



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES

**“PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAUDOS y/o  
CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS”**

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:  
LIC. ROBERTO CUITLAHUAC CAMPOS ORTIZ

Febrero de 2020.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Introducción.</b>	. 1
<b>Capítulo 1. Marco Teórico.</b>	. 3
1.1. Ámbito procesal del Derecho Burocrático.	. 3
1.1.1. Noción de Proceso.	. 3
1.1.2. Derecho Procesal.	. 4
1.1.3. Derecho Procesal del Trabajo.	. 4
1.1.4. Derecho Procesal Burocrático.	. 4
1.2. Nociones básicas del Derecho del Trabajo.	. 5
1.2.1. Trabajo.	. 5
1.2.2. Trabajador.	. 5
1.2.3. Trabajador de Confianza.	. 7
1.2.4. Patrón.	. 7
1.2.5. Relación Laboral.	. 8
1.3. Conceptos básicos del Derecho Burocrático.	. 10
1.3.1. Sujetos de la relación laboral en el Derecho Burocrático.	. 10
1.3.2. Los titulares de las dependencias.	. 11
1.3.3. Trabajador al Servicio del Estado.	. 16
- Trabajador de base .	. 17
- Trabajador de confianza .	. 17
1.3.4. Concepto de Nombramiento.	. 22
- Efectos de los nombramientos .	. 24
- Tipos de nombramientos .	. 25
1.4. Tribunales Burocráticos.	. 26
1.4.1. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	. 26
1.4.2. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.	. 27
1.4.3. Trilogía procesal.	. 27
<b>Capítulo 2. Antecedentes en el derecho burocrático.</b>	. 28
Introducción.	. 28
2.1. Antecedentes legislativos sobre las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio.	. 29
2.1.1. Los antecedentes del siglo XIX.	. 28
2.1.2. La constitución de 1917.	. 30
2.1.3. El estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1931.	. 32
2.1.4. La Ley Federal del Trabajo de 1931 y su determinación en la relación con los trabajadores al servicio del Estado.	. 33

2.1.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Periodo del Presidente Lázaro Cárdenas).	. . . . .	. 36
2.1.6. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión..	. . . . .	. 41
- La calificación de la huelga	. . . . .	. 42
- Creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción	. . . . .	. 42
- La especificación de las bases para los escalafones	. . . . .	. 43
- La prohibición a los sindicatos de burócratas de Adherirse a otras organizaciones centrales Obreras y campesinas	. . . . .	. 44
2.1.7. La aparición del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.	. . . . .	. 44
2.1.8. Las relaciones laborales de los Gobiernos Estatales y Municipales con sus trabajadores.	. . . . .	. 46
2.1.9. La Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos.	. . . . .	. 51
2.2. Evolución Doctrinaria.	. . . . .	. 51
2.2.1. La Función Pública.	. . . . .	. 52
2.2.2. Teoría de la Relación Laboral.	. . . . .	. 53
2.2.3. Teoría de la Autonomía del Derecho Burocrático.	. . . . .	. 54
2.2.4. Teoría del Trabajo Burocrático como Trabajo Especial.	. . . . .	. 55
2.3. Conclusión la integración del derecho burocrático.	. . . . .	. 56
<b>Capítulo 3. El ámbito procesal del Derecho Burocrático.</b>	. . . . .	. 58
Introducción.	. . . . .	. 58
3.1. Garantías procesales en el derecho burocrático.	. . . . .	. 58
3.2. Procedimiento ordinario y sus etapas.	. . . . .	. 59
3.3. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.	. . . . .	. 59
3.4. Audiencia de pruebas, alegatos y laudo.	. . . . .	. 60
3.5. Proceso local burocrático.	. . . . .	. 64
3.5.1. Integración del tribunal.	. . . . .	. 64
3.5.2. Competencia.	. . . . .	. 64
3.5.3. Instrucción.	. . . . .	. 65
3.5.4. Etapas.	. . . . .	. 66
- Incidentes	. . . . .	. 66
3.5.5. Laudo.	. . . . .	. 67
3.5.6. Duración del juicio.	. . . . .	. 67
3.6. Las pruebas en el derecho burocrático.	. . . . .	. 68
3.6.1. Medios probatorios.	. . . . .	. 68
- Confesional	. . . . .	. 71
- Documental	. . . . .	. 71

- Testimonial. . . . .	. 72
- Pericial. . . . .	. 72
- Inspección judicial . . . . .	. 73
- Presunciones. . . . .	. 73
- Instrumental de actuaciones. . . . .	. 73
- Medios aportados por los descubrimientos de la ciencia. . . . .	. 74
3.7. Alegatos.. . . . .	. 74
3.8. Laudo. . . . .	. 74
3.9. Conclusión a partir de las distinciones del procedimiento burocrático en relación en relación con el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. . . . .	. 75
<b>Capítulo 4. La ejecución de los laudos. . . . .</b>	<b>. 77</b>
Introducción. . . . .	. 77
4.1. Ejecución del laudo. . . . .	. 78
4.2. Medios legales. . . . .	. 80
4.3. Medios “extralegales”. . . . .	. 87
4.3.1. Denuncia ante la Contraloría. . . . .	. 87
4.3.2. Queja ante la Presidencia de la República. . . . .	. 89
4.3.3. Denuncia ante la Auditoria Superior de la Federación. . . . .	. 89
4.3.4. Queja ante el Ombudsman. . . . .	. 91
4.3.5. Difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación.. . . .	. 93
4.4. Ejecución de los laudos en el Procedimiento Local.. . . .	. 94
4.4.1. El incumplimiento del patrón en el contexto del Estado de Morelos. . . . .	. 94
4.4.2. Métodos de ejecución forzosa en los estados Mexicanos . . . . .	. 98
4.5. Propuesta de procedimiento. . . . .	. 101
Conclusiones. . . . .	. 105
Fuentes de consulta. . . . .	. 107

## INTRODUCCIÓN

El derecho burocrático adquiere rango constitucional de acuerdo con el apartado B, del propio artículo 123 Constitucional, creado o adicionado por el Decreto de 21 de octubre de 1960.

Los cultivadores del derecho administrativo han estudiado, dentro de esta disciplina, los problemas jurídicos de la relación entre el Estado y los servidores públicos, sin adoptar ninguna denominación especial. Pocos son los que emplean la palabra “burocracia”, a causa del sentido peyorativo que tradicionalmente se le asignó.<sup>1</sup>

Podemos considerar que el derecho burocrático está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social, y por ello debe considerarse como una disciplina autónoma.<sup>2</sup>

Respecto de los regímenes de los Estados el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal señala: “Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;”

No obstante, que no se establece prohibición o limitación conforme al apartado que se rijan las relaciones laborales, existe la posibilidad de que los Estados de la República puedan determinar que se regulen por el apartado “A”, y por tanto, conforme a la Ley Federal del Trabajo, en este supuesto serían las Juntas las encargadas de dirimir los conflictos que surjan entre el Estado patrón y sus servidores públicos.

Sin embargo, los Estados de la república han optado por el apartado “B”, circunscribiendo sus relaciones entorno a los principios que prevé, de tal forma que se reconoce la soberanía de éstos, por ello, existe disfuncionalidad en torno a la administración de justicia burocrática, sin ser resultado de la normatividad constitucional vigente, sino de la falta de una política laboral burocrática que involucre

---

<sup>1</sup> RICORD Humberto E., El Derecho Burocrático Mexicano Materias que lo integran, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=13>, consulta realizada el 6 de junio de 2016.

<sup>2</sup> ZAMUDIO Fix, citado por RICORD Humberto E., El Derecho Burocrático Mexicano Materias que lo integran, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=13>, consulta realizada el 6 de junio de 2016.

una justicia completa, pues no basta desahogar un proceso y obtener una resolución favorable, si ésta no es factible de cumplirse y obligar a la Dependencia o entidad gubernamental al acatamiento de la misma.

# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO

### Presentación

En el presente capítulo trataremos los conceptos fundamentales que serán la base del presente trabajo de investigación. Inicialmente definiremos el aspecto adjetivo del Derecho Burocrático y después, analizaremos el ámbito sustantivo.

Así, como se ha expuesto, partimos de la definición de proceso, hasta llegar al concepto de derecho procesal burocrático y continuaremos con aspectos sustantivos, para lo cual trataremos los temas referentes a la naturaleza jurídica del trabajador burocrático hasta lograr una definición, de igual forma, estableceremos el concepto de patrón y culminaremos con la acepción de titular de la dependencia y como un aspecto determinante de la relación laboral burocrática trataremos el tema del nombramiento, para concluir conceptualizando lo que es un tribunal burocrático.

La importancia de este capítulo radica en la necesidad de tener claridad en los conceptos, pues como afirmaba Wittgenstein "...todo lo que se puede decir se ha de decir claramente, de lo que no se pueda hablar, mejor callarse...".<sup>3</sup>

### 1.1. Ámbito Procesal del Derecho Burocrático

#### 1.1.1. Noción de proceso

El término proceso proviene del latín *processus*, lo cual significa: "Conjunto de actos regulados en la ley con los cuales se busca, se desarrolla y se obtiene la aplicación del derecho en el caso respectivo."<sup>4</sup>

De igual forma, se entiende por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Citado por GAVILÁN Juan, *Breve historia de la filosofía*, Editorial Limusa, México, 2007.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario Derecho Laboral*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2013.

<sup>5</sup> GÓMEZ LARA Cipriano, *Teoría general del proceso*, 10ª Edición, Editorial Oxford, México, 2007.

### 1.1.2. Derecho Procesal

Conforme al método deductivo, resulta conveniente anotar el concepto de derecho procesal, el cual se ha definido como: “...el conjunto de normas que regulan el proceso.”<sup>6</sup> También, se ha dicho que “El derecho procesal es un derecho subjetivo que tiene por finalidad la aplicación de la Ley sustantiva.”<sup>7</sup> De esta forma, se puede concluir citando a Carnelutti, quien afirma que: “...el derecho procesal es un derecho para el derecho, un conjunto de normas jurídicas destinadas a la aplicación de otras normas jurídicas, que son las normas sustantivas; si bien ese derecho para el derecho debe ser distinto al derecho sustantivo que se tiene que aplicar.”<sup>8</sup>

### 1.1.3. Derecho Procesal del Trabajo

El derecho procesal del trabajo es una nueva rama de la ciencia jurídica, surgida y estructurada en los últimos años, pero dotada de un vigor que sólo se obtiene de la cuestión social que lo propicia. Su fin es la reglamentación de toda la secuela del proceso, mediante la fijación de la norma jurídica por lo que se puede hacer efectivo los derechos sustantivos consignados en los códigos laborales.

Al respecto, Stafforini nos dice: “El derecho procesal del trabajo consagra el derecho al ejercicio de la jurisdicción, para realizar las normas jurídicas y contractuales del trabajo incumplidas, y para conservar el orden jurídico entre los factores de la producción. Mas la intervención estatal no debe ser rígida sino humana, inspirada en postulados de principio social, ya que el derecho del trabajo reivindica la humanización del derecho en los últimos tiempos. Y en tal virtud, el derecho procesal del trabajo realiza la función más excelsa del Estado, la más trascendental en nuestra época histórica: impartir justicia social.”<sup>9</sup>

En conclusión, por proceso laboral se debe entender al “...conjunto de etapas de un juicio laboral, desde su inicio hasta que se dicta laudo definitivo.”<sup>10</sup>

### 1.1.4. Derecho Procesal Burocrático

---

<sup>6</sup> BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*, 3ª Edición, Editorial Trillas, México, 2007.

<sup>7</sup> CLIMÉNT BELTRÁN, Juan, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª Edición, Editorial Esfinge, México, 1999.

<sup>8</sup> Citado por CLIMÉNT BELTRÁN, Juan, *op. cit.*

<sup>9</sup> Citado por BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *op. cit.*

<sup>10</sup> SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *op. cit.*

El derecho procesal burocrático comprende a la rama del derecho procesal encargada de solucionar o dirimir los conflictos laborales entre el Patrón-Estado y sus trabajadores, que por la vía del ejercicio de la acción conozca el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *litis* que desahogado el proceso se resolverá mediante el laudo que emita dicho órgano jurisdiccional aplicando principalmente la verdad sabida, buena fe guardada, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, según corresponda, con apego a las garantías individuales establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, que deberá ser acatado por las partes cuando se convierta en *res iudicata*, cosa juzgada o laudo firme.<sup>11</sup>

También, se puede definir al derecho procesal burocrático como: “...*el conjunto de principios jurídicos que regulan la actividad jurisdiccional respecto a la solución de los conflictos de trabajo surgidos entre el Estado y sus trabajadores.*”<sup>12</sup>

En efecto, lo que el concepto establece es que el Derecho Procesal Burocrático comprende la actividad jurisdiccional para solucionar el conflicto entre Estado (patrón) y trabajador (servidor público), conforme al cual se entiende que esa actividad jurisdiccional se desarrollara hasta lograr la solución del conflicto, esto es, que el conflicto no acaba con la sentencia o laudo, que también comprende el cumplimiento de la misma, pues el conflicto concluye hasta que se cumple la resolución.

## **1.2. Nociones básicas del Derecho del Trabajo**

Una vez que se han establecido los conceptos en materia procesal, ahora resulta conveniente tratar los aspectos sustantivos de la materia laboral hasta llegar al ámbito burocrático, por esa razón iniciaremos definiendo elementos básicos como lo es: trabajo, trabajador, patrón y relación de trabajo, después, continuaremos con naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus empleados y presentaremos las acepciones de trabajador burocrático, patrón-titular de la dependencia y el nombramiento como un elemento determinante de la relación de trabajo burocrática.

---

<sup>11</sup> Cfr., BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, Editorial Porrúa, México, 2007.

<sup>12</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

### **1.2.1. Trabajo**

Por trabajo se entiende toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio. La distinción entre servicio material e intelectual, carece de importancia jurídica modernamente, pues ambas actividades se encuentran igualmente tituladas por la legislación laboral, pero tiene interés en orden a la clasificación de la categoría de los servicios y de las prestaciones correspondientes. Además, el artículo 88 de la Ley Federal del Trabajo, fija un plazo más corto para el pago del salario a favor de quienes desempeñan un trabajo material, el cual no podrá exceder de una semana, en tanto que autoriza un término de 15 días para los demás trabajadores.

### **1.2.2. Trabajador**

#### **Terminología**

De acuerdo a su significado gramatical quiere decir: Trabajador. Adjetivo. Que trabaja. // 2. Muy aplicado al trabajo.// 3. m. y f. Jornalero, obrero. A la persona que presta un servicio a otra se ha denominado de diversas maneras: Obrero, operario, asalariado, jornalero, etcétera. El concepto que ha tenido mayor acogida tanto en la doctrina como en la legislación es el de trabajador.<sup>13</sup>

#### **Concepto de trabajador**

Desde el punto de vista jurídico trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.<sup>14</sup>

Del concepto se desprenden los elementos siguientes:

- El trabajador siempre será una persona física
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral
- El servicio ha de ser en forma personal
- El servicio ha de ser de manera subordinada
- A cambio de una remuneración

---

<sup>13</sup> Consulta electrónica realizada el 17 de junio de 2018, en el diccionario Microsoft Encarta, 2016, Microsoft Corporation.

<sup>14</sup> Artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo.

Reunidos estos elementos se podrá válidamente presumir la existencia de una relación de trabajo.

### **1.2.3. Trabajador de Confianza**

A las personas que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización se les denomina trabajadores de confianza<sup>15</sup>, dicha categoría depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, lo que tiende a proteger al trabajador contra simulaciones, de tal manera que si sus servicios no corresponden a este carácter, no deben ser considerados como de confianza.<sup>16</sup>

### **1.2.4. Patrón**

#### **Terminología**

A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de empleador, patrono, patrón o empresario, lo cual sucede en la doctrina y en las legislaciones nacionales. De los anteriores términos se han elegido los de patrón y empresario, no sólo porque tradicionalmente se han venido usando, sino también porque son los conceptos que presentan menos objeciones técnicas.<sup>17</sup>

#### **Concepto de patrón**

Es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. *“La expresión “que utilice los servicios” debe entenderse no en un sentido literal, sino en el de que “se beneficie del servicio”, por lo que, de acuerdo con esa interpretación de la Suprema Corte, cabe definir al patrón como el sujeto del contrato de trabajo que se beneficia directamente del servicio prestado. Dicha característica distingue la calidad de patrón, en los casos de contratación mediante*

---

<sup>15</sup> Artículo 4 de la Ley del Servicio Civil, para el estado de Morelos.

<sup>16</sup> CLIMENT BELTRÁN, JUAN B., *Ley Federal del Trabajo*, 31ª Edición, Editorial Esfinge, México, 2019. El autor realiza una interpretación de los artículos 9 y 11 de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>17</sup> DÁVALOS José, *Derecho del Trabajo*, 22ª Edición, Porrúa, México, 2015.

*intermediarios, y cuando un empresario realiza una obra o presta un servicio utilizando sus propios elementos y trabajadores.”<sup>18</sup>*

### **1.2.5. Relación Laboral**

El concepto de relación de trabajo lo encontramos en el numeral 20 de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece *“Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.”*

De igual forma, el precepto en cita define al contrato individual de trabajo y dice: *“...cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.”*

El referido precepto determina que la prestación de un trabajo en los términos expuestos y el contrato producen los mismos efectos, en consecuencia, la prestación de un trabajo presume la relación de trabajo.<sup>19</sup>

Conforme a lo anterior, si el patrón determina establecer las condiciones laborales por escrito, en ese supuesto estamos en presencia de un contrato individual de trabajo y ese instrumento deberá contener:<sup>20</sup>

*I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón;*

*II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado y, en su caso, si está sujeta a un periodo de prueba;*

*III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;*

*IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;*

---

<sup>18</sup> CLIMENT BELTRÁN, JUAN B., op. cit.

<sup>19</sup> Artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.- Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

<sup>20</sup> Artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.

*V. La duración de la jornada;*

*VI. La forma y el monto del salario;*

*VII. El día y el lugar de pago del salario;*

*VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y*

*IX. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón.*

La falta del escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad.<sup>21</sup>

Los conceptos referidos son básicos en el derecho laboral, si bien, en el ámbito del servicio público se habla de los mismos sujetos, es decir, trabajador y patrón, la connotación es distinta, porque, el primero, implica a un servidor público y el segundo, a un ente del Estado, entonces, en este contexto resulta necesario analizar la base conceptual del Derecho Burocrático.

Ahora bien, en el tema que abordamos debemos atender lo dispuesto por el arábigo 12 de la Ley del Servicio Civil, que dispone una cuestión similar, sin embargo, en materia burocrática, no solo basta la prestación de un servicio personal y subordinado a cambio de un salario, para considerarlo relación de trabajo, ya que en tal supuesto, la Ley natural en su artículo 2º, párrafo primero, obliga a la existencia del nombramiento expedido por funcionario competente, o bien, de estar incluido en la nómina o listas de raya<sup>22</sup>.

En los nombramientos expedidos por los titulares del ejecutivo estatal y/o municipal, así como por funcionarios competentes, deben reunir los requisitos dispuestos por el numeral 16 de la Ley del Servicio Civil:

*I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado;*

---

<sup>21</sup> Artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>22</sup> Artículo 2º Ley del Servicio Civil, para el estado de Morelos.

*II.- El servicio o servicios que deban prestarse;*

*III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, por tiempo u obra determinada;*

*IV.- El rango o nivel;*

*V.- El salario, las prestaciones y asignaciones que habrá de percibir el trabajador, así como la duración de la jornada de trabajo; y*

*VI.- El lugar o lugares en que deberá prestar sus servicios.*

De igual forma, la falta del nombramiento, con la existencia de la nómina o lista de raya, no priva al trabajador de los derechos que confiere la Ley, tal como ordena el 12, párrafo segundo de la Ley natural.

### **1.3 Conceptos básicos del Derecho Burocrático**

#### **1.3.1. Sujetos de la relación laboral en el Derecho Burocrático**

Los sujetos de la relación laboral en el Derecho Burocrático los encontramos identificados en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual señala que los sujetos del Derecho Burocrático son: *"...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 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."*

Es conveniente, señalar que varias de las dependencias a que alude el citado artículo ya no existen o bien, sus funciones han sido asumidas por otra incluso, en virtud de las necesidades nacionales ha sido procedente crear nuevas dependencias o entidades, a las que de igual manera les es aplicable el ordenamiento burocrático.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2, segundo párrafo de la Ley del Servicio Civil, se exceptúan del régimen burocrático los siguientes: *“el Gobernador, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal”*.

Conforme a lo anterior, los sujetos de la relación laboral en el ámbito del Derecho Burocrático son los titulares, trabajadores de base, que incluso pueden ser sindicalizados, de confianza, interinos, o eventuales<sup>23</sup>.

### **1.3.2. Los titulares de las dependencias**

Los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón.

Son obligaciones de los titulares según lo establecido en el artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, los siguientes:

I.- Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

---

<sup>23</sup> Artículo 3º de la Ley del Servicio Civil, para el estado de Morelos

II.- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

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

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

V.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

VII.- Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.

b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

c).- Para desempeñar cargos de elección popular.

d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

e).- Por razones de carácter personal del trabajador.

