación laboral, al tratarse de diversos actores, se actualizan diversos casos con su propia individualidad, por lo que no necesariamente deben

resolverse en el mismo sentido lo que no las hace contradictorias, haciendo innecesaria la acumulación.

Se resalta el hecho de que en la administración pública se dan supuestos diferentes a los de la iniciativa privada, como lo son la elaboración de censos o campañas de diversa índole, en las que las dependencias realizan contrataciones masivas de carácter temporal, resultando absurdo que quienes laboraron en estas condiciones demanden en un solo escrito.

Artículo 141-B.- Cuando el titular actor solicita la suspensión de los efectos del nombramiento respectivo, este se resolverá tomando en cuenta las manifestaciones que el trabajador demandado haga al respecto al contestar la demanda.

La suspensión será resuelta vía incidental siempre que, en su caso, las pruebas ofrecidas sean diversas a las que integran el escrito inicial de demanda y en su contestación, en caso contrario, se negará la suspensión solicitada, debiendo estarse a lo resuelto en el laudo que se emita en el asunto principal.

Con lo anterior se pretende no anular, a la parte trabajadora, su derecho de audiencia antes de afectar su patrimonio y sus derechos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 14 de la constitución Federal; asimismo, evitar duplicidad en el desahogo de las pruebas.

Artículo 142.- La demanda, la citación a las partes para llevar a cabo la audiencia de ley, la declaratoria de caducidad, el laudo, el incidente de liquidación y el de suspensión, así como el acuerdo plenario que lleve apercibimiento, a la parte apercibida, se notificarán personalmente. Las demás notificaciones se harán por estrados.

[...]

En los domicilios que las partes señalen para la notificación respectiva, deberán agregarse los datos que precisen su ubicación, como las calles en que se encuentran o algún punto de referencia. De no hacerlo así, si el domicilio no es encontrado por el personal actuarial, se notificará por estrados o se hará efectivo el apercibimiento correspondiente.

Si el domicilio señalado para recibir notificaciones se encuentra en el interior de un inmueble y no es posible para quien realiza la notificación acceder a él, la cédula correspondiente podrá fijarse válidamente en la

entrada exterior del inmueble.

Se adiciona la fecha de la audiencia de ley, la resolución incidental de liquidación y de suspensión, como actos que deben ser notificados de manera personal. Al asistir a la primera audiencia las partes tienen conocimiento de las siguientes actuaciones, siendo su responsabilidad estar al pendiente de las mismas. Se elimina la notificación personal para acuerdos realizados en audiencia, aun cuando lleven apercibimiento. Por otra parte, tanto el incidente de liquidación como el de suspensión, tienen analogía con una resolución definitiva como el laudo, porque no volverán a revisarse en otra etapa del proceso laboral, de esta forma, de conformidad al artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, se notifican de manera personal para que en su caso, tengan oportunidad de impugnarlo.

De igual forma se estipula lo necesario para lograr de manera pronta, las notificaciones ordenadas.

Artículo 151.- Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución en que se prevendrá al Titular demandado para que acredite haber dado cumplimiento al laudo, apercibiéndole que de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.

Cuando el titular demandado, exhiba títulos de crédito o los documentos correspondientes al cumplimiento, se prevendrá a la parte actora para que se presente ante el Secretario General Auxiliar de la Sala o en las instalaciones de la dependencia acompañado de un actuario, para recibir la documentación exhibida.

Los cumplimientos parciales del laudo, presumen buena fe y por tanto, la inexistencia de contumacia por parte del demandado.

El Tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá ordenar la vinculación de las dependencias que deban intervenir en el cumplimiento de los laudos, equiparándolos al titular demandado con los mismos apercibimientos.

Por la modificación de este artículo, se evitan las actuaciones infructuosas del Tribunal, así como de la parte actora, cuando ésta solicita se requiera el cumplimiento del laudo.

Asimismo, se considera que, a diferencia del sector privado, en la administración pública, el cumplimiento de un laudo no depende exclusivamente de quien es condenado en el mismo, sino que intervienen diversas dependencias como son, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Administración y Finanzas de la ciudad de México y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, ambas del Gobierno de la Ciudad de México, entre otras.

PROPUESTAS ABIERTAS

1. Crear salas auxiliares conforme a lo establecido en el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 118.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera...

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas.

De hacerlo así, además de acortarse los tiempos del proceso en los asuntos foráneos, principalmente porque se incrementa el personal adscrito al Tribunal, además de hacer innecesaria la remisión de exhortos que dilatan años en realizarse; asimismo, implican un ahorro tanto para las partes como para la administración pública.

2. Dar al Tribunal facultades fiscalizadoras, de tal forma que no requiera de un tercero para hacer efectivas las multas que impone.