IX.- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

X.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

En el caso de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no se establecen obligaciones a cargo de titulares, sino estas son a cargo de los Poderes del Estado y

Municipios, de tal forma que es el ente público el que queda constreñido en la relación laboral, así se dispone en el numeral 45, en donde dice:

Artículo 45.- Los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a:

I.- Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;

II.- Proporcionarles las facilidades posibles para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, concediéndoles crédito para la adquisición de terrenos del menor costo posible, o exceptuándolos de impuestos prediales respecto de las casas que adquieran, hasta la total terminación de su construcción o del pago del terreno, siempre que con ellas se forme el patrimonio familiar;

III.- Proporcionarles servicio médico;

IV.- Pagarle la indemnización por separación injustificada, cubrir las correspondientes a los accidentes que sufran con motivo del trabajo o a consecuencia de él o por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo o en el ejercicio de la profesión que desempeñan;

V.- Pagar los gastos de defunción del trabajador, equivalente al importe de doce meses de salario mínimo general, correspondiente a la zona geográfica del Estado;

VI.- Proporcionar los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VII.- Establecer academias en las que se impartan cursos para que los trabajadores que lo deseen puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme al escalafón;

VIII.- Proporcionarles dentro de las posibilidades económicas del presupuesto, áreas deportivas para su desarrollo físico;

IX.- Concederles licencias con goce de salario para el desempeño de comisiones sindicales que se les confieran y sin goce de salario cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otros cargos como funcionarios de elección popular o de otra índole;

X.- Hacer los descuentos que soliciten los sindicatos siempre que se ajusten a los términos de esta Ley;

XI.- Dar a conocer a la comisión mixta de escalafón, las vacantes definitivas que se presenten dentro de los diez días siguientes en que surta efectos legales la baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base;

XII.- Preferir en igualdad de condiciones y de género a los trabajadores sindicalizados, respecto de los que no lo estuvieran, así como los que con anterioridad hubieran prestado satisfactoriamente servicios al Gobierno del Estado o a los Municipios;

XIII.- Aceptar los laudos que dicte la autoridad competente. En los casos de supresión de plazas o reestructuración de la dependencia, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue una indemnización por el importe de 90 días de salario, siempre y cuando no se utilicen sus servicios en la nueva estructura.

XIV.- De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada, cuando los trabajadores de base hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición, los salarios caídos que nunca podrán ser superiores a seis meses, prima vacacional, aguinaldos y demás prestaciones que establezca el laudo definitivo.

XV.- Cubrir las aportaciones que fijen las Leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

a).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

b).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad;

c).- Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte;

d).- Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en alguna Institución de Seguridad Social;

e).- Establecimiento de centros vacacionales, de guarderías infantiles y de tiendas económicas;

f).- Establecimiento de escuelas de la administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan

adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;

g).- Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y

h).- La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;

XVI.- Conceder licencias a los trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad, en los términos de las condiciones generales de trabajo y en los siguientes casos:

a).- Para el desempeño de comisiones sindicales;

b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción;

c).- Para desempeñar cargos de elección popular;

d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales; y

e).- Por razones de carácter personal del trabajador;

XVII.- Cubrir oportunamente el salario devengado, así como las primas, aguinaldo y otras prestaciones que de manera ordinaria o extraordinaria se devenguen por los trabajadores; y

XVIII Permitir al trabajador la asistencia a asambleas y actos sindicales a solicitud del sindicato, dejándose las guardias necesarias y de tal manera que no se alteren con frecuencia las labores que tenga asignadas.

### **1.3.3. Trabajador al Servicio del Estado**

Para José Dávalos, los trabajadores al servicio del Estado son: "...las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de manera

personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales)."<sup>24</sup>

#### **a) Trabajador de base**

En el estado de Morelos la Ley del Servicio Civil, refiere en su artículo 6º: "Los trabajadores eventuales son aquellos que prestan sus servicios en favor del Gobierno del Estado o algún Municipio en forma temporal, ya sea cubriendo algún interinato o por alguno de los supuestos que señala la presente Ley, sin que el tiempo de duración de la relación laboral exceda de seis meses."

Los trabajadores no incluidos en el numeral anterior serán de base, y en consecuencia, adquieren el derecho de poder pertenecer al sindicato de burócratas que elijan, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la presente Ley.

De igual forma, se señala en el artículo 7, que: "Ningún trabajador podrá adquirir el carácter de empleado de base sino hasta que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso, con nombramiento definitivo a una plaza que no sea de confianza o de su reingreso en las mismas condiciones anteriores y la solicitud de basificación deberá realizarse por el sindicato que corresponda."

#### **b) El trabajador de confianza**

El artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,<sup>25</sup> es deficiente, puesto que, al incluir únicamente a los trabajadores de base, como la contraparte de la relación jurídica laboral, entendida con los titulares, puede pensarse que, para los trabajadores de confianza, no se da esa relación jurídico laboral y que la figura de titular no opera para esta clase de trabajadores.

Los trabajadores de confianza están limitados o disminuidos en relación a los trabajadores de base, en cuanto a la estabilidad en el empleo, aunque es justificable la movilidad de estos, lo que se considera injusto, es que la separación o terminación

---

<sup>24</sup> Citado por MELÉNDEZ GEORGE, *op. cit.*

<sup>25</sup> Artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza..."

de los efectos del nombramiento de un trabajador de confianza no conlleve a la indemnización correspondiente, o en su caso, a la reinstalación.

La situación expuesta fue reiterada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que los trabajadores de confianza solo gozan de la protección a su salario y de sus derechos de seguro social, como se puede observar en la jurisprudencia siguiente:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AL CARECER DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, SU REMOCIÓN ORDENADA POR QUIEN CARECE DE FACULTADES PARA DECRETLARLA, NO TIENE COMO CONSECUENCIA QUE SE DECLARE PROCEDENTE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA Y GUANAJUATO).

Acorde con el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, la remoción de un trabajador de confianza por quien carece de facultades para hacerla, no tiene como consecuencia que se declare procedente el pago de salarios vencidos, pues tales empleados únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por lo cual, en caso de considerar como injustificado el despido, no pueden demandar la indemnización constitucional o la reinstalación, porque esas prestaciones dependen del análisis de lo justificado o injustificado del despido, lo que ningún fin práctico tendría tratándose de empleados de confianza, pues no gozan de estabilidad en el empleo y, por ende, las prestaciones derivadas del cese, aun considerado ilegal, no podrían prosperar. Además, en una relación laboral burocrática el titular demandado, al separar del

cargo al trabajador, lo realiza en su carácter de patrón equiparado y no como autoridad, por lo que no es dable analizar la existencia de un despido justificado o no de un trabajador de confianza sobre la base de que quien lo realizó carece de facultades acorde con la ley orgánica del Municipio correspondiente pues, se reitera, ese tipo de trabajadores no goza del derecho a la estabilidad en el empleo.<sup>26</sup>

Uniformidad con la norma federal, puesto que mediante reforma publicada el 27 de diciembre de 2012, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, al artículo 8 de la Ley del Servicio Civil, se priva del derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, por lo cual sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social.

En el siguiente cuadro comparativo de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley del Servicio Civil, observaremos cuales son las características que definen a un trabajador de confianza.

<b>Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado</b>	<b>Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos</b>
<p><b>Artículo 5o.-</b> Son trabajadores de confianza:</p> <p><b>I.-</b> Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;</p> <p><b>II.-</b> En el Poder Ejecutivo... que desempeñan funciones que... sean de:</p> <p><b>a).-</b> Dirección...</p> <p><b>b).-</b> Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas...</p>	<p><b>Artículo 4.-</b> Son trabajadores de confianza aquellos que realizan las siguientes funciones:</p> <p><b>a).</b> Dirección...</p> <p><b>b).</b> Inspección, vigilancia y fiscalización...</p> <p><b>c).</b> Manejo de fondos o valores...</p> <p><b>d).</b> Auditoria...</p>

<sup>26</sup> Registro: 2005640, Tesis: 2a./J. 160/2013 (10a.), Segunda Sala, Jurisprudencia, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II, Materia Laboral, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, página 1322.

<p><b>c).</b>- Manejo de fondos o valores...</p> <p><b>d).</b>- Auditoría...</p> <p><b>e).</b>- Control directo de adquisiciones...</p> <p><b>f).</b>- En almacenes e inventarios...</p> <p><b>g).</b>- Investigación científica...</p> <p><b>h).</b>- Asesoría o Consultoría...</p> <p><b>i).</b>- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.</p> <p><b>j).</b>- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades...</p> <p><b>k).</b>- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.</p> <p><b>l).</b>- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.</p> <p>[...]</p> <p><b>III.-</b> En el Poder Legislativo:</p> <p><b>A.</b> En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores...</p> <p><b>B.</b> En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades,</p>	<p><b>e).</b> Control directo de adquisiciones...</p> <p><b>f).</b> En almacenes e inventarios...</p> <p><b>g).</b> Investigación científica...</p> <p><b>h).</b> Asesoría o consultoría...</p> <p><b>i).</b> El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías; y</p> <p><b>j).</b> Los Secretarios Particulares de Secretario o equivalente, Subsecretario, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno o Municipios o sus equivalentes en sus entidades públicas...</p>
---	---

<p>Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento...</p> <p><b>C.</b> En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento...</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.-</b> En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;</p> <p>[...]</p>	
---	--

La Ley Federal del Trabajo establece en el numeral 9, que es la naturaleza de las funciones la que determina que un trabajador es de confianza, pero del cuadro comparativo se deduce lo contrario, esto es, que en el Derecho Burocrático el trabajador de confianza se determinada no solo por las funciones, además, conforme al catálogo de puestos que determina la legislación burocrática aplicable.

Sin embargo, las características referidas fueron modificadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviéndose que el catálogo de puestos de confianza no es concluyente para determinar que un trabajador es de confianza y abre la posibilidad de que la categoría de confianza se pueda acreditar mediante cualquier medio de prueba con la finalidad de establecer la naturaleza de las funciones, como se observa de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA CATEGORÍA ES INDISPENSABLE COMPROBAR LA NATURALEZA DE LAS

FUNCIONES QUE DESARROLLAN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE ALGUNA DISPOSICIÓN NORMATIVA LES ATRIBUYA UN CARGO O FUNCIÓN CON ESE CARÁCTER.

Las leyes estatales que regulan las relaciones laborales entre los trabajadores y los titulares de las dependencias estatales y municipales, describen diversos puestos y funciones a los que se les asigna la calidad de confianza; sin embargo, si alguna ley, reglamento o cualquier otra disposición normativa de carácter general atribuye a un cargo o función la calidad excepcional referida, como acontece con la mayor parte de las legislaciones laborales de los Estados de la República Mexicana, ello no es determinante para concluir que se trata de un trabajador de confianza, pues no debe perderse de vista que, al constituir una presunción, admite prueba en contrario y al ser aplicable sobre todo a los hechos jurídicos, deben encontrarse plenamente demostrados, esto es, lo relativo a las actividades desplegadas por el trabajador, pues sólo así, el hecho presumido se tendrá por cierto, lo cual es coherente con el carácter protector de las leyes laborales hacia el trabajador, quien es la parte débil de la relación laboral.<sup>27</sup>

#### **1.3.4. Concepto de Nombramiento**

Nombramiento: Acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo. // Documento en que se hace constar dicho acto.<sup>28</sup>

Nombramiento ilegal: Es aquel que ésta hecho en contravención de las disposiciones legales establecidas para su otorgamiento.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Registro: 2011993, Tesis: 2a./J. 71/2016 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, Materia Laboral, Publicación: viernes 01 de julio de 2016 10:05 h, Semanario Judicial de la Federación.

<sup>28</sup> PINA DE, Rafael De, *Diccionario de Derecho*, Editorial, Porrúa, Edición 37, México, 2018.

<sup>29</sup> Idem.

El nombramiento, es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.<sup>30</sup>

El nombramiento debe contener los requisitos siguientes:

<b>Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado</b>	<b>Ley del Servicio Civil</b>
<p><b>Artículo 15.-</b> Los nombramientos deberán contener:</p> <p><b>I.-</b> Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;</p> <p><b>II.-</b> Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;</p> <p><b>III.-</b> El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;</p> <p><b>IV.-</b> La duración de la jornada de trabajo;</p> <p><b>V.-</b> El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y</p> <p><b>VI.-</b> El lugar en que prestará sus servicios.</p>	<p><b>Artículo 16.-</b> Los nombramientos de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios, deberán contener:</p> <p><b>I.-</b> Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado;</p> <p><b>II.-</b> El servicio o servicios que deban prestarse;</p> <p><b>III.-</b> El carácter del nombramiento: definitivo, interino, por tiempo u obra determinada;</p> <p><b>IV.-</b> El rango o nivel;</p> <p><b>V.-</b> El salario, las prestaciones y asignaciones que habrá de percibir el trabajador, así como la duración de la jornada de trabajo; <b>y</b></p> <p><b>VI.-</b> El lugar o lugares en que deberá prestar sus servicios.</p>

En el cuadro comparativo se observa que el nombramiento contiene las condiciones laborales conforme a las cuales el trabajador o servidor público prestará

<sup>30</sup> ACOSTA ROMERO citado por MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

su servicio, pero esas condiciones laborales no están sujetas a una negociación, porque están en función del manual de organización y procedimientos de la dependencia, y el trabajador o servidor público únicamente se adhiere a las mismas.

#### **a) Efectos de los nombramientos**

Una vez que el trabajador o servidor público ingresa a laborar, éste tiene la obligación de rendir protesta, pues así lo señala el artículo 128 de la Constitución Federal: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

De igual manera, la Constitución del Estado señala en el numeral 133, la obligación de todo funcionario o empleado público de otorgar protesta antes de tomar posesión de su cargo, así textualmente establece: “Todo funcionario o empleado público, sin excepción alguna y antes de tomar posesión de su cargo, otorgará la protesta legal de cumplir esta Constitución y las Leyes que de ella emanen...”

Conforme a las disposiciones constitucionales, el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe, en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

En efecto, una vez que se otorga el nombramiento y se presta la protesta de ley, surge la relación jurídica y ésta constituye "un vínculo entre dos o más personas, resultado de un acto jurídico" conforme al artículo 2 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio. El vínculo entre el titular y trabajador será obviamente resultado de la relación laboral, pero el presupuesto para que exista ésta, será el nombramiento correspondiente, o en su caso, que aparezca en las listas de raya, conforme lo dispone el artículo 3 de la citada ley.

#### **b) Tipos de nombramientos**

Los trabajadores prestarán sus servicios en favor del Gobierno del Estado o algún Municipio en forma eventual, o temporal, o interinato, sin que el tiempo de duración de la relación laboral exceda de seis meses, pero si el trabajador no está incluido en la enumeración anterior serán de base.<sup>31</sup>

Será trabajador con nombramiento definitivo una vez que transcurran seis meses de la fecha de su ingreso a una plaza que no sea de confianza.<sup>32</sup>

Conforme a lo anterior, se distinguen los nombramientos siguientes:

- **Definitivos:** Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador, estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen. Los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones y por medio de escalafón respectivo.
- **Interinos.-** Se otorgan éstos para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses. Éstos se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que les concede a los trabajadores por razones de carácter personal, su fundamento legal se halla en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado.
- **Provisionales:** Cuando se expide conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y éste ocupe una vacante temporal mayor de seis meses.
- **Por tiempo fijo:** Son los que se expiden con fecha precisa de terminación de trabajos eventuales o de temporada.
- **Por obra determinada:** Son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada que por su naturaleza no es permanente, la duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Artículo 6 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

<sup>32</sup> Artículo 7 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

<sup>33</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

## **1.4. Tribunales Burocráticos**

### **1.4.1. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

El artículo 123 constitucional en su apartado “B” establece la base del derecho laboral burocrático que regula a los poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, señalando en su fracción XII que en el caso de que surjan conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Sin embargo, el precepto constitucional aludido establece que los conflictos entre el Poder judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

De igual modo, la citada fracción XIII del apartado B, establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes, lo que los excluye constitucionalmente de la protección de la ley laboral burocrática que reglamenta de dicho apartado y por ende, de la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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.<sup>34</sup>

### **1.4.2. El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos (TECA)**

El fundamento del régimen de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores es el artículo 116, fracción VI de la Constitución Federal, el cual señala

---

<sup>34</sup> Artículo 118 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

que: *“Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y...”*

De conformidad con la Disposición constitucional se expide la Ley del Servicio Civil y se crea el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, el cual estará integrado por un representante comisionado por el Gobierno del Estado, que se denominará "representante del Gobierno y Municipios del Estado", un representante de los trabajadores al servicio del Gobierno y Municipios del Estado y un tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados.<sup>35</sup>

Los árbitros durarán en su encargo tres años y sólo podrán ser removidos por haber cometido delitos graves del orden común.<sup>36</sup>

### **1.4.3. Trilogía procesal**

Las partes que intervienen directamente en el proceso laboral burocrático son la actora o demandante, la demandada y el órgano jurisdiccional del conocimiento. La actora puede ser un trabajador o el Patrón-Estado, cuando busque rescindir la relación laboral; la demandada será el Patrón-Estado o el trabajador, según quién haya ejercido su derecho de acción; y, el órgano jurisdiccional del conocimiento será el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. En su caso, las Juntas actuarán como órgano jurisdiccional, cuando se trate de ciertos órganos de la Administración Pública que rijan sus relaciones laborales bajo el apartado "A" del artículo 123 constitucional, caso este último que propiamente no corresponde al derecho laboral burocrático sino al derecho laboral.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Artículo 109 de la Ley del Servicio Civil para el estado de Morelos.

<sup>36</sup> Artículo 110 de la Ley del Servicio Civil para el estado de Morelos.

<sup>37</sup> Idem.

## **CAPITULO 2**

### **ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO**

#### **Introducción**

Los servidores públicos surgieron como trabajadores desprotegidos en sus derechos y el proceso histórico nos indica que las relaciones laborales entre Estado como patrón y sus trabajadores evolucionaron hasta lograr una serie de prerrogativas básicas, sin embargo, las políticas públicas establecidas por los gobierno neoliberales en los últimos sexenios, indican una involución y conforme a lo que se estudia en el presente, parece revelar que la pérdida de esos derechos será la constante en nuestros tiempos, como si se tratase de los inicios del servicio público la tendencia es concluir las relaciones laborales en el momento que lo decida el titular y lo que se observa es que "...la historia no es otra cosa que el eterno retorno de lo mismo."<sup>38</sup>

#### **2.1. Antecedentes legislativos sobre las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio**

##### **2.1.1. Los antecedentes del siglo XIX**

El primer antecedente que se tiene es el de la Suprema Junta Nacional Americana, que en 1811 declaró que: "...todo empleo con cargo a los fondos públicos debía ser de rigurosa justicia y no por gracia...", más adelante, en la Constitución de Apatzingán de 1814 se consideró temporalmente la existencia de los empleos a cuyos ocupantes debían elegirse.<sup>39</sup>

Teniendo como punto de partida el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, los sucesivos documentos constitucionales (Constitución de 1824, Leyes Constitucionales de 1836 y Constitución de 1857), establecieron que corresponde al Presidente de la República nombrar y remover a los empleados públicos con arreglo a la propia norma constitucional, asimismo, las normas supremas

---

<sup>38</sup> Consulta electrónica efectuada el día 16 de julio de 2018, en la página: <http://www.inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol.XXXIII/No.%2080/Eterno%20retorno%20ehistoria%20el%20caso%20de%20Nietzsche.pdf>. Se trata de un ensayo a cerca de Nietzsche, denominado Eterno retorno e historia, realizado por Muñoz Barquero Elizabeth.

<sup>39</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

anteriores a la de 1857 destacaban la facultad del ejecutivo federal para conceder pensiones y jubilaciones a los servidores públicos. También, resulta relevante la ley del 21 de mayo de 1852 expedida por el presidente Arista, en la que se dispuso que todos los empleados en las oficinas de la federación fuesen amovibles a voluntad del gobierno, el cual únicamente podía destituirlos previa instrucción de un expediente, con audiencia del interesado, en junta de ministros y por mayoría de votos de éstos, la Ley Lares del 25 de mayo de 1853, contempló un procedimiento contencioso para dirimir las controversias suscitadas por la remoción de los empleados públicos; para tal efecto se creaba un tribunal de justicia retenida, integrado por el Consejo de Ministros, ante el cual contendrían el empleado removido y salvaguardando los intereses de la administración, el procurador de justicia.<sup>40</sup>

El texto Constitucional de 1857, establecía en su artículo 121, que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión, de guardar dichas leyes; pero al consumarse la separación de la Iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, se dispuso (art. 49) que la simple promesa de decir verdad, sustituiría al juramento religioso con sus efectos y penas, y en la Ley de 14 de diciembre de 1874, se previno que la simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas, pero una y otra sólo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera y la segunda, cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará haciendo protesta formal, sin reserva alguna, de guardar y hacer guardar, en su caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas, además, las leyes que de ella emanen. Tal protesta, la debían prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la Federación, de los Estados o de los Municipios.<sup>41</sup>

En 1911 se presentaron a la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley concernientes a la regulación de los vínculos entre el Estado y sus empleados. Una de ellas relativa a los empleados del servicio docente y de investigación científica, presentada por la diputación de Chihuahua. La otra, suscrita por los diputados Justo Sierra hijo y Tomás Berlanga, era de mayores alcances, ya que pretendía una

---

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2018.

reglamentación para todos los empleados públicos federales, en tales iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía, entre otros aspectos, la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada, entre tales causas existía la referente al personal docente femenino que contrajera matrimonio. La calificación de las causales estaba reservada a la superioridad, la situación política de inestabilidad prevaleciente en aquella época impidió la aprobación de tal proyecto.<sup>42</sup>

### **2.1.2. La constitución de 1917**

Por lo que se refiere al Constituyente de Querétaro, éste no incluyó en el artículo 123 constitucional, de manera específica, los derechos de los empleados públicos. Estableció más bien las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patrones y sin precisar distingos o exclusiones de trabajadores a la norma general, por lo cual en el contenido objetivo del numeral magno no señala trabajadores de excepción. Interpretaciones posteriores y conforme a la dinámica del Estado Mexicano de corporativizar a las clases y grupos sociales, así como, al insalvable criterio de que el artículo en cuestión regía exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo, consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una ley reglamentaria y una base constitucional distinta.<sup>43</sup>

Esa circunstancia se hizo evidente en las decisiones de la Suprema Corte de la Nación, en las cuales se reconocía que los nombramientos de los empleados públicos son del arbitrio exclusivo del superior, esta circunstancia se hace evidente en la tesis que a continuación se menciona:

#### **FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.**

Aunque se les puede ocasionar perjuicios con separarlos de su empleo, cuando se trate de empleados, cuyos nombramientos son del arbitrio exclusivo del superior, no podría concederse la suspensión, sin que sobreviniera el desorden y hasta la anarquía, con grave perjuicio para la sociedad y el Estado.

---

<sup>42</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Hinojosa Salvador. 4 de noviembre de 1919. Unanimidad de diez votos. Ausente: Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>44</sup>

En el intervalo de 1917-1929 se promulga una multiplicidad de normas laborales heterogéneas, expedidas por las legislaturas locales (Puebla, Hidalgo, Aguascalientes, etc.), algunas equiparando servicio público y relaciones laborales privadas. Estas leyes fueron creadas conforme al primer párrafo del artículo susodicho que originalmente estatuyó: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general a todo contrato de trabajo”. Obsérvese que el párrafo no margina a los trabajadores del Estado; por el contrario, podrían ser considerados en el vocablo “empleados”. Dadas las condiciones de los empleados públicos, en 1920, el gobierno se ve obligado a tratar de reglamentar los laborales de sus trabajadores y presenta el: PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, cuyo fin era ubicar a los empleados públicos con la denominación de servidores civiles de la República Mexicana, cuyo artículo 4º especificaba: “El servicio civil a que esta ley se refiere, comprenderá las siguientes categorías: I. Obreros, peones o empleados comunes; II. Escribientes y taquígrafos; III. Dibujantes; IV. Encargados de archivos; V. Oficiales de servicios administrativos; VI. Directores, Sub directores, secretarios de oficinas y otros jefes de ellas; VII. Empleados técnicos y asesores; VIII. Empleados diplomáticos, consulares y agentes comerciales; IX. Personal docente de los establecimientos federales de educación pública; X. Empleados con manejo de caudales; XI. Interventores e inspectores; XII. Sub secretarios de despacho y oficiales mayores...”, pues como se desprende de este artículo, para el servicio civil también estaban incluidos los obreros, peones y empleados comunes, situación que creemos

---

<sup>44</sup> Registro: 289345, Instancia: Pleno, Tomo V, Materia Administrativa, Tipo de Tesis: Aislada, Quinta Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

innecesario, puesto que desde 1917 el constituyente ya los había considerado en el artículo 123 Constitucional.<sup>45</sup>

La presión política y las condiciones miserables de los empleados públicos obligaron al Estado a constituir el 12 de agosto de 1925, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que tuvo alcances muy limitados, pues otorgaba los beneficios sólo a determinados trabajadores.

En 1929, Portes Gil, en un proyecto de Código Federal de Trabajo, en su correspondiente artículo 3 disponía que "se sujetarán a las disposiciones del artículo 123 constitucional todos los trabajadores y patrones, incluyendo al Estado cuando tenga el carácter de patrón". Sin embargo, como no tuvo aceptación tal proyecto, hubo cambios de criterio en la sucesiva legislación. Conviene recordar que el imperativo de unificar la legislación laboral, para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, provocó la necesidad de que previamente se estableciera la pertinente base constitucional. Ante este panorama, el presidente Emilio Portes Gil presentó un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X y proemio del artículo 123, el cual proponía la federalización de la legislación del trabajo. El proyecto se aprobó y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929,<sup>46</sup> con lo que se dio un avance trascendental para expedir más tarde la Ley Federal reglamentaria del artículo 123 de la Constitución.

### **2.1.3. El estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1931**

El día 14 de julio de 1931 y adelantándose a la postura que habría de adoptarse un mes más tarde en la Ley Federal del Trabajo, se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley y en él, se reconoce por el Ejecutivo la limitación de su potestad para expedir nombramientos y ceses, estableciendo el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

<sup>46</sup> DÁVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, 22ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2015.

<sup>47</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

#### **2.1.4. La Ley Federal del Trabajo de 1931 y su determinación en la relación con los trabajadores al servicio del Estado**

Al promulgarse el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, destacó en su artículo 2 que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".<sup>48</sup>

En ese tiempo, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "...tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".

Resulta conveniente, conforme a lo que se ha expuesto, citar una tesis representativa del sentido de las decisiones de la Suprema Corte, la cual se transcribe a continuación:

##### **EMPLEADOS PÚBLICOS.**

El artículo 123 constitucional establece las bases que deben regir el trabajo de los obreros, jornaleros, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, disponiendo que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deben expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a esas bases. El propósito del legislador fue fijar los derechos que corresponden a las clases laborantes, en sus relaciones contractuales con el capital, y el precepto aludido, al hablar de empleados, no quiso referirse a los empleados públicos, en sus relaciones con las autoridades de quienes dependen, pues aparte de que el trabajo de los servidores de la administración pública se rige por las leyes y reglamentos respectivos, son

---

<sup>48</sup> Consulta electrónica efectuada el 15 de julio de 2018, en la dirección:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=193390&pagina=5&seccion=2](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193390&pagina=5&seccion=2)

nombrados o removidos libremente por la autoridad o funcionario autorizado para ello. El citado artículo 123 constitucional se refiere a los empleados o dependientes de los diversos ramos de la industria, comercio, minería, agricultura, etcétera, como lo corrobora el dictamen sobre el capítulo del trabajo que presentó la comisión respectiva, ante el Congreso Constituyente y que en un párrafo dice: la legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. Es pues indudable, que el Constituyente no incluyó en las disposiciones del artículo 123 a los empleados públicos, o Municipios de los Estados, cuando éstos obran en su carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones; por consiguiente, no pueden ser considerados como conflictos entre el capital y el trabajo, a que se contrae la fracción XX del mismo precepto, las dificultades que surjan entre dichos empleados y los poderes o autoridades de quienes dependan. En tal virtud, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no tienen competencia para conocer y dirimir las dificultades mencionadas, y al hacerlo, es inconcuso que violan las garantías individuales que otorgan los artículos 14 y 16 de la Constitución, sin que valga decir que las leyes de los Estados, en materia de trabajo, consideren como patronos a los poderes públicos, y como obreros a los empleados de los diversos ramos de la administración, ya que las citadas leyes son reglamentarias del artículo 123 constitucional, que, en manera alguna, pueden modificar las disposiciones de la Ley Suprema.

Amparo en materia de trabajo 1344/28. Ayuntamiento de Saltillo. 26 de abril de 1933. Unanimidad de cinco votos. Relator: Arturo Cisneros Canto.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Registro: 383808, Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Quinta Época, Tomo XXXVII, Materia Laboral, Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

La tesis evidentemente expone la desventaja y la inseguridad de los trabajadores al servicio del estado, pues señala que los empleados de la administración pública se rigen por las leyes y reglamentos respectivos, quienes son nombrados o removidos libremente por la autoridad o funcionario autorizado para ello.

La necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados, se expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatúa como seguridad de los propios funcionarios y empleados, en bien de la eficiencia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servicios del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.<sup>50</sup>

La efímera vigencia del acuerdo presidencial que únicamente subsistió hasta el 30 de noviembre de 1934, acentuó la tendencia que venía formándose de tiempo atrás que reclamaba la expedición de medidas más eficaces que garantizaran la estabilidad de la situación del servidor público e impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores, pues ordenaba la no remoción de empleados del Estado, además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos y sanciones. Se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos no cabría el establecimiento de un estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables, si discrecionalmente el Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a sus empleados, el estatuto sólo concede la facultad discrecional para ese nombramiento y para esa remoción respecto de los altos funcionarios públicos (Secretarios del Despacho, Procurador General de la República y Gobernador del Distrito Federal), pero respecto a los demás empleados la facultad de

---

<sup>50</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*

nombrar y remover libremente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.<sup>51</sup>

Cuando la Constitución habla de la ley, siempre se refiere a la que es formalmente, la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente, no puede conseguirse por medio de un reglamento, pues esa restricción forma parte de lo que en otro lugar hemos llamado la "reserva de la ley", fuera de esa consideración, debe tenerse en cuenta que el reglamento es más fácilmente modificable y que siendo obra de la misma autoridad facultada para nombrar y remover, existe el riesgo de que ella haga modificaciones inspiradas en motivos circunstanciales o personales y por lo mismo, a pesar de la generalidad de la disposición no pudiera evitarse la arbitrariedad. De tal manera, se llegó a la conclusión de que una Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la libertad de acción del Ejecutivo sería perfectamente admisible por haber sido prevista en el mismo texto constitucional.<sup>52</sup>

Este acuerdo se expedía con el fin de cumplir el citado artículo 2 y ratificaba la disposición del presidente Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos y sanciones. Cuestiones que desde 1932 había estipulado.

Con excepción de los acuerdos mencionados, de naturaleza administrativa, los sucesivos ordenamientos se inclinaron hacia el derecho laboral, para luego dar paso con el tiempo a una nueva y frondosa rama jurídica.

### **2.1.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Periodo del presidente Lázaro Cárdenas)**

Trascurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente reivindicaron su derecho ante el candidato Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras, así fue como del 23 de noviembre al 21 de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Ejecutivo federal y posteriormente, se discutió a partir del 24 de diciembre de 1937 en la Cámara de

---

<sup>51</sup> Ibid, p. 134.

<sup>52</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

Diputados, suscitando encendidas polémicas tanto al interior del Congreso como en las diversas corrientes de opinión pública. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Meses después, el 1 de abril de 1939 se crea el Tribunal de Arbitraje, con gran oposición de los trabajadores.<sup>53</sup>

El proyecto presentado por el General Lázaro Cárdenas tiene una diferencia notable en relación al proyecto de Ley de Servicio Civil de la República Mexicana, ya que ésta consideraba únicamente a los trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo Federal y el nuevo proyecto cardenista ya consideraba a todos los trabajadores, incluyendo a los que prestaban sus servicios en el Poder Judicial y en el Poder Legislativo, pues dicho proyecto fue denominado: "Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", asimismo, a dichos trabajadores ya se les considera como trabajadores del Estado, situación que permite ubicarlos en un contexto más general desde el punto de vista de la relación laboral, en el artículo 2° del referido proyecto nos dice: "Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." El proyecto demuestra el perfeccionamiento jurídico que el gobierno va disponiendo para sus trabajadores, pues como se dice, ya se habla de trabajador del Estado, de nombramiento y de listas de raya, también es importante resaltar que para el caso de los conflictos laborales el proyecto ya hace mención de la existencia del Tribunal de Arbitraje, como instancia para resolver los problemas que se susciten con motivo de las relaciones laborales, pues el artículo 6° del referido proyecto decía: "...En caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje", otro avance importante es la autorización para la existencia de sindicatos en cada unidad laboral, así como la contratación colectiva y el derecho de huelga, por lo que debemos entender que el proyecto significaba un avance importante de los trabajadores al servicio del Estado, pero también una disposición del Gobierno Federal para reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Aún sin estar de acuerdo, se codificaron los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, si es importante reconocer que el General Lázaro Cárdenas del

---

<sup>53</sup> Idem.

Río impulsó a estos trabajadores para preservar sus derechos laborales, aunque como lo expresamos insistentemente, lo mejor hubiera sido que se hubieran reconocido en el mismo artículo 123 Constitucional de 1917.<sup>54</sup>

El proyecto cardenista desató enfurecidas discusiones, tanto al interior del Congreso (senadores y diputados) como en la sociedad, un aspecto que fue discutido abundantemente fue la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en este sentido la Comisión encargada de presentar el dictamen sobre dicho proyecto argumentaba: "Se sugiere la supresión de las Juntas Arbitrales y la constitución de un Tribunal Único de Arbitraje, que integrarán cinco representantes del Estado y cinco de los trabajadores y un árbitro tercero nombrado de común acuerdo entre las partes." Las razones que justifican esta modificación pueden resumirse en la forma que sigue: "por esencia doctrinal los Tribunales de Arbitraje son tribunales de Única Instancia." No es el caso de los Tribunales de Derecho controlados por el Estado y que resuelven conflictos entre particulares, sin interés específico de los juzgadores. Los tribunales de arbitraje, constituidos por representantes directos de las partes en conflicto, dictan sus resoluciones con el carácter de definitivas, supuesto que su fallo tiene el antecedente de la intervención misma de las partes como juzgadoras y del consentimiento de éstas en esa intervención. Ahora bien, el estatuto al establecer las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje, sólo ha duplicado el procedimiento en dos instancias consecutivas, toda vez que no se ha señalado, dentro de la ley, procedimientos diferentes a seguir por el Tribunal de Primera Instancia y por el Tribunal de Alzada. Tal cosa, aparte de la evidente equivocación que constituye ese sistema procesal, significa papeleo innecesario, prolongación indebida del procedimiento arbitral, perjuicio del establecimiento definitivo de los derechos que correspondan a Estado y trabajadores; daría ocasión a que se planteara una peligrosa anarquía en materia de jurisprudencia estatutaria, ya que resolviendo, independientemente los conflictos individuales que se plantean en contra del Estado, las diferentes Juntas Arbitrales, sería muy difícil que todas ellas juzgaran de los casos sometidos a su conocimiento con un criterio jurídico semejante. Por último, las Juntas Arbitrales pueden fácilmente ser influidas por quienes intervienen en los conflictos que se planteen en cada unidad burocrática, coartando su independencia, lo que es menos probable que acontezca al Tribunal de Arbitraje y su desaparición significa un ahorro

---

<sup>54</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

considerable en el presupuesto federal, toda vez que de conformidad con el criterio que se sustenta en el artículo 91 del Estatuto, los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, han de ser cubiertos por el Estado.<sup>55</sup>

Otro debate importante, fue en relación con la existencia de los contratos de trabajo, ya que un número importante de Diputados consideraba que entre los trabajadores y el Estado no debía existir contrato de trabajo, así lo expresó el Diputado José Hernández Delgado al mencionar:

"El grupo mayoritario estima que entre el Estado y sus servidores no existe un contrato de trabajo. Si lo hubiera, esta legislatura tendría el deber ineludible de regir las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores por la totalidad de las prevenciones del artículo 123 Constitucional; disposición que, por ser de naturaleza imperativa, otorga a los trabajadores un conjunto de derechos que no pueden ser restringidos ni limitados al arbitrio del Congreso de la Unión... por tanto, entre ellos y el Estado no hay un contrato de trabajo... el régimen contractual es pues, notoriamente inaplicable a los funcionarios y empleados públicos."<sup>56</sup>

Además, un nuevo elemento importante de discusión fue la sindicación y el derecho de huelga, quienes se opusieron a que éstos derechos formaran parte de los trabajadores al servicio del Estado, expresó:

"Hemos creído inconveniente equiparar a los funcionarios y empleados públicos con los trabajadores manuales al servicio del Estado, repudiando la doctrina contractualista, porque esa equiparación nos conduciría, forzosa e innecesariamente, a tener que otorgarles los derechos de sindicalización y huelga en contra del Estado."

"Y los derechos de sindicalización y huelga en contra del Estado son incompatibles con la esencia misma de este, que es, por definición, el órgano supremo regulador de las actividades sociales."

"Otorgar el derecho de huelga a los servidores públicos equivale a declararlos sustraídos al orden jurídico, colocarlos en un plano de

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

superioridad frente al Estado, hacer que éste abdique de una de sus características que le imprimen la fisonomía de tal, la soberanía. Casi inadvertidamente operaríamos entonces, un desplazamiento de ella -que por mandamiento constitucional reside esencial y originariamente en el pueblo-, no ya quisiera a una clase social determinada, no al proletariado mexicano, sino a la burocracia. Nuestro régimen democrático quedaría suplantado por una oligarquía burocrática que, consciente o indeliberadamente, serviría de instrumento para preparar el establecimiento de una dictadura del proletariado, o un entronizamiento de las derechas.”

"Si toda huelga general es, en rigor un movimiento revolucionario en contra del Estado, así se enderece aparentemente en contra de intereses capitalistas, ¿Qué no decir de una Huelga declarada por los individuos que integran los órganos mismos del Estado?, que sólo podría conducir al derrocamiento del régimen o al aplastamiento de los huelguistas... cualquiera de los términos del dilema que llegare a cristalizar, significaría la desaparición de las instituciones democráticas."<sup>57</sup>

El proyecto de dictamen fue rechazado por los Diputados mediante una votación cuyo resultado fue 30 por la afirmativa y 76 por la negativa, posteriormente mediante discusiones que continuaron dándose, el proyecto fue aprobado por 76 votos por la afirmativa contra 30 votos por la negativa, de la Cámara de Diputados pasó a la Cámara de Senadores.

La discusión de la Cámara de Diputados pretendía introducir modificaciones al proyecto presentado a través de la Cámara de Senadores, pero dichas propuestas fueron rechazadas al regresar nuevamente el proyecto a la Cámara de Senadores, acordando dicha Cámara:

“ÚNICO.- Se desechan las reformas aprobadas por la H. Cámara de Diputados al proyecto de Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ratificándose en todas sus partes el proyecto aprobado por el

---

<sup>57</sup> Ídem.

Senado de la República en su cesión del 21 de diciembre de 1937...".<sup>58</sup>

Finalmente el proyecto fue aprobado por ambas Cámaras Legislativas y publicado por el Presidente Lázaro Cárdenas, en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938, con el nombre de **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, cuyo capitulo contenía los aspectos más importantes de los derechos de los trabajadores, como son: la contratación colectiva, el derecho de huelga, la sindicación, inamovilidad de los trabajadores, derechos de la seguridad social y otros, posteriormente fueron retornados en la respectiva Ley Federal Burocrática. El Estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que bajo el Gobierno de Ávila Camacho, el 4 de abril de 1941 surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

#### **2.1.6. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**

El proyecto fue ampliamente discutido por la Cámara de Diputados y de Senadores, resaltando la participación del maestro Alberto Trueba Urbina<sup>59</sup> en defensa de los derechos de los trabajadores y defendiendo con mucha energía el derecho de sindicalización, la contratación colectiva y la huelga para los trabajadores al servicio del Estado, aprobándose en la Cámara de Diputados por: "97 votos de la afirmativa, contra 2 de la negativa", pasando al Senado para los efectos de ley y finalmente, después de su aprobación, el 17 de abril de 1941, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**".

Este estatuto tuvo una larga vigencia, por decirlo de esta manera, en relación al aprobado el 5 de diciembre de 1938, ya que el referido estatuto perdió su vigencia hasta 1963 en que entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero es necesario aclarar que aún aprobada esta ley, las disposiciones fundamentales del estatuto fueron retomadas para la elaboración de la Ley Federal reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, de tal manera, que los derechos laborales que los trabajadores obtuvieron en 1938, continuaron vigentes.

---

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Citado por MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

El nuevo Estatuto estableció en sus lineamientos más importantes lo siguiente:

- a) La calificación de la huelga.
- b) Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- c) La especificación de las bases para los escalafones.
- d) Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

### **a) La calificación de la huelga**

El mencionado proyecto destacaba una de las preocupaciones importantes del Estado, la huelga, por tal motivo se reforzaba la idea de que existiera la calificación de ésta antes de la suspensión de labores, en este sentido el General Manuel Ávila Camacho al presentar su proyecto, expresaba: "Considerando: Que a diferencia del procedimiento seguido por los obreros en el ejercicio del derecho de huelga, cuando se trate de empleados públicos es indispensable, por la peculiar naturaleza de sus funciones, que no se llegue a la suspensión de las labores sin una calificación previa de la legalidad de esta actitud".<sup>60</sup>

### **b) Creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción**

La integración del Tribunal de Arbitraje, como la instancia jurídica para resolver los conflictos laborales que surgieran entre los trabajadores y el Estado, cuyo artículo 92 mencionaba: "El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer árbitro que nombrarán entre si los representantes citados", asimismo en el artículo 94 se expresaba que dichos funcionarios deberían

---

<sup>60</sup> Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, visible en la página <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/9/pr/pr7.pdf>, consulta realizada el 18 de julio de 2018

de durar en su encargo seis años, disfrutando salarios, iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>61</sup>

También se especificaba los requisitos que debería de contener la demanda de los trabajadores en el caso de que éstos recurrieran al Tribunal de Arbitraje, señalándose en el artículo 101 lo siguiente: "La demanda deberá contener: I. El nombre y domicilio del reclamante; II. El nombre y domicilio del demandado; III. El objeto de la demanda; IV. Una relación detallada de los hechos, y V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde la demanda, y las diligencias que con el mismo fin se solicite que sean practicadas por el Tribunal." A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga el reclamante y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en caso de que aquél no pudiere ocurrir personalmente.<sup>62</sup>

### **c) La especificación de las bases para los escalafones**

Conforme al Estatuto se determina que el escalafón estaría determinado por competencia y antigüedad de trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieron, en segundo lugar, estarían los veteranos de la revolución y los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914. Los ascensos se concederían únicamente en los casos de vacantes definitivas, tomando en cuenta, en primer término, la eficiencia de los candidatos acreditada en un curso entre el personal de la categoría inferior inmediata, con el mínimo de seis meses de servicios, sin notas desfavorable y en igualdad de circunstancias, el de mayor antigüedad. La determinación de las personas que debían ser ascendidas serían determinadas por la Comisión de Escalafón, la cual existiría en cada unidad burocrática y estaría integrada por dos representantes del Titular, dos del sindicato de la misma unidad y el quinto integrante sería nombrado por los otros cuatro. También, se menciona que al generar la vacante se comunicará a todos los trabajadores de la categoría inferior, ello con la finalidad de que concursen para ocupar la plaza, de igual forma, se establece que una vez corrido el escalafón el titular puede libremente designar al trabajador que ocupará

---

<sup>61</sup> Ídem.