La modificación del artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer:

I. Multas hasta de cien unidades de medida y actualización.

II. Arresto hasta por treinta y seis horas.

III. Aquellas medidas que siendo legales, considere necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

FUENTES DE REFERENCIA

- ALEXY, ROBERT, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALPUCHE MANRRUFO, José Atanacio, *Trabajadores burócratas de confianza y el derecho de sindicación*, México, Porrúa, 2014.
- BORDLEY RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2017.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Los órganos autónomos en el constitucionalismo guerrerense, revisión y propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, t. II, 7ª ed., 1993.
- FINNIS, John, *Ley natural y derechos naturales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot S.A., 2000.
- HABERMAS, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía de los derechos humanos”, *Dianoia*, trad. Javier Aguirre Román, vol. LV, número 64, mayo de 2010.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Rodrigo Aldoney Ramírez, Chile, Francfort, 1992.
- KANT, Immanuel, *fundamentación de la metafísica de las costumbres*, García Morente, Manuel (trad.), Madrid, Encuentro, 2003.
- KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Cortina, Adela, Conill, Jesús (trad.), Madrid, Tecnos, 1994.
- MORALES PAULIN, Carlos, *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 107.
- PÉREZ TRIVIÑO, José Luis, *De la dignidad humana y otras cuestiones jurídico-morales*, México, fontamara, 2007.
- PEÑA GUTIÉRREZ, Luis Gerardo de la, “Panorama actual del derecho laboral burocrático y la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, en Maldonado Corpus Rodrigo (coord.), *Estudio del derecho burocrático en México*, México, Porrúa, 2017.

- REYNOSO CASTILLO, Carlos, "El derecho burocrático en la Ciudad de México, primeras aproximaciones", en Maldonado Corpus, Rodrigo (coord.), *Estudio del derecho burocrático en México, retos y perspectivas*, México, Porrúa, 2017.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Descolonizar el saber. Reinventar el poder*, Portugal, Ediciones trilce, 2010.
- TORRALBA ROSELLÓ, Francesco, *¿Qué es la dignidad humana?: ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tris, Tram Engelhardt y John Harris*, España, ed. Herder, 2011.
- Tesis: I.1o.T. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número 54, Junio de 1992, p 35.
- Tesis: P./J. 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, febrero de 1996, p. 56. Registro número 200199.
- Tesis: XXI.1o.23 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, Abril de 1996, página 490.
- Tesis: I.5o.T.54 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, Marzo de 1999, p. 1439.
- Tesis: 2a. XLVII/2001 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, p. 454. Registro digital: 189692
- Tesis I.6o.T.140 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo V, Noviembre de 2002, p. 804.
- Tesis: 2a./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, junio de 2003, página 206.
- Tesis: P/J.2/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, p. 65.
- Tesis: 2a./J. 20/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, Marzo de 2005, p. 315. Registro número 178849.
- Tesis: 2a./J. 44/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Abril de 2005, p. 734.
- Tesis: 2a./J. 164/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, Enero de 2006, p. 1050.
- Tesis P./J. 36/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 10.

Tesis: 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. Registro número: 171257

Tesis: 2a./J. 36/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro IV, enero de 2012, tomo 4, página 3515. Registro digital: 2000099

Tesis: I.13o.T.120 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, t. III, p. 2152.

Tesis: PC.I.L. J/17L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 30, tomo III, mayo de 2016, p. 1810. Registro digital: 2011661.

Tesis: 1a./J. 103/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 48, t. I, noviembre de 2017, p. 151. Registro 2015591.

Tesis: I.6o.T. J/43 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 45, t. IV, Agosto de 2017, p. 2744.

Tesis: 2a./J. 33/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 64, marzo de 2019, tomo II, p. 1643. Registro digital: 2019400.

Tesis: I.6o.T.174 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 73, diciembre de 2019, tomo II, p. 1115. Registro digital: 2021232.

CARMONA DÁVILA, Doralicia, *Memorias política de México*, consultado el día 5 de mayo de 2021 en www.memoriapoliticademexico.org

Comisión Nacional de los Derechos Humanos consultada el 21 de octubre de 2019 en: <http://www.cndh.org.mx/>

Convención Americana Sobre Derechos Humanos,
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Convenio 122, sobre la política del empleo de la Organización Internacional del Trabajo,
http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES

Tribunal Europeo de Derechos Humanos,
<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos
<http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>

Diccionario de la Lengua Española, consultado el día 15 de mayo de 2020 en
<https://dle.rae.es/burocracia>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Organización Internacional del Trabajo,
http://www.ilo.org/Search5/search.do?searchWhat=convenios+fundamentales&locale=es_ES