<sup>62</sup> Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, visible en la página <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/9/pr/pr7.pdf>, consulta realizada el 18 de julio de 2018.

la plaza. Asimismo, se hace mención que en el caso de una vacante provisional no es necesario aplicar el escalafón, pero éste caso sólo operaría cuando la vacante se ocupara por seis meses. De igual forma, se concedió la posibilidad de ocupar a los trabajadores de base puestos de confianza reservando su categoría anterior.<sup>63</sup>

#### **d) Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas**

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, dispuso que los sindicatos de trabajadores al servicio del Estados son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, limitando su existencia a un solo sindicato y no se admitió la conformación de sindicatos minoritarios, además, se estableció que todos los trabajadores en activo tendrían derecho a formar parte del sindicato, excepto los trabajadores de confianza, quienes no pueden formar parte. Además, en el artículo 53 mencionaba que los miembros del Comité Ejecutivo no podrían reelegirse, de igual forma, la prohibición del Estado de aceptar la cláusula de exclusión y la limitación de los sindicatos de adherirse únicamente a la Federación de Sindicatos de Trabajadores Burócratas y la prohibición de afiliarse a otra central obrera.<sup>64</sup>

#### **2.1.7. La aparición del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal**

Los estatutos precedentes fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 Constitucional con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960<sup>65</sup> del discutido "apartado B", que sirve de base para normar las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

---

<sup>63</sup> Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, visible en la página <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/9/pr/pr7.pdf>, consulta realizada el 18 de julio de 2018.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960, visible en la dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_055\\_05dic60\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_055_05dic60_ima.pdf), fecha de consulta 19 de julio de 2018.

Es en 1959 cuando como resultado de la presión ejercida por la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango constitucional y el Presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional, en la cual se señalaba:

"...con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1 de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los senadores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores..."<sup>66</sup>

Se consideró improrrogable conceder a los servidores públicos el goce de las garantías laborales con las diferencias que resultaran de la distinta situación jurídica que guardan respecto de los trabajadores en general. El decreto que contenía la reforma, luego de ser aprobado, se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960.

La reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, las que formaron el apartado "B" y en consecuencia, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el apartado "A".

Cuando se envía la iniciativa de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional a la Cámara de Senadores, en la exposición de motivos se manifestó:

"Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del apartado

---

<sup>66</sup> DÁVALOS, José, *op. cit.*

B al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamente. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; ha cumplido ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de los veinticinco años en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública que son los trabajadores al servicio de la Nación”.<sup>67</sup>

El resultado de la reforma constitucional fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.<sup>68</sup>

### **2.1.8. Las relaciones laborales de los Gobiernos Estatales y Municipales con sus trabajadores**

Previa a la reforma del artículo 115 constitucional, en febrero de 1983, se cuestionaba si el artículo 123 constitucional contemplaba la relación de los gobiernos estatales y municipales con sus trabajadores.

El texto originario del artículo 123 no hacía distinción entre los sujetos de su protección, de donde se entendía que abarcaba lo mismo a empleados particulares que del Estado en sus distintos niveles.

En 1960 queda integrado el artículo 123 en dos apartados, la interrogante era saber en cuál de los dos estaban incluidos los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios o si, en su caso se le excluía.

El ejercicio de la función pública federal, estatal o municipal requiere de pernas físicas, es a través de su desempeño que se logran los fines del Estado. Dado que no

---

<sup>67</sup> Exposición de motivos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, visible en la dirección: [http://www.senado.gob.mx/OLD/libreria/sp/libreria/DD/contenidos/DIARIOS/1963\\_08\\_21](http://www.senado.gob.mx/OLD/libreria/sp/libreria/DD/contenidos/DIARIOS/1963_08_21), fecha de consulta 20 de julio de 2018.

<sup>68</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, visible en la dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ftse/LFTSE\\_orig\\_28dic63\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ftse/LFTSE_orig_28dic63_ima.pdf), consulta realizada el 19 de julio de 2018.

existe diferencia de fondo en cuanto a los servicios que se prestan a la administración federal, local y municipal, se podría pensar, en principio, que todas estas relaciones por igual se hallaban reglamentadas por el apartado "B". El nombre mismo del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y el proemio del apartado "B", revelan tal como se dijo durante las discusiones de la reforma constitucional de 1960 que "...es incuestionable -y las referencias que han hecho lo comprueban de una manera meridiana- que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y, por lo tanto, de la reforma conducente, al adicionar el apartado "B" del artículo 123 fue... legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión -las autoridades federales- el Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y los trabajadores y empleados de los mismos..."<sup>69</sup>

De tal suerte, que tanto el precepto constitucional como la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 sólo se referían a los burócratas federales y de ninguna manera comprendían a los burócratas estatales o municipales. Ante la anterior aseveración, era evidente afirmar que por exclusión se hallaban entonces en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

En el apartado "A" se establece que el mismo regirá:

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

Del texto anterior, no se puede desprender que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios estén reguladas por este marco, por lo cual resulta significativo el hecho de que el legislador haya querido diferenciar y no equiparar las relaciones laborales de los trabajadores con las empresas de las del Estado con sus servidores.

En consecuencia, resulta claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas y de dos relaciones laborales diferentes, por lo que no es lícito al intérprete de nuestra Ley Fundamental pretender que la relación de trabajo entre las autoridades estatales y sus trabajadores que fue identificada por la Constitución, como esencialmente distinta de la relación laboral de los trabajadores en general, quede comprendida o reglamentada por un

---

<sup>69</sup> DÁVALOS, José, *op. cit.*

conjunto normativo que tiene un fin propio y específico, es decir, el apartado "A" del artículo 123.

La distinción entre ambos tipos de trabajo se ha sostenido en la Ley, se ha defendido por la doctrina y ratificado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Así, las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios no se rigen por el apartado "A", ni en base a una interpretación en el sentido de que quedan comprendidas en la frase "...todo contrato de trabajo", ya que esto sería tergiversar el texto constitucional.<sup>70</sup>

No estando tutelados estos trabajadores ni por el apartado "A" ni por el apartado "B", la interrogante era saber qué ley los regulaba y a quién tocaba expedirla. El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, el cual, como sabemos, está integrado por dos apartados. Por lo que respecta al apartado "A", el Congreso tiene amplias facultades para legislar. Por lo que hace al apartado "B" la facultad se limita a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, quedando al margen de sus atribuciones el regular ese tipo de relación a nivel estatal y municipal.

Si la Federación no tiene facultad expresamente concedida para legislar sobre el vínculo laboral entre los Estado y Municipios con sus trabajadores, de acuerdo al artículo 124 constitucional, la facultad corresponde a las legislaturas de los Estados. Las relaciones laborales que nos ocupan están reguladas entonces por las leyes del servicio civil que expidan las legislaturas de cada Estado.

El que anteriormente no existiera disposición expresa en la Constitución, no significaba de ninguna manera que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no tuvieran derechos o que éstos le pudiesen ser negados. En un intento de reafirmar el federalismo a través del reforzamiento de las estructuras básicas, los Estados y los Municipios, se instrumentó la reforma al artículo 115 constitucional.

“El Municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo... el municipio mexicano languidece... la Federación debilita al Estados y éstos a 109 municipios... persigue superar (la

---

<sup>70</sup> Ibid.

reforma) las dos grandes omisiones que a pesar suyo, nuestro constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del municipio, tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el constituyente de Querétaro no podía prever... está imbuida del espíritu del constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poderla leer y tener la esperanza, la esperanza de que ahora sí, después de más de cuatro siglos y medio, México va a contar con un verdadero municipio libre; en el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete ¿y por qué ahora sí? porque existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga.”<sup>71</sup>

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, por lo que respecta a la fracción IX, que es la relativa a la cuestión laboral, quedó como sigue:

“Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”.

Los Estados siempre conservaron la facultad originaria en materia de relaciones laborales con sus trabajadores y en ejercicio de la misma, expidieron desde los años 20 leyes del servicio civil. Más como es de suponerse, éstas y aun las expedidas más recientemente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones del artículo 123.

La reforma no aclaró si los mínimos laborales que se debían conceder a los trabajadores estatales y municipales eran los contenidos en el apartado "A" o los del apartado "B"; lo ideal hubiera sido una declaración expresa al respecto; sin embargo, de cualquier forma, la cuestión es intrascendente si consideramos que el apartado "B"

---

<sup>71</sup> DÁVALOS, José, *op. cit.*

se refiere al servicio público, y es, sin lugar a dudas, un servicio público el que nos ocupa. Sobre si su ubicación en el apartado "B" es benéfica en comparación con los privilegios que concede el apartado "A", sólo debemos comentar que aun con las graves limitaciones del primero sobre todo en materia de derecho colectivo, el beneficio de la reforma es indudable.

Consideramos que no es adecuado que la reforma por la que se elevaron a nivel constitucional las relaciones laborales de los Estados y Municipios con sus trabajadores se haya consignado en el artículo 115, ya que lo correcto desde el punto de vista técnico, hubiera sido hacerlo dentro del artículo 123 constitucional. La falla técnica pierde relevancia cuando atendemos al beneficio que acarrea consigo a innumerables trabajadores la reforma de referencia.

Uno de los artículos transitorios del decreto disponía que en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, las legislaturas de los Estados adecuarían sus Constituciones y leyes locales, a fin de proveer el debido cumplimiento del mandato.

Vencido el término para que los Estados adecuaran sus legislaciones a la reforma del artículo 115 constitucional, observamos que muchos de los Estados han hecho cambios a ese respecto, sin embargo, algunas legislaturas se han ocupado sólo de otros aspectos de la reforma municipal como el de la desaparición de los ayuntamientos, por ejemplo, ignorando la cuestión laboral.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987, fue derogada la fracción IX del artículo 115 constitucional; sin embargo, su contenido sigue vigente, ya que únicamente se le dio reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, por lo que hace a las relaciones laborales de los Municipios con sus trabajadores y en el artículo 116, fracción V, tratándose del vínculo laboral de las Entidades Federativas con sus trabajadores.

“Quisiéramos ver que las leyes del servicio civil de las Entidades Federativas de inmediato se vieran impregnadas de los derechos que durante muchos años les estuvieron vedados; quisiéramos que la voluntad de cambio expresada rindiera sus frutos ahora mismo; sin embargo, y considerando los largos años que se relegó al Municipio; tal vez no todos los Estados y Municipios tengan la capacidad económica

para soportar el cambio, que implica el otorgamiento de nuevas prestaciones.”<sup>72</sup>

Más una cosa sí es clara, los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios esperaron 66 años para que se les reconocieran sus derechos. Así, lo real, lo trascendente de la reforma es que a estos trabajadores se les dotó de un marco jurídico que constituye una garantía. Estos trabajadores ya tienen un mínimo garantizado.

### **2.1.9. La Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos**

Con esta última reseña histórica nos trasladamos al ámbito local y así, tenemos que el Estado de Morelos inmerso en la corriente emprendida en la Conferencia de la Organización Internacional de Trabajo, inicia en la década de los treinta la labor para emitir un ordenamiento que rigiera los derechos y obligaciones de los empleados públicos deviniendo estos trabajos en lo que actualmente conocemos como Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que data del día 26 de diciembre de 1950.<sup>73</sup>

El ordenamiento que rige la relación laboral entre Gobierno y sus trabajadores en el Estado, sin duda constituyó un paso firme en su época y rompió con la incertidumbre de si al servidor público debía protegérseles sus derechos como trabajador; sin embargo debe tomarse muy en cuenta que esta Ley se expide antes que la reforma constitucional de 1960, 10 años antes; en consecuencia y ante la necesidad de proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones de trabajadores al servicio de los poderes estatal y municipal y sus relaciones entre éstos y para dar congruencia a la norma y sus sujetos con la realidad laboral que se vive en el Estado, se requiere ajustar la Ley que rige a los servidores públicos en el Estado, a los principios consagrados en la reforma federal de 1960, es por esa razón que el 6 de septiembre del 2000, se publica el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” la nueva Ley del Servicio Civil.

## **2.2. Evolución Doctrinaria**

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Consulta electrónica efectuada el 3 de julio de 2018, en la dirección: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LSERCIVILEM.pdf>, en la cual se obtiene la Exposición de Motivos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos Publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 6 de septiembre de 2000.

A través de la historia son cuatro las teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus empleados, las cuales son las siguientes:

- La de la función pública.
- La de la relación laboral.
- La de la autonomía del Derecho Burocrático.
- La del trabajo burocrático como trabajo especial.

### **2.2.1. La Función Pública**

Esta teoría se refiere a que la relación jurídica existente ente el Estado y sus trabajadores, deriva del conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre ellos.

Sin embargo, estos deberes y derechos no encuadran únicamente en el ámbito laboral, sino que abarca otros, que tiene que ver con los fines del Estado, además, la función pública se circunscribe a la administración pública, esto es, al Poder Ejecutivo y las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores incluyendo también a los trabajadores que prestan sus servicios dentro de los Poderes Legislativos y Judicial.

Sería la supresión de la voluntad humana como la fuente omnipotente del orden jurídico y la aparición de un cuerpo político representante de la nación, cuya función única sería cuidar la vigencia del derecho, con otras palabras, sería el tránsito del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes, pues, como expresó el Generalísimo José María Morelos y Pavón en el Congreso de Anáhuac de 1814, la buena Leyes superior a todo hombre, sería el ideal platónico acuñado en el diálogo las leyes convertido en una realidad política. De este esquema de ideas nacería la denominación de estado de derecho. De esta concepción, a la que no se le puede negar un cierto grado de belleza, si bien era la pantalla que ocultaría el dominio de la burguesía sobre las grandes masas de la población, surgió la nueva teoría de la noción pública, apoyada en los principios siguientes: a) *Jorge Jellinek*, con su habitual maestría, precisó los dos criterios de la distinción entre el derecho público y el privado, por una parte, la distinta manera de ser y los diversos efectos de las relaciones jurídicas, base de la clasificación en relaciones de igualdad o de coordinación, propias del derecho privado y en relaciones de subordinación o de supraordenación, que

pertenecen al derecho público y por otra, las distintas cualidades con las que intervienen los sujetos de las relaciones jurídicas, bien como titulares de poder público, ya como particulares. Pues bien, las relaciones entre el estado y sus funcionarios, agentes, trabajadores, servidores o como quiera llamárseles, serían relaciones de derecho público, ante todo, porque el estado interviene en ellas con su categoría de titular del poder público y en segundo lugar, porque se trataba de relaciones de supraordenación. **b)** Uniformemente declaró la doctrina que las relaciones que consideramos estaban regidas por el derecho administrativo, porque se movían dentro del campo de la actividad del Estado. **c)** En multitud de libros y entre líneas, porque los escritores no se atrevían a afirmarlo expresamente, el estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de *l'Ancien régime* (régimen anterior). **d)** Partiendo de las consideraciones que anteceden, podemos repetir que subsistieron los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional, a los que debían sacrificarse las necesidades y aun el bienestar personal: los trabajadores públicos serían algo así como sacerdotes del estado, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que su misión consistiría en realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia legal.<sup>74</sup>

### **2.2.2. Teoría de la Relación Laboral**

Para Mario de la Cueva: "La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estudio objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias."<sup>75</sup> esta definición no sólo es aplicable a la relación de trabajo en el apartado "A", sino también coincide con los elementos de la relación laboral burocrática.

---

<sup>74</sup> CUEVA, Mario De La, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I, 22ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2018.

<sup>75</sup> *Ibid.*

### 2.2.3. Teoría de la Autonomía del Derecho Burocrático

Según esta teoría, el derecho burocrático es independiente del derecho administrativo aun cuando sigue teniendo relaciones con él, pues no constituye una materia que se encuentre aislada, además, los sujetos del derecho burocrático se encuentran inmersos en una estructura que se rige por normas administrativas, pues como ejemplo, basta el nombramiento de los titulares de los Tribunales. En ese sentido el Dr. Fix Zamudio afirma respecto a la influencia que tiene sobre el derecho burocrático: "Esto no significa que se justifique una confusión entre las normas burocráticas y las laborales, debido a que los órganos del poder, aun en el plano de sus relaciones jurídicas con sus servidores, no abandonan su carácter de titulares de los servidores públicos, ni menos aún puede ser equiparado a los empleadores o negociaciones privadas, puesto que no persiguen fines de lucro. Esto nos lleva a la necesidad de reconocer la autonomía de derecho burocrático respecto del laboral, aun aceptando su estrecho parentesco, ya que la índole pública de la función que desempeñan los servidores del Estado imprime determinadas modalidades en sus relaciones con los órganos de poder."<sup>76</sup>

En el mismo sentido se pronuncia el Dr. Acosta Romero, ya que expresa su objeto, finalidad y metodología deben ser propias, agregando que "en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia, el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común."<sup>77</sup>

Además, señala Néstor de Buen: "Entre los servidores del Estado y los trabajadores privados no hay diferencias que justifiquen un tratamiento distinto, cualquiera que sea el origen de su incorporación a la actividad laboral; elección, nombramiento o contrato de trabajo sin olvidar la discutible relación laboral marginada

---

<sup>76</sup> Citado por MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *op. cit.*

<sup>77</sup> *Idem.*

de un contrato, las condiciones no pueden ser diferentes, aunque lo sea el origen de la relación."<sup>78</sup>

#### **2.2.4. Teoría del Trabajo Burocrático como Trabajo Especial**

Pudiéramos preguntarnos, ¿por qué considerar el derecho burocrático como un derecho especial? Un derecho es especial es cuando se refiere a una determinada categoría de personas y sus normas son particulares, si bien no contrastan con el derecho común, o también por contener normas pertenecientes a una institución o una serie de relaciones determinadas, o sea cuyo fin es una regulación parcial.

Néstor de Buen considera que: "...los derechos especiales implican, en realidad, una modificación de las reglas relativas a la duración, suspensión, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo y establecen regímenes diferentes de condiciones de trabajo, particularmente con respecto a jornadas y a derechos y obligaciones de patrones y trabajadores", en este mismo sentido, Mario de la Cueva indica que la especialidad de los trabajadores "no se refiere a la naturaleza jurídica de la relación trabajador-patrón, pues ésta, lo diremos por segunda vez, es idéntica a la relación de trabajo tipo... sino a la concurrencia de ciertas modalidades que se dan en su desarrollo vinculadas a las condiciones de trabajo y a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones."<sup>79</sup>

Ahora bien, la propia Ley Federal del Trabajo contienen capítulos que nos hablan de los trabajos especiales, en los cuales el patrón es una persona física o moral, como sería el trabajo ferrocarrilero, el relativo a las universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley y otras, por lo cual se concluye: "...que las condiciones normativas que hacen un trabajo especial se originan por el tipo o naturaleza del trabajo y no por el tipo o naturaleza de patrón, por lo que la teoría del trabajador burocrático como trabajo especial, tampoco tiene sustento."

El artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que la relación jurídica laboral se entenderá establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio,

---

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Idem.

Alberto y Jorge Trueba<sup>80</sup> al comentar este artículo, que nos habla de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: "...es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud de un nombramiento o por aparecer en las listas de raya, su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter acontractualista."

### **2.3. Conclusión, la integración del derecho burocrático**

Como se puede observar, a la integración del derecho burocrático han confluído diversas normas y conceptos, tanto del derecho constitucional y administrativo como del derecho laboral y de la seguridad social, sin que pierda su identidad, orientaciones y naturaleza esta nueva disciplina, que muy bien podemos considerar autónoma.

Desde el punto de vista constitucional-administrativo, la relación con el derecho burocrático es íntima, ya que el Estado, a fin de realizar sus funciones, requiere de instrumentos que permitan el ejercicio del poder. Un instrumento es la administración pública, cuyo funcionamiento ha menester de un conjunto de individuos que se denomina burocracia, misma que se rige por normas específicas de distinta naturaleza, según se trate de la función pública propiamente dicha o bien de su régimen laboral.

Las normas que tienen por objeto la organización político-jurídica del Estado son de naturaleza constitucional, mientras que la estructura, organización y funcionamiento del poder, corresponde a las normas administrativas.

La organización político-jurídica del Estado mexicano tiene como fundamento los artículos 40, 41 y 44 de nuestra Carta política. Respecto a la estructura y funcionamiento, encontramos su base legal en el artículo 90 de la Constitución y su respectiva Ley de la Administración Pública Federal.

La administración, requiere de personas para su funcionamiento. Estas personas realizan una función pública que es normada por leyes, reglamentos y

---

<sup>80</sup> Ídem.

circulares de derecho administrativo, cuando se trata del servicio que se presta al público, pero además por reglas específicas que no son de derecho administrativo ni constitucional, cuando se trate de sus relaciones con el propio Estado considerado como patrón. Estas últimas normas son derecho burocrático, pero no están aisladas sino en estrecha correspondencia con las de carácter constitucional y administrativo, en tanto que facultan a los órganos del poder público para llevar a cabo tales relaciones con quienes en calidad de trabajadores de base son incorporados a la administración pública.

En virtud de que en nuestro país las normas que constituyen el derecho de la seguridad social no alcanzan plenamente un rango automático por la carencia de tribunales especializados, por lo tanto, aquellas que son producto del apartado B del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria que crea el Instituto de Seguridad Social en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, concurren junto con algunas de carácter administrativo y laboral a la formación del derecho burocrático.

Respecto al derecho laboral, son múltiples los conceptos que le son propios, pero también son aplicados con perfiles que le son particulares, sui generis al derecho burocrático, coadyuvando a su integración. Entre otras figuras e instituciones que encontramos en el nuevo derecho y que tienen su génesis en el derecho del trabajo, podemos mencionar: derecho de huelga, sindicato, relación de trabajo, condiciones de trabajo, tiempo extraordinario de trabajo, trabajador de base, etc., aunque como ya expresamos, su interpretación y alcances son distintos en la materia burocrática.

## **CAPÍTULO 3**

### **EL ÁMBITO PROCESAL DEL DERECHO BUROCRÁTICO**

#### **Introducción**

En el presente capítulo, se analizan precisamente los aspectos procesales del Derecho Burocrático en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Civil.

Durante bastante tiempo se consideró al régimen jurídico de los trabajadores del Estado como parte del derecho administrativo; luego, con la adición del apartado B, al artículo 123 constitucional, se ubicó en el derecho del trabajo. Hoy como disciplina autónoma, por su extensión tutelar a un grupo social, la burocracia que forma parte de la clase trabajadora se constituye en una garantía social irrenunciable, y por lo tanto, reivindica derechos. Sin embargo, la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo en el ámbito procesal constituye una falta de técnica legislativa, por qué aprobar una Ley incompleta, por qué el legislador se niega expedir una ley que contenga un contenido sustantivo y otro adjetivo, el cual reglamente las etapas procesales y determine las pruebas que sean admisibles, su desahogo, así como, una etapa de ejecución, sin aplicar supletoriamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, ya que ello constituye una omisión legislativa, un retroceso que acota la autonomía legislativa del derecho burocrático estatal.

#### **3.1. Garantías procesales en el derecho burocrático**

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, establecen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia

no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quién ejercite una acción, tenga oportunidad de acreditarla y quién estime lo contrario, cuente a su vez, con mecanismos para acreditar sus defensas y excepciones, aportando los medios probatorios idóneos y una vez desahogados, formulen sus alegaciones y finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre la Litis planteada, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.<sup>81</sup>

### **3.2. Procedimiento ordinario y sus etapas**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla dos tipos de audiencia, la de pruebas, alegatos y resolución, así como, la de pruebas, alegatos y laudo. La primera, se refiere a cuando el trabajador ejercita su acción, y la segunda, cuando el Patrón-Estado opone sus defensas y excepciones.

En realidad, la diferencia apuntada se debe a una falta de técnica legislativa, ya que la citada resolución es un laudo.

A continuación, se explican los dos tipos de audiencia respecto al ordenamiento laboral burocrático referido.

### **3.3. Audiencia de pruebas, alegatos y resolución**

Una vez admitida la demanda, se notificará a la dependencia o institución demandada, la que deberá producir su contestación de demanda en un plazo que no exceda de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente a la fecha de su

---

<sup>81</sup> IUS, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2018, Tesis: I.7o.A.41 K, Página: 1254, Rubro: AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

notificación; la cual deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y, ofrecer las pruebas correspondientes. Después de lo cual el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas, la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ante la que se actúe calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inútiles, ociosas, intrascendentes, 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.

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

Una vez desahogados todos los medios probatorios se cerrará la etapa de pruebas y las partes procederán a esgrimir sus alegatos. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su resolución o laudo, las consideraciones en que funde su decisión. Laudo en el cual el Tribunal no podrá condenar al pago de costas.

### **3.4. Audiencia de pruebas, alegatos y laudo**

Cuando se busque la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de una dependencia o institución, el proceso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se desarrollará en la siguiente forma:

- a)** La demandante presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma, solicitando en el mismo acto el desahogo de las

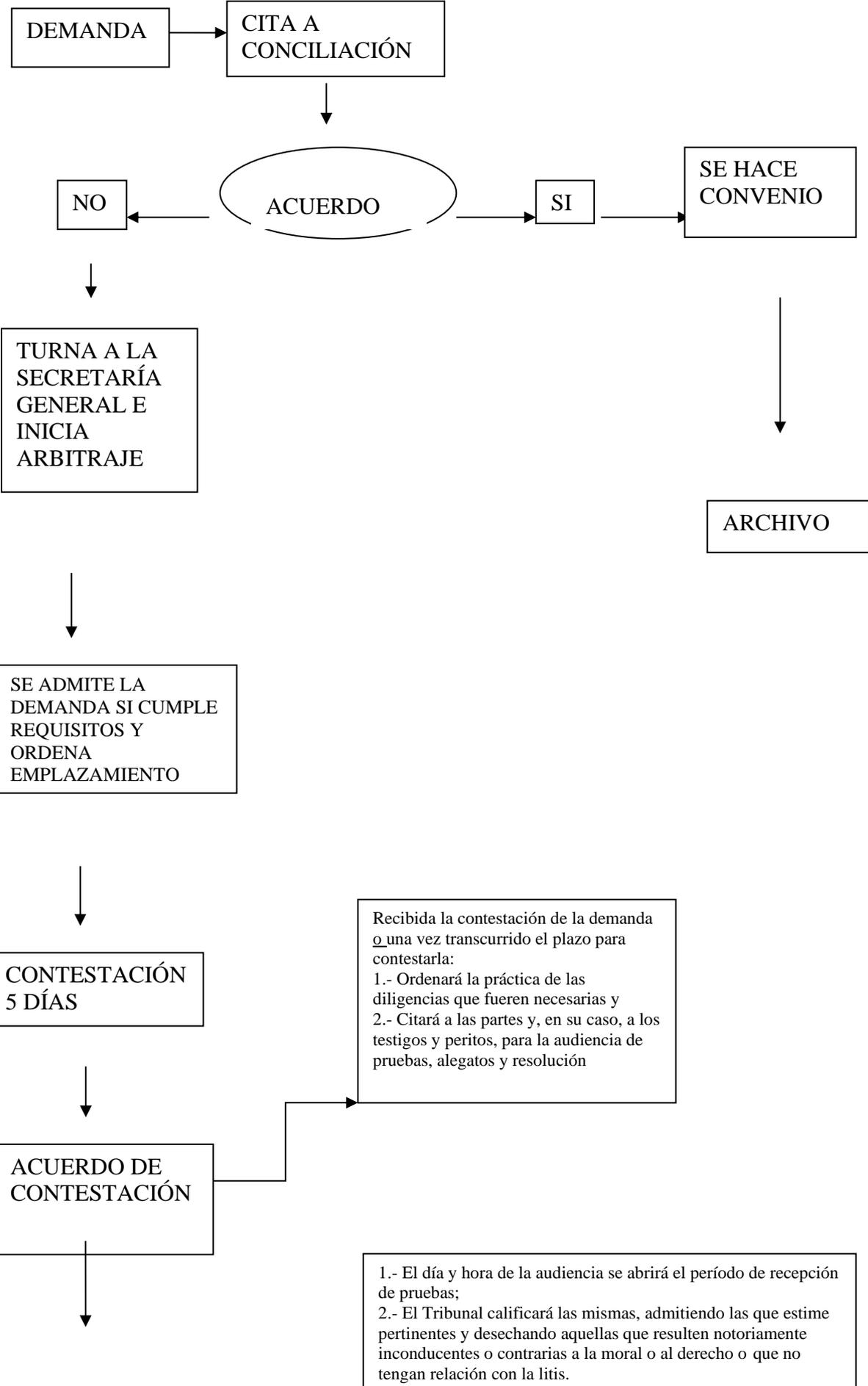
demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia de pruebas, alegatos y laudo;

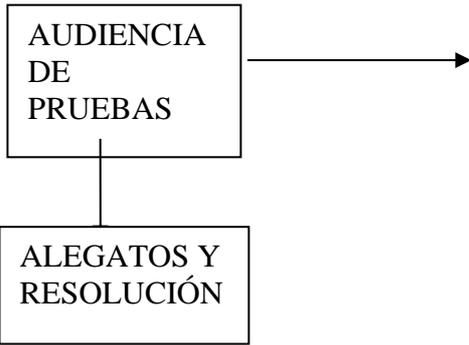
**b)** Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que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

**c)** Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a la audiencia de pruebas, alegatos y laudo, que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos 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 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.

A continuación, observemos esquemáticamente el procedimiento ordinario y sus etapas de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Diagrama del procedimiento ordinario y sus etapas de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado





### **3.5. Proceso local burocrático**

Las relaciones laborales del Estado de Morelos con sus trabajadores están reguladas por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial el día 6 del mes septiembre del año 2000, la cual tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio.

#### **3.5.1. Integración del tribunal**

El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje estará integrado de acuerdo como lo dispone el numeral 109 de la Ley del Servicio Civil, por:

- Un representante comisionado por el Gobierno del Estado, que se denominará “representante del Gobierno y Municipios del Estado”.
- Un representante de los trabajadores al servicio del Gobierno y Municipios del Estado.
- Un tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados.

#### **3.5.2. Competencia**

En los términos establecidos en el artículo 114 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales y colectivos que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores, en los casos siguientes:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores;
- Conocer de los conflictos individuales tramitados por beneficiarios supérstites que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores;
- Conflictos que surjan entre el sindicato y un Poder Estatal o Municipio,
- Conflictos que surjan entre los diversos sindicatos;
  - El registro y cancelación de los sindicatos de trabajadores al servicio de los tres Poderes del Estado o de los Municipios.
  - Renovación de Comités Ejecutivos.

- Expedición de oficios de Certificación (Toma de nota)
- Impugnación de elecciones.
- Padrones.
- Condiciones Generales de Trabajo.
- Condiciones Contractuales de Trabajo.
- El procedimiento de huelga.
- Intrasindicales de un Poder Estatal o Municipio.
- Escalafón.

### **3.5.3. Instrucción**

En los dispositivos 115, 116 y 117 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se establece el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, el cual se iniciará con la demanda y además, indica:

- La demanda podrá ser escrita o verbal.
- La contestación se hará en igual forma y en una sola audiencia.
- A la demanda y contestación se acompañarán las pruebas en que se funden y los documentos que acrediten la personalidad.
- Las partes, en su escrito inicial o primera comparecencia, deberán señalar domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Dentro de las veinticuatro horas siguientes contadas a partir del momento en que reciba la demanda, dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia.
- La cual deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a los que se haya recibido la demanda.
- En el mismo acuerdo ordenará se notifique personalmente a las partes con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda.
- En la notificación se apercibirá al demandado, que si no concurriere a la audiencia, se le tendrá por inconforme con todo arreglo conciliatorio, por

contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido el derecho para ofrecer pruebas.

#### **3.5.4. Etapas**

Las etapas procesales son cada una de las subdivisiones que prestan los procesos, y en cuyo transcurso tendrán lugar determinados actos materiales y jurídicos, así como, hechos jurídicos, a cargo tanto de las partes como, en su caso, del juzgador.<sup>82</sup> El proceso burocrático local está integrado por las etapas siguientes:

- Demanda
- Conciliación
- Contestación a la demanda
- Admisión y desahogo de pruebas
- Alegatos
- Laudo

#### **a) Incidentes**

EL incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso.<sup>83</sup> Conforme a la reforma de 18 de julio de 2013, se adicionan los numerales 119 Bis y 119 Ter, conforme a los cuales se integra la figura de los incidentes de previo y especial pronunciamiento y se reconocen los siguientes:

- I.- Nulidad;
- II.- Competencia;
- III.- Personalidad;
- IV.- Acumulación, e
- V.- Insumisión al Arbitraje.

---

<sup>82</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable, "Elementos de Teoría General del Proceso"*, Editado por la SCJN, México, 2015.

<sup>83</sup> PINA Rafael De y PINA VARA Rafael De, *Diccionario de Derecho*, 37ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2018.

La característica principal de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, es porque “...*impiden el curso de un juicio en tanto no se resuelvan*”.<sup>84</sup>

Cuando en una audiencia o diligencia se promueva incidente de falta de personalidad o de insumisión al arbitraje, éstos se sustanciarán oyendo a las partes y se resolverán dentro de los dos días hábiles siguientes, una vez que se hayan desahogado las pruebas correspondientes.

En los casos de nulidad, competencia y acumulación, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de los tres días hábiles siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.

### **3.5.5. Laudo**

La jurisdicción del trabajo constituye el problema total del derecho del trabajo, porque siguiendo a Kelsen, el juzgador no solamente aplica la Ley, sino que realiza un acto de creación jurídica, es decir, al individualizar la norma crea una norma jurídica, por consiguiente la actividad jurisdiccional tiene una doble importancia: de un lado por la aplicación e interpretación de la Ley laboral, de otro porque implica una creación de derecho laboral.<sup>85</sup>

El laudo es la “...resolución definitiva... que pone fin a un conflicto jurídico o económico tras agotar el procedimiento...”<sup>86</sup> Al respecto, la Ley del Servicio Civil en su artículo 119 señala que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje apreciará en conciencia las pruebas que le presenten las partes, sin sujetarse a reglas fijas para su actuación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo la consideración en que funda su decisión.

### **3.5.6. Duración del juicio**

---

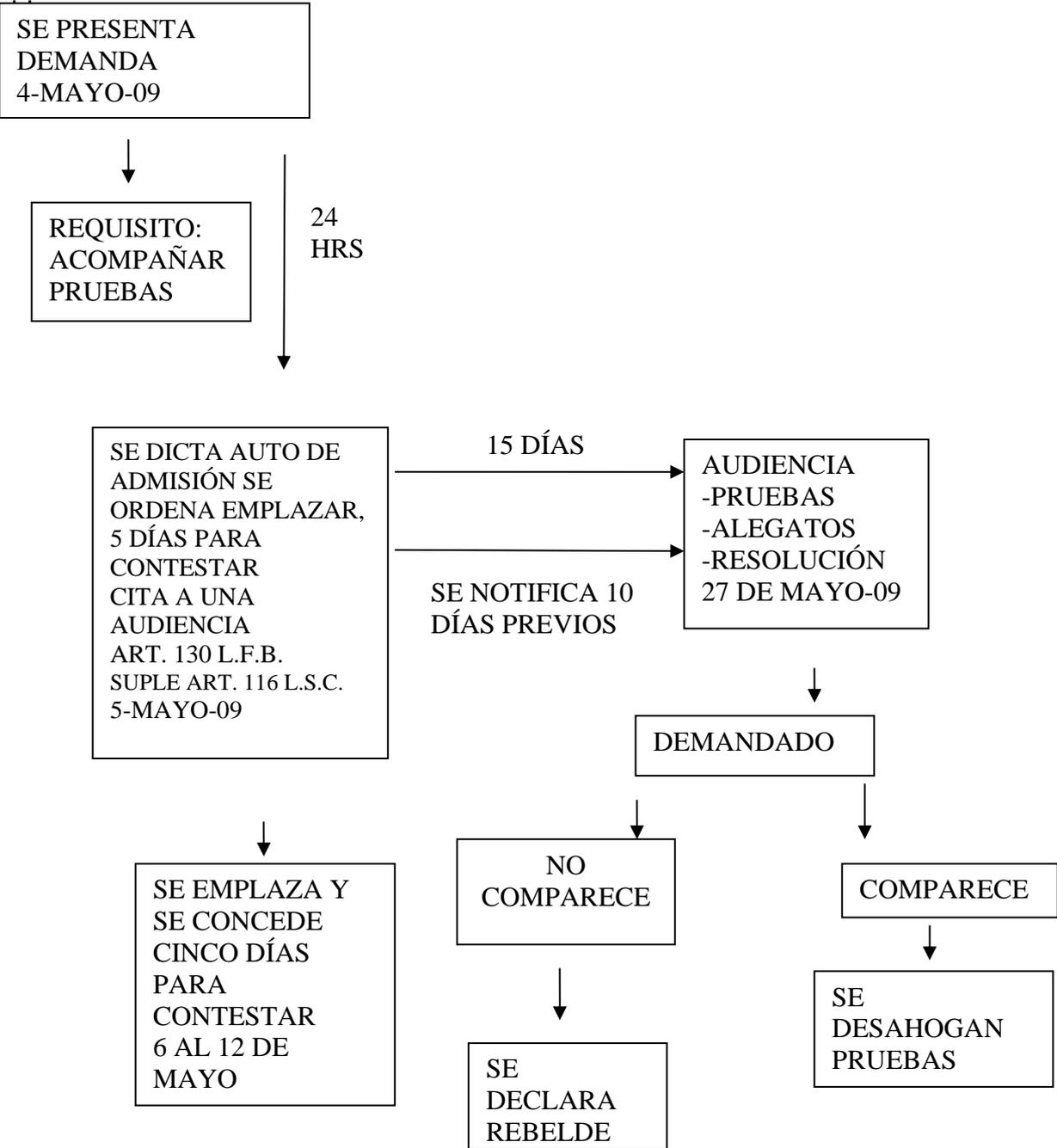
<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> KELSEN citado por CLIMENT BELTRÁN, JUAN B., *Ley Federal del Trabajo*, 31ª Edición, Editorial Esfinge, México, 2019.

<sup>86</sup> SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario Derecho Laboral*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2013.

El Tribunal está facultado y obligado a adoptar todas las medidas necesarias para el efecto de resolver los juicios en un término máximo de seis meses a partir de la presentación de la demanda. Y las resoluciones que dicte el Tribunal serán inapelables y se cumplirán desde luego por la autoridad correspondiente.<sup>87</sup>

**Diagrama del procedimiento ordinario y sus etapas de acuerdo a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**



<sup>87</sup> Artículo 123 de la Ley del Servicio Civil.

REQUISITO ACOMPañAR PRUEBAS
-----------------------------------

### **3.6. Las pruebas en el derecho burocrático**

#### **3.6.1. Medios probatorios**

Toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no enumera los medios probatorios que son admisibles en el litigio laboral burocrático, debe aplicarse supletoriamente primero la Ley Federal del Trabajo y en segundo lugar el Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo establece el artículo 11.

Conforme a la supletoriedad que permite la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos remitimos al artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo, la cual establece lo siguiente:

*Son admisibles en el proceso todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho, y en especial los siguientes:*

*I. Confesional;*

*II. Documental;*

*III. Testimonial;*

*IV. Pericial;*

*V. Inspección;*

*VI. Presuncional;*

*VII. Instrumental de actuaciones; y*

*VIII. Fotografías, cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y de video, o las distintas tecnologías de la información y la comunicación, tales como sistemas informáticos, medios electrónicos ópticos, fax, correo electrónico, documento digital, firma electrónica o contraseña y, en general, los medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.*

Al tenor de dicha disposición, se considera que deben de operar las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo respecto de la carga de la prueba, pues se trata de una consecuencia inmediata.

Respecto de la carga de la prueba el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, establece lo siguiente:

*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. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:*

*I. Fecha de ingreso del trabajador;*

*II. Antigüedad del trabajador;*

*III. Faltas de asistencia del trabajador;*

*IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo;*

*V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos de los artículos 37, fracción I, y 53, fracción III, de esta Ley;*

*VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador o a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha y la causa de su despido;*

*VII. El contrato de trabajo;*

*VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales;*

*IX. Pagos de días de descanso y obligatorios, así como del aguinaldo;*

*X. Disfrute y pago de las vacaciones;*

*XI. Pago de las primas dominical, vacacional y de antigüedad;*

*XII. Monto y pago del salario;*

*XIII. Pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; y*

*XIV. Incorporación y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social; al Fondo Nacional de la Vivienda y al Sistema de Ahorro para el Retiro.*

*La pérdida o destrucción de los documentos señalados en este artículo, por caso fortuito o fuerza mayor, no releva al patrón de probar su dicho por otros medios.*

### **a) Confesional**

Advierte Carnelutti que, si la prueba judicial tiene por finalidad la fijación formal de los hechos por el juez, la confesión opera no como un medio de probar los hechos, sino como un medio de dispensa de la prueba misma (De ahí el aforismo “a confesión de parte, relevo de prueba”).<sup>88</sup>

Agrega la idea sutil de que el confesante declara no para que el juez conozca el hecho declarado, sino para que fije el hecho tal como ha sido declarado, prescindiendo de la verdad del mismo. Sin embargo, estimamos que ese principio no es aplicable de manera absoluta en materia laboral, pues no puede tomarse al pie de la letra la confesión del trabajador que verse sobre hechos o cuestiones que requieran una preparación técnica o jurídica para entenderlos y en esos casos, debe administrarse la confesión con otros medios de prueba. Tradicionalmente llamada “llamada la reina de las pruebas”, ha ido perdiendo esa eficacia rotunda, en primer lugar porque el aleccionamiento de quienes tiene que rendirla desvirtúa la espontaneidad y la veracidad misma de las declaraciones; y además por la desigualdad en que se encuentra el trabajador con el patrón, ya que aquél tiene que contestar posiciones que a veces entrañan conceptos técnicos o jurídicos para los que no están preparados, a diferencia del patrón que suele desahogar esta prueba por conducto de un representante o apoderado bien instruido para evitar las respuestas que perjudiquen a la empresa.<sup>89</sup>

### **b) Documental**

Haremos referencia a otro de los medios de prueba consignados en la ley, como es la documental. Los documentos son toda cosa que sea producto de un acto humano, perceptible por los sentidos de la vista y del tacto, que sirva de prueba histórica, directa y representativa de un hecho cualquiera. Se desprende de la definición, que esta prueba es representativa y quisiéramos al punto aclarar que, en realidad, la prueba documental puede ser declarativa o simplemente representativa y

---

<sup>88</sup> CARNELUTTI citado por CLIMÉNT BELTRÁN, Juan, *Derecho Procesal del Trabajo, 20ª Edición, Editorial Esfinge, México, 2014.*

<sup>89</sup> Ídem.

efectivamente así es, porque en el primero de los casos es cuando contenga una declaración de quien la crea u otorga, o simplemente la suscribe, como es el caso de los escritos públicos o privados. Pero puede ser únicamente representativa cuando no contenga ninguna declaración, como ocurre con los planos, cuadros o fotografías, cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y/o video, o las distintas tecnologías de la información y la comunicación, tales como sistemas informáticos, medios electrónicos ópticos, fax, correo electrónico, documento digital, firma electrónica o contraseña y, en general, los medios aportados por los descubrimientos de la ciencia. Respecto de la importancia que los documentos guardan como medios de prueba, el maestro Devis Echandia nos dice:

*Los documentos suministran una representación permanente y relativamente segura de los hechos que pueden interesar más tarde a un proceso, o que suelen hacerse valer en las relaciones de sociedad extraprocesales, por lo cual es enorme su importancia como instrumento de certeza jurídica, de realización espontánea pacífica de los derechos. De ahí la tendencia inmemorial a exigir el escrito como prueba de ciertos actos jurídicos e inclusive como requisito para su nacimiento o validez, que en el derecho moderno ha disminuido en cuanto al primero y se ha acentuado a lo segundo. La importancia del documento es consecuencia lógica de sus múltiples funciones.<sup>90</sup>*

### **c) Testimonial**

La prueba testimonial es aquella que se basa en la declaración de persona (s) ajena (s) a las partes, sobre los hechos relacionados con la *litis* que hayan sido conocidos directamente y a través de sus sentidos por ella. A esta persona se le denomina testigo.<sup>91</sup>

### **d) Pericial**

---

<sup>90</sup> Citado por BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*, 3ª Edición, Editorial Trillas, México, 2010.

<sup>91</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

La peritación es una actividad procesal desarrollada, en virtud de un encargo judicial, por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, artísticos o científicos, mediante los cuales se suministran al tribunal argumentos o razones para la formación de su convencimiento, respecto de ciertos hechos cuya percepción o cuyo entendimiento escapa a las aptitudes del común de las personas.<sup>92</sup>

#### **e) Inspección judicial**

Consiste en el examen que el tribunal hace directamente del hecho que se quiere probar, para verificar su existencia, sus características y demás circunstancias, de tal modo que lo perciba con sus propios sentidos, principalmente el de la vista, pero también en ocasiones con su oído, tacto y olfato, así como el gusto.<sup>93</sup>

#### **f) Presunciones**

Dada su naturaleza es la única prueba que procesalmente debe desahogarse sin que exista ofrecimiento de parte, al menos en el derecho procesal del trabajo. Las presunciones son las consecuencias que la ley o el juez deducen de un hecho conocido, para averiguar la verdad de otro desconocido. La primera se llama legal y la segunda humana.<sup>94</sup>

#### **g) Instrumental de actuaciones**

La prueba instrumental es el conjunto de actuaciones que obran en el expediente, formado con motivo del juicio, las cuales el Tribunal estará obligado a tomar en cuenta. Es menester hacer la presión, de que sólo aquellas actuaciones a las que sea dable otorgarles valor probatorio conforme a Derecho, ya que en algunos litigios ciertos medios probatorios podrían carecer de valor por estar ofrecidos indebidamente, por no haber sido perfeccionado o porque en su desahogo concurrieron ciertos elementos o circunstancias las que dejen sin débito procesal.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *op. cit.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> CLIMÉNT BELTRÁN, Juan, *op. cit.*

<sup>95</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel, *op. cit.*

## **h) Medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.**

Son aquellos medios probatorios aportados por los descubrimientos de la ciencia, que avanza de una forma acelerada, conforme a los cuales se considera la existencia de grabaciones, discos magnéticos, discos ópticos, simulaciones en tercera dimensión, fotografías impresas y digitales, cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y de video, o las distintas tecnologías de la información y la comunicación, tales como sistemas informáticos, medios electrónicos, ópticos, fax, correo electrónico, documento digital, firma electrónica o contraseña, certificados de internet, etcétera.<sup>96</sup>

### **3.7. Alegatos**

Una vez concluidas y desahogadas todas las pruebas admitidas se pasará a los alegatos, que consisten en el informe que rinden a la Junta las partes el que contendrá el resumen y las consideraciones de interés para cada una.<sup>97</sup>

Los alegatos derivan de los principios de audiencia e igualdad de las partes y, consisten en las manifestaciones o razonamientos que las partes formulan, teniendo por objeto fortalecer sus puntos de vista sostenidos en el juicio. Esto es, son apreciaciones personales de las partes que buscan influir en el ánimo del juzgador a efecto de colmar sus pretensiones, ya que los alegatos se exponen razones tendientes a ilustrar al juzgador sobre la *litis* planteada.<sup>98</sup>

### **3.8. Laudo**

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<sup>97</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*, 5ª Edición, Editorial Sista, México, 1996, p. 615.

<sup>98</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel, *op. cit.*, p. 102.

Conforme a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, una vez que se desahoguen las pruebas y se presenten los alegatos, se dictarán los puntos resolutive del aludo, que se engrosará dentro 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 lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el aludo dentro de quince días.

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

Para emitir el laudo, el Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para estimación y, resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada. Sin embargo, deberá expresar en el laudo las consideraciones que motiven su decisión y los preceptos jurídicos en los que la fundamente.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará personalmente a las partes y, deberá ser acatado por las autoridades correspondientes.<sup>99</sup>

### **3.9. Conclusión a partir de las distinciones del procedimiento burocrático en relación en relación con el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje**

El proceso laboral burocrático es distinto al que se sigue en los juicios laborales ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los que existen cuando menos cinco etapas: la primera, es la audiencia de conciliación, demanda y excepciones; la segunda, la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas; la tercera, es la audiencia de desahogo de pruebas; la cuarta, la etapa en la que las partes formulan sus alegatos y cierre de instrucción, y la quinta, que concluye con la sesión de los integrantes de la Junta, en la cual se aprueba el proyecto del laudo.

Conforme a lo anterior, observemos las consideraciones siguientes:

**a)** En materia laboral burocrática no procede que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje subsane la demanda promovida por un trabajador al servicio

---

<sup>99</sup> Idem.

del Estado, aunque esté incompleta, en cuanto que no comprenda todas las prestaciones que deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador. Deber que sí tienen las Juntas.

**b)** Si bien es menester que el trabajador se presente personalmente en la audiencia a la conciliación y después a la etapa de demanda ante las Juntas, en materia laboral burocrática se considera que basta que se presente a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución el apoderado de la parte actora, para que se siga la secuela procesal. Sin embargo, dicho apoderado forzosamente deberá contar con un poder simple, ya que en materia laboral burocrática no basta señalar al abogado como apoderado en el escrito inicial de demanda o, en la secuela del procedimiento porque se considera que no es aplicable el criterio de la Ley Federal del Trabajo en el sentido de que se pueda otorgar poder mediante simple comparecencia.

**c)** La etapa de pruebas a diferencia del proceso laboral no corresponde al ofrecimiento, desahogo y en su caso, perfeccionamiento, ya que como se comentó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el momento procesal oportuno para el ofrecimiento de pruebas es en la demanda, salvo las excepciones mencionadas, por lo que en la etapa de pruebas de la audiencia se abrirá el período de recepción o admisión de pruebas.

**d)** Para cumplimentar el laudo no existen los medios contemplados en la Ley Federal del Trabajo, por lo que generalmente en los juicios laborales burocráticos se está a la buena voluntad de cumplir el laudo del Titular demandado, aunque existan algunas formas de ejercer presión para cumplimentar el laudo, como se expuso con antelación.

## CAPITULO 4

### LA EJECUCIÓN DE LOS LAUDOS

#### Introducción

Cuándo cobrará un trabajador que ha seguido un juicio laboral las prestaciones obtenidas en un laudo y a las cuales fue condenada la autoridad en su carácter de patrón. No cabe duda, que, en el ámbito del derecho procesal burocrático, la situación más endeble es la ejecución de un laudo, porque la naturaleza económica de las prestaciones nos lleva a reflexionar sobre los bienes que se pueden embargar en caso de la negativa de la autoridad de hacer pago

Respecto de los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios que pueden agruparse en estas dos orientaciones: una, que los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad y otra, como insusceptibles de tal derecho.

Dentro de la primera orientación, y reconociéndose en todos los casos que el uso es público y, por lo mismo, regulado por prescripciones de derecho público, se pueden reconocer dos sistemas: el de la propiedad privada del Estado o de los particulares y el de la propiedad pública del Estado o de otras entidades públicas.

Dentro de la segunda orientación, la que niega que los bienes del dominio público sean susceptibles de propiedad, también pueden señalarse dos sistemas: uno, que sostiene que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial alguno sobre los bienes que forman aquel dominio y que el Estado sólo tiene respecto de ellos el carácter de un fiduciario con las facultades de vigilancia y policía necesarias para garantizar el uso común; otro, que negando la existencia de la propiedad como un derecho subjetivo afirma que el dominio público constituye un patrimonio afectado a un fin de interés colectivo que no necesita de ningún titular.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 345

Apropósito de la ejecución de los laudos, los bienes destinados para el servicio público son inembargables de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales, así el artículo 4, párrafo cuarto, lo señala y el cual dice:

*Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.*

En este contexto, cuál es la posibilidad de la ejecución de un laudo, cuando la autoridad condenada al pago de prestaciones económicas se niega al cumplimiento voluntario.

#### **4.1. Ejecución del laudo**

Por ejecución se entiende el: “Acto de ejecutar, realizar o llevar a cabo algo. Acto de cumplimiento de una sentencia.”<sup>101</sup> Y la ejecución de laudos se define como: “Aplicación de una resolución ordenada por sentencia...”,<sup>102</sup> la cual “...consiste en su cumplimiento, en hacer efectivo lo juzgado, pues de otro modo el laudo se convertiría en una declaración platónica.”<sup>103</sup>

Si la finalidad que busca el proceso es restablecer los derechos quebrantados a la sociedad, esto no puede obtenerse de inmediato con la resolución que al respecto dictare un tribunal competente, sino que requiere aún la fase concluyente de la ejecución. Teniendo por reconocido que es al Estado al que le incube la impartición

---

<sup>101</sup> SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, Diccionario *Derecho Laboral*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2013, p. 57.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> CLIMÉNT BELTRÁN Juan, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª Edición, Editorial Esfinge, México, 1999, p. 327.

de justicia, diremos que esto se realiza a través de un proceso judicial que se divide en dos etapas cognoscitiva y de ejecución.

- La etapa cognoscitiva empieza con la fijación de la *litis* y finaliza con la declaración del derecho. Esta parte cognoscitiva se integra principalmente por la fase de recepción de prueba y análisis de las mismas, lo que hace concluir en una fase declarativa, en la que se fija lo que es justo en cada caso.
- La segunda etapa, llamada de ejecución, tiene como objetivo otorgar al estado real y jurídico que corresponda a la situación de derecho y que según la etapa anterior del proceso se ha comprobado que existe. En realidad el laudo establece una obligación de hacer o de dar, pero en todo caso, debe ser clara, es decir, su objetivo ha de resultar completamente determinado en el laudo mismo. La obligación de dar, contenida en el laudo, es la más común y consiste en requerir al demandado el pago de lo establecido en el laudo.<sup>104</sup>

En términos de la Ley Federal del Trabajo,<sup>105</sup> los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación y la ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta, la cuantificada en el mismo, transcurrido el término señalado, el Presidente, a petición de la parte que obtuvo, dictará auto de requerimiento y embargo. A diferencia de la Ley Federal del Trabajo que establece el embargo y remate, lamentablemente la legislación laboral burocrática es limitada por lo que respecta a exigir el cumplimiento del laudo, en realidad la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo establece un “medio legal”, por lo que cotidianamente es necesario utilizar medios “extralegales” sujetos a la experiencia y pericia de cada litigante. Medios que se explican a continuación.

---

<sup>104</sup> BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, *Derecho del trabajo*, Editorial Oxford, México, 2006, p. 439

<sup>105</sup> Artículos 945, 946 y 950 de la Ley Federal del Trabajo

## **4.2. Medios legales**

El título octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, intitulado: De los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos, establece la obligación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, para lo cual establece su artículo 159 que dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Sin embargo, dicho ordenamiento legal limita estas medidas al establecer en su artículo 148 que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de dos mil pesos. Lo que no sólo es risorio sino de mal gusto, ya que si bien ordena que las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente y la Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro, los Titulares de Dependencias e Instituciones que contempla la Ley cumplen los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando quieren y en el tiempo que su voluntad e ineficiencia administrativa se lo permite. Cabe aclarar que en realidad no son los Titulares citados, sino la burocracia que los rodea y que no tienen respeto alguno por un laudo que ha causado estado, en algunas dependencias ello atento a que refleja la forma en que se defendió el interés de su dependencia y en ocasiones, por indiferencia, o debido a que simplemente no respetan al marco normativo ya que creen estar por encima de él; aunado a que el procedimiento administrativo para generar el pago en casi todas las dependencias no es el adecuado, ya que no se tiene una visión de procesos, lo que obliga a la necesidad de plantear una reingeniería de los procesos citados.

Por lo anterior, el primer paso que el litigante debe realizar es pedir al tribunal la ejecución de aquel laudo que sea cosa juzgada, para lo cual el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que lo 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 a imponer la multa comentada.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, consagra las siguientes disposiciones:

*Artículo 43.-*

*Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo I 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;*

*1V.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.*

*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.*

*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.*

Esto es, existe el imperativo legal del cumplimiento de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por parte de los Titulares condenados. Además de que dicho ordenamiento establece que las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello, lo que en la práctica no trasciende, por razones obvias.

De igual forma, es menester valorar la posible comisión de delitos por los servidores públicos que incumplen los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en especial, en su caso, el ejercicio indebido de servicio público, la intimidación y los delitos contra la administración de justicia.

Finalmente, ante el incumplimiento del laudo, se puede reclamar el acto de incumplimiento u omisión bajo la vía del amparo, así como el ejercicio de la garantía constitucional del derecho de petición ante la autoridad, o su superior (cuando exista), que incumple el laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para lo que habría que estudiar detenidamente la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de Creación, Reglamento Interior o Manual de Organización de la Dependencia o Institución de que se trate.

Sin embargo, la tendencia es mantener en un estado de inseguridad jurídica a los trabajadores al servicio del estado y lejos de que éstos logren una protección de la justicia federal, pues los Tribunales Conciliación y Arbitraje están expeditos para administrar justicia como lo dispone el artículo 17 Constitucional, lo que se obtiene es una interpretación tendenciosa para evitar que el órgano jurisdiccional federal como garante del control constitucional haga efectiva una determinación y simplemente a través de distintas jurisprudencias emitidas por los Plenos de Circuito se hace nugatorio el derecho a una justicia completa, pues de qué sirve una laudo favorable si es imposible de cumplimiento y una vez impuesta la multa ¿qué sigue?

A continuación, observemos el contenido de las jurisprudencias siguientes:

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO BUROCRÁTICO.  
CORRESPONDE AL EJECUTANTE SU INICIO Y PROSECUCIÓN EN  
TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El citado numeral de la Ley Federal Burocrática, dispone que 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, apercibida que de no hacerlo se le impondrá una multa hasta por mil pesos, en términos del artículo 148 del referido ordenamiento laboral; 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, al resultar necesaria su asociación con el Actuario comisionado por el Tribunal

burocrático, cuantas veces sean necesarias, a efecto de requerir el cumplimiento del laudo. 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, y si bien es cierto que en términos del artículo 150 de la ley burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la inmediata y eficaz ejecución de sus laudos, también es verdad que esa obligación es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene a su vez la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que de no hacerlo, su falta de interés daría lugar, en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo, pues razonar en sentido contrario implicaría que dicha ejecución se tornara indefinida, lo que contravendría el principio de certeza jurídica que prevé el artículo 14 constitucional.

#### PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 3/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Décimo Primero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 8 de junio de 2015. Mayoría de dieciséis votos de los Magistrados Francisco Javier Patiño Pérez, Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Elisa Jiménez Aguilar, Salvador Castro Zavaleta, María Eugenia Olascuaga García, Herlinda Flores Irene, Marco Antonio Bello Sánchez, Elías Álvarez Torres, Jorge Farrera Villalobos, Ricardo Rivas Pérez, Ricardo Castillo Muñoz, Aristeo Martínez Cruz, Héctor Landa Razo, Sergio Pallares y Lara, Casimiro Barrón Torres y Alicia Rodríguez Cruz. Disidente: Juan Alfonso Patiño Chávez. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretario: Luis José García Vasco Rivas.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 189/2013.

El sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 50/2014.

Nota: Por ejecutoria del 1 de junio de 2016, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 362/2015 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de septiembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.<sup>106</sup>

De igual forma, analicemos la jurisprudencia siguiente, que señala un supuesto contrario al establecido por la norma que interpreta.

AMPARO INDIRECTO. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE RECLAMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE LA OMISIÓN GENÉRICA DE PROVEER LO CONDUCENTE PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO.

Conforme al artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponde a la parte que obtuvo resolución favorable la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, así como su necesaria intervención en la prosecución de ese procedimiento a fin de lograr el cumplimiento de dicha resolución. De ahí que de señalarse como acto reclamado en amparo indirecto, la omisión genérica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de proveer lo conducente para la ejecución del laudo, el juicio de amparo debe sobreseerse en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo en vigor, habida cuenta que el acto reclamado se tornaría jurídicamente inexistente al momento de presentarse la demandada y además de realización futura e incierta, en razón de que no podría constreñirse al Tribunal burocrático para que de manera genérica, mediante la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal, ordene proveer lo

---

<sup>106</sup> Registro: 2010031, Tesis: PC.I.L. J/9 L (10a.), Época: Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Laboral, página: 845.

conducente, de oficio y dentro de los trámites y términos legales, a la ejecución de un laudo, pues ese impulso precisamente corresponde al ejecutante, por lo que no podría considerarse que los actos así reclamados tuvieran el carácter de inminentes, puesto que los mismos deben estimarse de realización futura e incierta, cuya existencia se encuentra sujeta a la voluntad del ejecutante.

#### PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 3/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Décimo Primero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 8 de junio de 2015. Mayoría de dieciséis votos de los Magistrados Francisco Javier Patiño Pérez, Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Elisa Jiménez Aguilar, Salvador Castro Zavaleta, María Eugenia Olascuaga García, Herlinda Flores Irene, Marco Antonio Bello Sánchez, Elías Álvarez Torres, Jorge Farrera Villalobos, Ricardo Rivas Pérez, Ricardo Castillo Muñoz, Aristeo Martínez Cruz, Héctor Landa Razo, Sergio Pallares y Lara, Casimiro Barrón Torres y Alicia Rodríguez Cruz. Disidente: Juan Alfonso Patiño Chávez. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretario: Luis José García Vasco Rivas.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 189/2013.

El sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 50/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de septiembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Registro: 2010025, Tesis: PC.I.L. J/10 L (10a.), Época: Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Materia(s): Común, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo II, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, página: 844.

A propósito de las jurisprudencias, observemos lo que disponen los artículos 148 al 151 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado:

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

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.

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.

Conforme a los preceptos citados, se puede arribar a una conclusión diversa de observar una interpretación sistemática y teleológica, esto es, se debe analizar la ley en su conjunto y por ello, al remitirnos al numeral 150, la obligación de proveer es del Tribunal y atendiendo a la naturaleza y finalidad del derecho laboral burocrático, se está en presencia de un derecho social que tiene como finalidad la protección de la clase que social y económicamente está en desventaja frente a su empleador, entonces, una interpretación formalista contraviene no sólo el principio de justicia social que consagra el artículo 123 constitucional, además, el supuesto normativo del 17 que establece el derecho humano de acceder a la justicia, pero de manera

completa y eficaz, no solo formal, de esta forma el Poder Judicial no asume la responsabilidad constitucional que le corresponde y se constituye únicamente en una comparsa de una tendencia neoliberal (dejar hacer y dejar pasar). Realmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece un procedimiento, solo comprende que las determinaciones que dicten los Tribunales deben cumplirse y en caso de omisión, se procederá a imponer una multa de mil pesos, conforme a esas circunstancias resultan ineficaces las resoluciones del Tribunal y el que los Tribunales Federales determinen que se debe cumplir el procedimiento para que proceda el juicio de amparo, conforme a esa determinación se diría ¿cuál procedimiento?

### **4.3. Medios “extralegales”**

Derivado de las limitaciones expuestas, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consideran que del imperativo legal del incumplimiento, se derivan ciertas responsabilidades al igual que del manejo de fondos públicos, ya que hasta que no se pague la condena establecida en un laudo, se generan salarios caídos, lo que se traduce en el uso de fondos públicos para su pago.

Posibilidades como: Denuncia ante la Contraloría, queja ante la Presidencia de la República, denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación y queja ante el Ombudsman. Así como, la difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación.<sup>108</sup>

#### **4.3.1. Denuncia ante la Contraloría**

Deberá presentarse una denuncia ante el órgano de control interno de la dependencia o institución que no quiera acatar el laudo, con copia que se presentará en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ello conforme al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior, considerando que el artículo 108 Constitucional establece como servidores públicos a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración

---

<sup>108</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel, *op. cit.*, pp. 102-114.

Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Supuesto que amplía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciendo que además todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, serán sujetos de dicha Ley.

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

Asimismo, de forma puntual la citada Ley establece obligaciones específicas de todo servidor público, dentro de las que destacan abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia del servicio público, cumplir las leyes y la normativa que determinen el manejo de recursos económicos públicos, y observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este. Obligaciones que violan directamente aquellos servidores públicos que se niegan a cumplimentar un laudo, cuyo cumplimiento se les requirió y que prefieren que se generen miles de pesos en salarios caídos. A efecto de poder presentar quejas o denuncias por el incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos, en las dependencias y entidades se han establecido unidades específicas a las que el público tiene fácil acceso. Lo único que se solicita es que las quejas o denuncias contengan datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, lo que claramente puede el litigante tener, solicitando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, copia certificada de: Laudo, certificación que no se interpuso amparo por lo que devino en cosa juzgada y requerimientos del pago por el Tribunal. Así como, una narración su cinta de la postura del servidor público que se niegue a realizar el pago, ya que si bien la condena es al Titular correspondiente, es parte de la burocracia la que entorpece el cumplimiento de los laudos, como ya se explicó.

El servidor público que haya cometido una falta administrativa, además de la posible responsabilidad penal y civil, será sujeto a las siguientes sanciones: **a)** Amonestación privada o pública; **b)** Suspensión del empleo, cargo o comisión por un

período no menor de tres días ni mayor a un año; **c)** Destitución del puesto; **d)** Sanción económica; **e)** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargo o comisiones en el servicio público.

Debe comentarse que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece un título cuarto referido a: De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, el cual contempla la emisión de un Código de Ética para que en la actuación de los servidores públicos impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se le presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad, novedosa idea que todavía no ha encontrado lugar en los corazones de aquellos servidores públicos que conocen este Código.

En el caso de quien se niegue a cumplimentar un laudo sea uno de los sujetos a juicio político conforme al artículo 110 constitucional, el particular afectado debe proceder en su contra ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, lo anterior conforme al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, ello atento al artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### **4.3.2. Queja ante la Presidencia de la República**

Las quejas que se presentan ante la Presidencia de la República, en el Palacio Nacional, si bien se remiten a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para su atención, queda constancia en la Presidencia de su presentación lo que puede coadyuvar como medio de presión. Sin embargo, estas quejas se desahogarán conforme a lo explicado anteriormente, esto es, como una denuncia ante la Contraloría.

#### **4.3.3. Denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación**

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, incorporada como Apéndice 7, tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, mediante la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

La Auditoría Superior de la Federación en el informe del **Resultado**, que deberá rendir a más tardar el 31 de marzo de cada año, dará cuenta de los pliegos de observaciones que su hubiesen fincado, pliegos que pueden fincarse si tienen la debida información de los costos del incumplimiento de los laudos por Dependencia o Institución de la Administración Pública. Lo que algún día saldrá a la luz pública, cuando la Auditoría Superior de la Federación fiscalice los pagos realizados por tal concepto y los que faltan realizarse de aquellos laudos firmes, cuyo pago ya haya sido requerido a dichos entes públicos, independientemente del análisis que amerita el ejercicio de la partida 1316 del Clasificador por Objeto del Gasto, citado, que comúnmente sus dictámenes se retrasan por el envío incorrecto o incompleto de la documentación que necesita la Procuraduría Fiscal de la Federación para emitirlos, lo que refleja ineficiencia, falta de voluntad política y poco respeto del marco normativo, por parte de ciertos servidores públicos.<sup>109</sup>

Asimismo, es menester comentar la posibilidad de la Revisión de Situaciones Excepcionales que plantea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Ello atento a que se puede presentar una denuncia, conforme a su artículo 38, inciso a), por: “Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”. Monto que parece inalcanzable, pero en materia laboral burocrática se generan, por salarios caídos durante el incumplimiento del laudo, cifras superiores a la que permite la **revisión** por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por lo que es el momento de que se termine el menoscabo o daño patrimonial que soportan los contribuyentes, por lo ya apuntado

---

<sup>109</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel, *op. cit.*, pp. 102-114.

en este libro, lo que implica acabar con parte de la impunidad que prevalece en la materia del incumplimiento de laudos firmes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

#### **4.3.4. Queja ante el Ombudsman**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoce que los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona física, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La defensa o la protección de los Derechos Humanos tiene la función de:

- Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

De igual modo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoce la clasificación de los derechos humanos en tres generaciones:

**Primera generación:** Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados “libertades clásicas”. Entre los cuales figuran: Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica; todo individuo tiene

derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica; los hombres y las mujeres poseen iguales derechos; nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación; toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia; y, todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.

**Segunda generación:** La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho. Dentro de los que destacan: Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; y, toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

**Tercera generación:** Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con: La independencia económica y política, la paz, la coexistencia pacífica, el entendimiento y confianza, la cooperación internacional y regional, la justicia internacional, el medio ambiente, el patrimonio común de la humanidad y el desarrollo que permita una vida digna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado B, establece que los organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, disponía que no serían competentes tratándose de asuntos electorales,

laborales y jurisdiccionales, así lo establecía la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 3 que establecía:

*Art. 3.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:*

*I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;*

*II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;*

*III.- Conflictos de carácter laboral, y (Derogada)*

*IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.*

Sin embargo, conforme a la reforma que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2015, se deroga la fracción III de la citada Ley, con lo cual se establece la posibilidad de que el incumplimiento de un laudo por la autoridad administrativa, se podría interponerse una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la violación a los derechos humanos de la primera generación, en especial al derecho a la seguridad jurídica, ya que vivir en un país donde se incumplen las resoluciones de carácter jurisdiccional viola este derecho.

Es importante comentar, que en el caso aludido no se trata de un asunto de carácter jurisdiccional o laboral, propiamente, sino del incumplimiento de servidores públicos, esto es, omisiones de naturaleza administrativa en el cumplimiento de una norma, la ley laboral burocrática y de un laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que fija claramente la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la obligación a conocer e investigar dicha violación.

#### **4.3.5. Difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación**

Como último remedio, ante la falta de ética, de responsabilidad y respeto a la Constitución y al marco normativo en su conjunto por parte de los servidores públicos encargados del cumplimiento de los laudos, el abogado que patrocina una causa

puede recurrir, inclusive, a la Radio, la Televisión, Internet y demás medios masivos de comunicación, denunciando la situación de la que sea participe, para que la sociedad señale y marque a los malos servidores públicos de México, esperando no sólo que se corrija la situación dada sino que se les aplique una sanción.

#### **4.4. Ejecución de los laudos en el Procedimiento Local**

En el Estado de Morelos, la ejecución de laudos está comprendida en dos artículos de la Ley del Servicio Civil, los cuales disponen:

Artículo 123.- Las resoluciones del Tribunal serán inapelables y se cumplirán desde luego por la autoridad correspondiente.

Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y

II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Conforme a los dispositivos señalados, se establece la obligación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de cumplir inmediatamente las resoluciones que dicte y para hacer efectivas sus determinaciones comprende dos supuestos: el primero, de imponer una multa y el segundo, la destitución del infractor, pero no prevé un procedimiento para hacer efectiva la determinación.

Sin embargo, los Tribunales Colegiados de Circuito en una ridícula determinación señalaron que procede la aplicación supletoria del procedimiento previsto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, al caso, observemos el contenido de la tesis:

EJECUCIÓN DE LAUDO EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO DEL ESTADO DE MORELOS. ANTE LA NO PREVISIÓN DEL

PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PARA LLEVARLO A CABO, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 150 Y 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 11 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos establece: "Los casos no previstos en esta ley o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, aplicada supletoriamente, y, en su defecto, por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.". Ahora bien, la referida ley en sus artículos 123 y 124, fracciones I y II, estatuye que las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad se cumplirán desde luego por la autoridad correspondiente, y la desobediencia a sus fallos se castigará con multa de hasta 15 salarios mínimos y con destitución del infractor; esto implica que dicho ordenamiento faculta al referido tribunal para hacer cumplir o ejecutar sus resoluciones, así como utilizar los medios de apremio; pero no establece el procedimiento a seguir e, incluso, los artículos 12, fracciones II y XVI y 13, fracción X, de su reglamento interior no lo contemplan. Consecuentemente, conforme al orden supletorio descrito en el aludido artículo 11, es el procedimiento de ejecución previsto en los artículos 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el que supletoriamente debe seguirse para la ejecución de un laudo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 140/2012. Rogelio Ábrego Bueno. 31 de mayo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Paniagua Amézquita. Secretario: Richar Calderón Cuevas.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Registro: 2002143, Tesis: XVIII.1o.1 L (10a.), Época: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 3, Materia(s): Laboral, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1859.

¿Cuál procedimiento? Si la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los preceptos citados en la tesis señala:

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.

Conforme a esas disposiciones se despachará auto de ejecución y comisionará al 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", esto es, que en caso de omisión, se procederá a imponer una multa de mil pesos, esas disposiciones no constituyen un procedimiento, porque no señalan el procedimiento de requerimiento de pago y en su caso de embargo, los bienes susceptibles de embargo, sanciones o medidas de apremio que se pueden imponer a los titulares, inclusive las normas para rematar los bienes embargados.

#### **4.4.1. El incumplimiento del patrón en el contexto del Estado de Morelos**

En el Estado de Morelos los Alcaldes mantienen una postura de omisión ante problema de laudos, la titular de la Secretaría del Trabajo, Gabriela Gómez Orihuela, señaló que los alcaldes mantienen una postura de omisión ante problema de laudos y agregó que algunos presidentes municipales buscan hacer tiempo con amparos, de igual modo, otros ediles pretenden dar largas con la suposición de que habrá un

rescate financiero y consideró que dicho rescate financiero no se ve factible, al menos en este año.<sup>111</sup>

En el caso del Municipio de Mazatepec, el presidente Jorge Toledo Bustamante, declaró que no es su interés entrar al "rescate financiero" que propone el Congreso del Estado, porque "es un crédito con cargo a las participaciones y no queremos tapar un pozo para abrir otro".<sup>112</sup>

El rescate financiero es real, en este mes se va aprobar el fideicomiso mediante bancos y una vez que se apruebe se apoyará a los 33 ayuntamientos que lo necesiten, aseveró el presidente de la Junta de Gobierno del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos (Idefomm) y alcalde de Miacatlán, Francisco León y Vélez Rivera. El edil comentó que no existe otra opción más que apoyarse del fideicomiso para sacar adelante las arcas municipales, ante el cuestionamiento de que algunos alcaldes de la zona Surponiente señalaban que dicho rescate financiero es un crédito para los municipios. Reconoció que es un crédito pero que lo solicita el Gobierno del Estado, "no se van a endeudar más los municipios, quizá participemos con el fideicomiso, pero es diferente, el cinco por ciento que nos dejaron en Seguridad Pública, probablemente por ahí pudiéramos colaborar, el dato que tengo es que es un crédito que va a solicitar Gobierno del estado y ellos son los que deberán de pagar en apoyo a los 33 ayuntamientos". En ese sentido, dijo que en el caso de Miacatlán se registran siete laudos ejecutorios que ascienden a tres millones 500 mil pesos, los cuales, hace unos días se reunió en la Secretaría del Trabajo con un abogado que lleva tres casos de los que están en "foco rojo", donde se dialoga para llegar a un convenio de pagos. En total en Miacatlán se registran 180 extrabajadores que demandaron en paquete en 43 demandas laborales que en total suman poco más de los 15 millones de pesos. Comentó que aún desconoce el monto de cuánto podrían pagar de demandas laborales "pero lo importante es que se aborden las que están por iniciar el juicio de procedencia, para evitar que 'paguemos los platos rotos' de otras administraciones municipales", finalizó.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Consulta electrónica efectuada el 14 de julio de 2016, en la dirección: <https://www.launion.com.mx/morelos/avances/noticias/91875-alcaldes-mantienen-una-postura-de-omisi%C3%B3n-ante-problema-de-laudos-st.html>, reportero Tlaulli Preciado, Periódico la Unión de Morelos de 5 de julio de 2016.

<sup>112</sup> Consulta electrónica efectuada el 20 de julio de 2016, en la dirección: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n4231469.htm>, reportera Karina Ortega, Periódico Sol de Cuernavaca de 19 de julio de 2016.

<sup>113</sup> Consulta electrónica efectuada el 20 de julio de 2016, en la dirección: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n4231469.htm>, reportera Karina Ortega, Periódico Sol de Cuernavaca de 27 de junio de 2016.

#### **4.4.2. Métodos de ejecución forzosa en los demás Estados Mexicanos.**

- Guanajuato.- Su ordenamiento laboral burocrático, va más allá del cumplimiento, pues incluye prevención presupuestal en su Ley de Egresos, una partida especial para este rubro, sistema jurídico muy factible al cumplimiento de las sentencias burocráticas, sin embargo, los bienes del Estado, son inembargables, ello a pesar de que dicha normatividad prevea tal posibilidad, ya que el artículo 4º de la Ley Federal del Procedimientos Civiles, señala que contra la Federación y Entidades no resulta aplicable orden de embargo, ni obligación a garantizar pago alguno, lo que deriva en un conflicto Constitucional, ya que la premisa mayor al caso en concreto es que dichos bienes sean de origen privado.<sup>114</sup>
- Michoacán de Ocampo. - no solo permite el embargo, autoriza el remate de los bienes embargados, en términos de la Ley Federal del Trabajo, lo que de nueva cuenta genera un conflicto de leyes y la demora institucional.
- Nayarit.- Prevé la sanción a los estipendios de los servidores públicos, dividiendo la sanción para el trabajador o bien el funcionario infractor, buscando con ello el cumplimiento inmediato, trabando parte de sus ingresos sin afectar el presupuesto de la institución obligada, sin embargo, no resulta suficiente para el lograr el cumplimiento pleno de las sentencias emite el Tribunal, ya que una vez agotada dicha medida de apremio, queda a la interpretación libre del Presidente Ejecutor y que generalmente acudirá a los preceptos Federados.
- Nuevo León y Oaxaca.- Limitan el cumplimiento a la notificación del fallo a Tesorería de gobierno del Estado, y ésta a su vez, poner a disposición del que obtuvo, el crédito laboral, indemnizaciones y demás que contemple la resolución emitida, sin embargo, no prevé ningún tipo de sanción contra el Estado, quien de igual forma, no cumple dentro de los plazos y términos legales dichas determinaciones, ya que válidamente han argumentado carecer de recursos suficientes para tal objetivo o bien, no se contempló dicha erogación en su Ley de Egresos del ejercicio fiscal que se encuentre en tránsito.

---

<sup>114</sup> José Ovalle Favela, Teoría General del Proceso, HARLA, México, 2000, p. 285.

- Las facultades amplias y discrecionales que otorgan los diferentes ordenamientos burocráticos, generan indefensión para las instituciones obligadas, ya que no se encuentra previsto un límite, sumado a ello, la posible destitución del infractor, sólo podrían llevarla a cabo órganos de control interno, tribunales administrativos o contenciosos, no así, uno de carácter Laboral, ya que su ámbito de competencia no está previsto en su universo legal, sin embargo, ningún Tribunal va más allá de lo que prevé su norma, en el mejor de los casos, aplicación de multas y destitución del infractor, como ordena la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que resulta irrisorias y poco efectivas.
- Sinaloa.- Es de resaltar que este Estado dentro de su paquete normativo prevé la multa y terminación de la relación de trabajo para el caso de incumplimiento, sancionando además al sujeto obligado a pagar las indemnizaciones, prestaciones y demás que la Ley prevé, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la legal notificación, pudiendo pactar modalidades en el cumplimiento, más veinte días por año laborado, pero además, de continuar la negativa de pago, acudirá la parte que obtuvo en compañía del fedatario ejecutor, al área encargada de la Hacienda Pública Estatal, la que efectuaría el pago inmediato, con cargo al presupuesto del sujeto obligado, sin embargo, dicha conducta no resulta suficiente para lograr erradicar el tortuguismo en los diferentes tribunales burocráticos.
- En el caso del Estado de Jalisco, el Congreso avala suspender a alcaldes por incumplir con laudos laborales, conforme a ese acuerdo se suspendió de sus cargos a dos alcaldes. Jorge Arana Arana, presidente de la Comisión de Gobernación del Congreso local, informó de la aprobación de un punto de acuerdo mediante el que se inicia el procedimiento de 18 solicitudes presentadas por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón. La mayoría de las solicitudes son referentes a los municipios de Gómez Farías y Magdalena de Contreras y este día inició el procedimiento de suspensión de los primeros ediles. No obstante, los alcaldes tendrán 15 días para presentar argumentos en su defensa. Tendrán que demostrar la negociación con los exservidores afectados, para anular el inicio de la interrupción de sus cargos, de lo contrario los alcaldes serán suspendidos. Arana comentó que la deuda total comprometida para el pago de laudos en 80 municipios, es de alrededor de

cinco mil millones de pesos. Esa cifra representa 35% del presupuesto total que perciben esos ayuntamientos, sin embargo, no hay dinero para dar cumplimiento a ello y se tiene que negociar un pago parcial, así como reinstalar a los demandantes en los próximos días.<sup>115</sup>

Por su parte los siguientes Estados, prevén ciertas medidas de apremio y suplen sus carencias con la deficiente Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado:

- BAJA CALIFORNIA
- BAJA CALIFORNIA SUR
- CAMPECHE
- CHIAPAS
- CHIHUAHUA
- COAHUILA
- COLIMA
  - Multa y responsabilidad de los servidores públicos
  
- DURANGO
  - Sin procedimiento o instrumento legal definido
  
- EDOMEX
  - Incompatible a la norma federada.
  
- GUERRERO
- HIDALGO
- JALISCO
- MICHOACÁN DE OCAMPO
  - Prevé el embargo de bienes y sujetos a remate
  
- NAYARIT
  - Multa al sueldo del infractor

---

<sup>115</sup> Consulta electrónica efectuada el 10 de julio de 2016, en la dirección: <http://www.proceso.com.mx/446336/congreso-jalisco-aprueba-suspender-a-ediles-incumplir-laudos-laborales>, por la redacción, Revista Procedo de 5 julio 2016

- NUEVO LEÓN y OAXACA
  - Ordena a Tesorería del Estado a cumplir con sus resoluciones, no prevé ordenamiento alguno de requerimiento o sanciones a los infractores.
  
- PUEBLA
  - Facultades ilimitadas.
  
- QUERÉTARO
  - Fuerza Pública
  
- QUINTANA ROO
- SAN LUIS POTOSÍ
- SINALOA
  - Oficio a tesorería con cargo a sus partidas presupuestales y veinte días por cada año de servicios.
  
- SONORA
- TABASCO
- TAMAULIPAS
- TLAXCALA
  - Oficio a tesorería con cargo a partidas presupuestales de la dependencia u órgano de gobierno obligado.
  
- VERACRUZ
- YUCATÁN
- ZACATECAS
  - Oficio a tesorería con cargo a sus partidas presupuestales, previa diligencia de requerimiento.

#### **4.5. Propuesta de procedimiento**

Conforme a lo expuesto, se propone el procedimiento de ejecución siguiente:

## LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 11.- Los casos no previstos en esta Ley o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, aplicada supletoriamente, y, en su defecto, por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el estado de Morelos, Código Penal y Código Procesal Penal para el estado de Morelos, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad

#### TITULO DUODÉCIMO

### DE LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES

#### Disposiciones Generales

**Artículo 123.-** Las disposiciones de este Título rigen la ejecución de los laudos dictados y de los convenios celebrados dentro o fuera de juicio y sancionados por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, así como, Resoluciones interlocutorias y/o medidas precautorias con el carácter de provisional. Las resoluciones del Tribunal serán inapelables y se cumplirán desde luego por la autoridad correspondiente.

**Artículo 124.-** La ejecución de los laudos y convenios corresponden al presidente del Tribunal, a cuyo fin dictará las medidas necesarias para lograr su cumplimiento pronto y expedito.

**Artículo 125.-** Personas legitimadas y/o legalmente autorizadas podrán solicitar la ejecución forzosa. Salvo en los casos en que la Ley disponga otra cosa, para que tenga lugar la ejecución forzosa se requerirá a instancia de parte, y sólo podrá llevarse a cabo una vez que haya transcurrido el plazo previsto en la Ley.

El plazo para el cumplimiento voluntario será de diez días hábiles siguientes al día en que surta efectos la notificación correspondiente. Las partes podrán convenir las modalidades de su cumplimiento.

**Artículo 126.-** Cuando se pida la ejecución de un laudo o convenio, el presidente del Tribunal dictará auto de ejecución y comisionará al actuario para que, asociado con la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la parte obligada, para que dé cumplimiento a la resolución. Los que condenen a alguna dependencia al cumplimiento de una obligación de dar, deberán cumplirse de inmediato una vez que el presidente ejecutor las requiera para ello.

**Artículo 127.-** Si se hubiese condenado a la reinstalación de un trabajador, se comisionará al actuario para que, asociado con la parte trabajadora, se constituya en la fuente de trabajo, para que reinstalen efectivamente al trabajador.

En caso de que el titular de la dependencia sancionada se negare a acatar la orden de reinstalación, se levantará el acta correspondiente, y se procederá en términos del artículo 132 de la presente Ley, así como las medidas de apremio previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos.

**Artículo 128.-** Para el caso de que el titular de la entidad pública demandada se hubiese negado a aceptar el laudo pronunciado por el Tribunal, en el que se haya establecido la reinstalación del trabajador, a petición de éste, el Tribunal podrá dar por terminada la relación de trabajo y se condenará a dicha entidad a pagar al interesado además las prestaciones económicas, veinte días por cada año de servicios prestados, así como los que se hayan acumulado en el juicio.

**Artículo 129.-** En la diligencia de requerimiento de pago y/o reinstalación se observarán las normas siguientes:

- I. Se practicará en el lugar donde se presta o prestaron los servicios
- II. El Actuario requerirá de pago a la persona con quien entienda la diligencia y si no se efectúa dará cuenta al pleno del Tribunal para aplicar la medida de apremio correspondiente al funcionario infractor;
- III. El Actuario, bajo su más estricta responsabilidad, **embargará** únicamente los bienes necesarios para garantizar el monto de la condena, de sus intereses y de los gastos de ejecución.

- IV. Se procurará, para no originar trastornos a las labores normales del servicio público de la dependencia que se trate, llevar a cabo la ejecución en forma tal que permita conservar abiertas las oficinas de trabajo.
- V. Las diligencias de ejecución forzosa no pueden suspenderse. El actuario ejecutor resolverá las cuestiones que se susciten.

**Artículo 130.-** Si no obstante el requerimiento de pago, el titular de la entidad pública no cubre las prestaciones a que tiene derecho el trabajador, a solicitud de éste, se girará oficio a la Tesorería General del Estado para que ésta, dentro del término de diez días, efectúe el pago de las indemnizaciones, salarios y demás prestaciones dictadas a favor del trabajador, con cargo al presupuesto de la entidad pública que corresponda.

La Tesorería General del Estado remitirá al presidente del Tribunal, las cantidades ordenadas, quien las pondrá a disposición de la parte que las obtuvo, cuidando, bajo su estricta responsabilidad, que se entreguen personalmente al trabajador y/o sus beneficiarios debidamente reconocidos.

**Artículo 131.-** Para cumplir con los laudos que conlleven el pago de salarios devengados o caídos, prestaciones e indemnizaciones, las dependencias deberán incluir en su presupuesto anual de egresos, una partida suficiente para cubrirlos.

La referida partida, será única y especialmente para el efecto de cumplimiento de laudos condenatorios en contra de la dependencia y será intransferible; pero será embargable para garantizar el pago.

En el supuesto, de que durante el año se agote la partida, el pago se diferirá para el año siguiente; cumpliéndose los laudos en razón a la fecha de notificación.

El diferimiento de pago no es causa de interrupción del derecho a los salarios caídos.

**Artículo 132.-** Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

- I. Multa de 50 salarios diarios del funcionario infractor;
- II. Destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

En el caso de que el Tribunal en Pleno determine la destitución del infractor, además, dará cuenta a Contraloría del Estado, a efecto de inhabilitar al infractor hasta por cinco años.

- III. En caso de reincidencia, prisión corporal de hasta 72 horas del funcionario infractor.

En todos los casos el Pleno del Tribunal deberá revisar si la conducta del infractor actualiza algún tipo penal o administrativo, dando vista a la Fiscalía y/o Contraloría del Estado a efecto de la indagatoria y aplicación de las sanciones penales y/o administrativas aplicables.

## **CONCLUSIONES**

Se ha considerado como una rama autónoma del Derecho del Trabajo el ámbito burocrático, pero el problema que enfrenta es la falta de una normatividad completa, pues tanto en la Ley Federal como en la Local, continúa utilizando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, situación que conlleva a establecer la necesidad de un ordenamiento que contenga una parte adjetiva y sustantiva, con la cual se logre una plena autonomía.

La solución del problema no solo está en la ejecución y lograr el cumplimiento de la sentencia que emite el tribunal en el menor tiempo posible, sino, además, aplicar sanciones pecuniarias con cargo a sus emolumentos y no al erario, ya que la sanción sería para los contribuyentes, además, corporales y hasta de inhabilitación a los funcionarios infractores, como medidas complementarias y con ello evitar continúen heredado ejecuciones a administraciones y presupuestos futuros. A continuación, veremos cómo Estados de la Federación, buscan el cumplimiento de sus resoluciones.

Dentro de las normas burócratas federada y estatal, hemos encontrado que en su mayoría no solo no prevén procedimiento de ejecución, sino que además, limitan su proceder a la primera de éstas, lo que como hemos visto, no suplen las deficiencias del ordenamiento natural, lo que actualiza la necesidad de adicionarlas en varios puntos, para lograr el cumplimiento puntual, pues es de explorado derecho que dentro de dichas hipótesis legales, señalan que éstas tienen la obligación inalienable de lograr de forma eficaz, pronta, expedita e inmediata la ejecución de sus sentencias,

que serán inapelables, dictando las medidas y términos necesarios, que como quedó demostrado, no prevén, pretendiendo suplir sus deficiencias en una norma federal ambigua y sujeta a la interpretación del Presidente Ejecutivo en turno, por lo que propondría incluir los siguientes puntos:

- Remisión del adeudo a la autoridad financiera superior competente y evitar dilación en el cumplimiento de los laudos, con cargo a la partida presupuestal de la entidad o institución obligada.
- Sancionar al funcionario infractor y revisar si no actualiza ningún tipo penal o administrativo, en su proceder rebelde.
- Que las multas sean acordes a sus ingresos diarios y en caso de reincidencia duplicar las sanciones.
- Permitir convenir el cumplimiento del fallo, sin que implique pérdida o renuncia de derechos adquiridos.
- Derecho de Huelga en caso de incumplimiento sistemático de las resoluciones.
- Destitución del infractor.
- Prisión corporal.
- Inhabilitación del infractor.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliográficas

BERMÚDEZ CISNEROS Miguel, *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*, 3ª Edición, Editorial Trillas, México, 2007, pp. 335.

BERMÚDEZ CISNEROS Miguel, *Derecho del trabajo*, Editorial Oxford, México, 2006, pp. 519.

BOLAÑOS LINARES Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 306.

BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*, 5ª Edición, Editorial Sista, México, 1996, pp. 764.

CAVAZOS FLORES, Baltasar (Coordinador), *El Derecho del Trabajo en Iberoamérica*, Editorial Trillas, México, 2008, pp. 232.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B., *Ley Federal del Trabajo*, 31ª Edición, Editorial Esfinge, México, 2019.

CLIMENT BELTRÁN Juan B., *Derecho Sindical*, Editorial Esfinge, México, 1994, pp. 236.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B., *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª Edición, Editorial Esfinge, México, 1999, pp. 364.

BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª ed., México: Trillas, 1992. pp. 98

SANTOS AZUELA Héctor, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª Edición, Editorial Esfinge, México, 1999, pp. 239.

CORREAS, Oscar, *Metodología Jurídica II*, Editorial Fontamara, México, 2006, pp. 322.

COUTURE Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª Edición, Argentina, Ediciones de Palma, 1987, pp. 524.

CUEVA, Mario De La, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I, 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 776.

CRUZ BARNEY Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2007, pp. 1041.

DÁVALOS José, *Derecho del Trabajo*, 7ª Edición, Porrúa, México, 1997, pp. 478.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 506.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, Editorial, Fontamara, México, 2007, pp. 234

GAVILÁN Juan, *Breve historia de la filosofía*, Editorial Limusa, México, 2007, pp. 223.

GÓMEZ LARA Cipriano, *Teoría general del proceso*, 10ª Edición, Editorial Oxford, México, 2007, pp. 363.

GONZÁLEZ CIANCI, Víctor M., *Taller de Relaciones Laborales*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 302.

GUERRERO, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 373.

INSTITUTO De Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 3271.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia (Coordinadora), *Evolución y Tendencias Recientes del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en América*, Editado por UNAM, México, 2006, pp. 570

MELÉNDEZ GEORGE León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 523.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, *La seguridad social en México*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 476.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS; (MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela Coordinadora), *Seguridad Social a Grupos Vulnerables en un Mundo Globalizado*, Editado por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2008, pp. 316.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS; (MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela Coordinadora), *Reflexiones sobre la financiación de la*

*seguridad social*, Editado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2006, pp. 348.

MUÑOZ ROCHA Carlos I., *Teoría del Derecho*, Oxford, México, 2006, pp. 317.

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Primer Curso de Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 412.

PINA Rafael De y PINA VARA Rafael De, *Diccionario de Derecho*, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 509.

PINA Rafael De y Castillo Larrañaga José, *Derecho\_Procesal Civil*, 21ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 546

ROJAS AMANDI Víctor Manuel; *Filosofía del Derecho*, 2ª Edición, México, Editorial Oxford, 2005, pp. 413.

SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario Derecho Laboral*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2013, pp. 214.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable*, "Elementos de Teoría General del Proceso", Editado por la SCJN, México, 2003, pp. 120.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, APROBADA POR LA SEGUNDA SALA DE ESTE ALTO TRIBUNAL EN SESIÓN PRIVADA DEL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Editorial SCJN, México, 2003, pp. 221.

BIBLIOTECA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, *Los medios de Control Constitucional*, Editorial SCJN, México, 2004, pp. 29.

BIBLIOTECA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, *El Sistema Jurídico Mexicano*, Editorial SCJN, México, 2004, pp. 30.

BIBLIOTECA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable*, "Elementos de Teoría General del Proceso", Editado por la SCJN, México, 2003, pp. 120.

VALLARTA PLATA José G., *La Protección de los Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 286.

TÉLLEZ VALDEZ Julio, *Derecho Informático*, 3ª Edición, Editorial Mc’Graw Hill, México, 2007, pp. 514.

### **Leyes y Códigos**

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Ley Federal del Trabajo.
- III. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- IV. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- V. Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- VI. Código Civil para el Estado de Morelos.
- VII. Código Procesal Civil para el Estado de Morelos.

### **Electrónicas**

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=13>.

<http://www.inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol.XXXIII/No.%2080/Eterno%20retorno%20ehistoria%20el%20caso%20de%20Nietzsche.pdf>.

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=193390&pagina=5&seccion=2](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193390&pagina=5&seccion=2)

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/9/pr/pr7.pdf>,

[http://www.senado.gob.mx/OLD/libreria/sp/libreria/DD/contenidos/DIARIOS/1963\\_08\\_21](http://www.senado.gob.mx/OLD/libreria/sp/libreria/DD/contenidos/DIARIOS/1963_08_21)

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftse/LFTSE\\_orig\\_28dic63\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftse/LFTSE_orig_28dic63_ima.pdf)

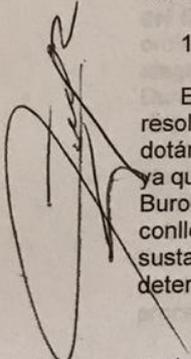
DR. LADISLADO ADRIÁN REYES BARRAGÁN  
Profesor-Investigador de tiempo completo, en el área de Derecho Penal  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos  
CEL.- 5513434745  
Correo.- [ladislado.reyes@uaem.mx](mailto:ladislado.reyes@uaem.mx)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Coordinador de la División de Estudios Superiores  
Dr. Francisco Xavier García Jiménez  
Programa de Posgrado en Derecho.

En relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi DICTAMEN APROBATORIO a la tesis "PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAUDOS y/o CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS", presentada por el Licenciado ROBERTO CUITLÁHUAC CAMPOS ORTIZ, para optar por el grado de MAESTRO EN DERECHO, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. En términos de pertinencia temática y metodología.



Esta propuesta de tesis es con el único objetivo de lograr el cumplimiento pleno de las resoluciones y/o convenios celebrados ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, dotándolo de un procedimiento completo para conseguir la justicia social, pronta y expedita, ya que como se señaló en el desarrollo de dicho trabajo, tanto la Ley Federal, como la Local Burocrática, continúan utilizando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, situación que conlleva a establecer la necesidad de un ordenamiento que contenga una parte adjetiva y sustantiva, con la cual se logre una plena autonomía y el respeto cabal de sus determinaciones..

La solución del problema no solo está en la ejecución y lograr el cumplimiento de la sentencia que emite el tribunal en el menor tiempo posible, sino, además, aplicar preceptos más severas a los funcionarios en desacato, imponiendo sanciones pecuniarias con cargo a sus emolumentos y no al erario, ya que la sanción sería para los contribuyentes, además, corporales y hasta de inhabilitación de los infractores, como medidas complementarias y con ello evitar hereden ejecuciones a administraciones y presupuestos futuros.

Dentro de las normas burócratas federada y estatal, hemos encontrado que en su mayoría no solo no prevén procedimiento de ejecución, sino que además, limitan su proceder a la primera de éstas, lo que como hemos visto, no suplen las deficiencias del ordenamiento natural, lo que actualiza la necesidad de adicionarlas en varios puntos, para lograr el cumplimiento puntual, pues es de explorado derecho que dentro de dichas hipótesis legales, señalan que éstas tienen la obligación inalienable de lograr de forma eficaz, pronta, expedita e inmediata la ejecución de sus sentencias, que serán inapelables, dictando las medidas y términos necesarios, que como quedó demostrado, no prevén, pretendiendo suplir sus deficiencias en una norma federal ambigua y sujeta a la interpretación del Presidente Ejecutor en turno.

2. Contenido

Este trabajo en su contenido analiza las diversas instituciones que regulan en el derecho del trabajo, desde su creación y su posterior división en nuestra carta magna, desde el ámbito internacional, nacional y local, Capítulo I.- Marco Teórico, Introducción, Ámbito procesal del Derecho Burocrático, Proceso, Derecho Procesal, Derecho Procesal del Trabajo, Derecho Procesal Burocrático, Nociones básicas del Derecho del Trabajo, Conceptos básicos del Derecho Burocrático, Sujetos de la relación laboral, titulares de las dependencias, Trabajador al Servicio del Estado, Nombramiento, Tribunales Burocráticos, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, Trilogía procesal; Capítulo II.- Antecedentes en el derecho burocrático, Antecedentes legislativos, Antecedentes del siglo XIX, Constitución de 1917, Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1931, Ley Federal del Trabajo de 1931 y su determinación en la relación con los trabajadores al servicio del Estado, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Periodo del Presidente Lázaro Cárdenas), Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, Relaciones laborales de los Gobiernos Estatales y Municipales con sus trabajadores, Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos, Evolución Doctrinaria, Función Pública, Teoría de la Relación Laboral, Teoría de la Autonomía del Derecho Burocrático, Teoría del Trabajo Burocrático como Trabajo Especial, Conclusión la integración del derecho burocrático; Capítulo 3.- El ámbito procesal del Derecho Burocrático, Garantías procesales en el derecho burocrático, Procedimiento ordinario y sus etapas, Audiencia de pruebas, alegatos y resolución, Audiencia de pruebas, alegatos y laudo, Proceso local burocrático, Integración del Tribunal, Competencia, Duración del juicio, Pruebas en el derecho burocrático, Conclusión a partir de las distinciones del procedimiento burocrático en relación en relación con el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Capítulo 4.- La ejecución de los laudos, Medios legales, Medios "extralegales", Denuncia ante la Contraloría, Queja ante la Presidencia de la República, Denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación, Queja ante el Ombudsman, Difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación, Ejecución de los laudos en el Procedimiento Local, El incumplimiento del patrón en el contexto del Estado de Morelos, Estado de Jalisco, Propuesta de procedimiento, por lo que propondría incluir los siguientes puntos:

- Remisión del adeudo a la autoridad financiera superior y lograr el cumplimiento de los laudos y/o convenios sancionados por el TECA, con cargo a la partida presupuestal de la entidad o institución obligada.
- Sanción al funcionario infractor y revisar si no actualiza algún tipo penal o administrativo.
- Multas sean acordes a sus ingresos y en caso reincidencia, duplicarlas.
- Permitir convenir cumplimiento del fallo, sin pérdida o renuncia de derechos.
- Huelga en caso de incumplimiento sistemático de las resoluciones.
- Destitución del infractor.
- Prisión corporal.
- Inhabilitación del infractor

ATENTAMENTE

"Por una Humanidad Culta".  
Cuernavaca, Estado de Morelos, 19 de Marzo de 2019.

Dr. Ladislao Adrián Reyes Barragán.



Cuernavaca, Mor., enero 21 del 2019

C. COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE  
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.  
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

El LIC. ROBERTO CUITLAHUAC CAMPOS ORTIZ, alumno del programa de Maestría en derecho, ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAUDOS y/o CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS", con el cual pretende optar por el grado de Maestro en Derecho.

El Lic. Campos Ortiz, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto como director de tesis le otorgo mi voto aprobatorio, razonado en las siguientes reflexiones y consideraciones.

La tesis de maestría está dividida en cuatro capítulos con sus respectivas conclusiones en todos persiste su posición ideológica original, consistente en sostener la trascendencia que implica la implementación la de una política laboral burocrática que involucre una justicia completa, pues no basta desahogar un proceso y obtener una resolución favorable, si ésta no es factible de cumplirse y obligar a la Dependencia gubernamental al acatamiento de esta.

En el primer capítulo parte de un marco para establecer cómo se abordan conceptos como se ha expuesto, parte de la definición de proceso, hasta llegar al concepto de derecho procesal burocrático y continua con aspectos sustantivos, para lo cual trata los temas referentes a la naturaleza jurídica del trabajador burocrático hasta lograr una definición, de igual forma, establece el concepto de patrón y culmina con la acepción de titular de la dependencia y como un aspecto determinante de la relación laboral



burocrática trataremos el tema del nombramiento, para concluir conceptualizando lo que es un tribunal burocrático.

El segundo capítulo, se aborda de como los servidores públicos surgieron como trabajadores desprotegidos en sus derechos y el proceso histórico nos indica que las relaciones laborales entre Estado como patrón y sus trabajadores evolucionaron hasta lograr una serie de prerrogativas básicas, sin embargo, las políticas públicas establecidas por los gobierno neoliberales en los últimos sexenios, indican una involución y conforme a lo que se estudia en el presente, parece revelar que la pérdida de esos derechos será la constante en nuestros tiempos, como si se tratase de los inicios del servicio público la tendencia es concluir las relaciones laborales en el momento que lo decida el titular y lo que se observa es que, la historia no es otra cosa que el eterno retorno de lo mismo.

El tercer capítulo, se analizan precisamente los aspectos procesales del Derecho Burocrático en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Civil, pues durante mucho tiempo se consideró al régimen jurídico de los trabajadores del Estado como parte del derecho administrativo; luego, con la adición del apartado B, al artículo 123 constitucional, se ubicó en el derecho del trabajo. Hoy como disciplina autónoma, por su extensión tutelar a un grupo social, la burocracia que forma parte de la clase trabajadora se constituye en una garantía social irrenunciable, y, por lo tanto, reivindica derechos.

El cuarto capítulo se abordan la importancia de la ejecución de los laudos, pues en el ámbito del derecho procesal burocrático, la situación más endeble es la ejecución de un laudo, porque la naturaleza económica de las prestaciones nos lleva a reflexionar sobre los bienes que se pueden embargar en caso de la negativa de la autoridad de hacer pago.

Respecto de los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios que pueden agruparse en estas dos orientaciones: una, que los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad y otra, como no susceptibles de tal derecho.

La tesis comentada, considero que se adecua a lo solicitado en la legislación respectiva, de ahí que se incluya una introducción y sus respectivas conclusiones y propuestas.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



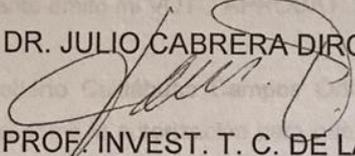
Formalmente la investigación analizada tiene una consulta de cuarenta fuentes bibliográficas, ocho legislaciones, siete páginas web, la tesis de él Lic. Campos Ortiz, abarca ciento siete páginas, en las cuales como hemos sostenido en este voto, argumenta a favor consistente en sostener la trascendencia que implica la implementación la de una política laboral burocrática que involucre una justicia completa, pues no basta desahogar un proceso y obtener una resolución favorable, si ésta no es factible de cumplirse y obligar a la Dependencia gubernamental al acatamiento de esta.

Muy distinguido Coordinador del programa académico de maestría en derecho:

El trabajo presentado por el LIC. ROBERTO CUITLAHUAC CAMPOS ORTIZ, desde mi personal punto de vista, merece este voto razonado, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de maestra en derecho.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO

  
PROF. INVEST. T. C. DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y  
C. S. DE LA U.A.E.M.

CUERNAVACA, MORELOS A 1 DE ABRIL DE 2019

**DR. JULIO CABRERA DIRCIO**  
**COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

En relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi VOTO APROBATORIO a la tesis "PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAUDOS y/o CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS", presentada por el Licenciado ROBERTO CUITLÁHUAC CAMPOS ORTIZ, para optar por el grado de MAESTRO EN DERECHO, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. En términos de pertinencia temática y metodología.

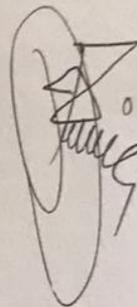
Esta propuesta de tesis es con el único objetivo de lograr el cumplimiento pleno de las resoluciones y/o convenios celebrados ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, busca habilitar un procedimiento para su realización, ya que como se señaló en el desarrollo de dicho trabajo, tanto la Ley Federal, como la Local Burocrática, continúan utilizando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, situación que conlleva a establecer la necesidad de un ordenamiento que contenga una parte adjetiva y sustantiva, con la cual se logre una plena autonomía y el respeto cabal de sus determinaciones..

La solución del problema no solo está en la ejecución y lograr el cumplimiento de la resolución que emite el tribunal en el menor tiempo posible, sino, en aplicar preceptos más severas a los funcionarios en desacato, imponiendo sanciones pecuniarias con cargo a sus emolumentos y no al erario, ya que la sanción sería para los contribuyentes, además, corporales y hasta de inhabilitación de los infractores, como medidas complementarias y con ello evitar hereden ejecuciones a administraciones y presupuestos futuros.

Dentro de las normas burócratas federada y estatal, hemos encontrado que en su mayoría no solo no prevén procedimiento de ejecución, sino que además, limitan su proceder a la primera de éstas, lo que como hemos visto, no suple las deficiencias del ordenamiento natural, lo que actualiza la necesidad de adicionarlas en varios puntos, para lograr el cumplimiento de los principios de la justicia: ser eficaz, pronta, expedita e inmediata

2. Contenido

Este trabajo en su contenido analiza las diversas instituciones que regulan el derecho del trabajo burocrático, desde su creación y su posterior división en nuestra carta magna, desde el ámbito internacional, nacional y local, Capítulo I.- Marco Teórico, Introducción, Ámbito procesal del Derecho Burocrático, Proceso, Derecho Procesal, Derecho Procesal del Trabajo, Derecho Procesal Burocrático, Nociones básicas del Derecho del Trabajo, Conceptos básicos del Derecho Burocrático, Sujetos de la relación laboral, titulares de las dependencias, Trabajador al Servicio del Estado, Nomenclatura, Tribunales Burocráticos, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, Trilogía procesal; Capítulo II.- Antecedentes

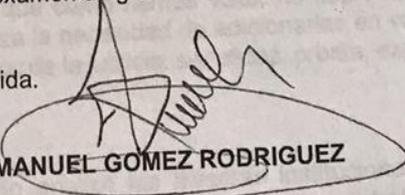


en el derecho burocrático, Antecedentes legislativos, Antecedentes del siglo XIX, Constitución de 1917, Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1931, Ley Federal del Trabajo de 1931 y su determinación en la relación con los trabajadores al servicio del Estado, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Periodo del Presidente Lázaro Cárdenas), Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, Relaciones laborales de los Gobiernos Estatales y Municipales con sus trabajadores, Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos, Evolución Doctrinaria, Función Pública, Teoría de la Relación Laboral, Teoría de la Autonomía del Derecho Burocrático, Teoría del Trabajo Burocrático como Trabajo Especial, Conclusión la integración del derecho burocrático; Capítulo 3.- El ámbito procesal del Derecho Burocrático, Garantías procesales en el derecho burocrático, Procedimiento ordinario y sus etapas, Audiencia de pruebas, alegatos y resolución, Audiencia de pruebas, alegatos y laudo, Proceso local burocrático, Integración del Tribunal, Competencia, Duración del juicio, Pruebas en el derecho burocrático, Conclusión a partir de las distinciones del procedimiento burocrático en relación en relación con el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Capítulo 4.- La ejecución de los laudos, Medios legales, Medios "extralegales", Denuncia ante la Contraloría, Queja ante la Presidencia de la República, Denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación, Queja ante el Ombudsman, Difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación, Ejecución de los laudos en el Procedimiento Local, El incumplimiento del patrón en el contexto del Estado de Morelos y en el Estado de Jalisco, respecto a la Propuesta de procedimiento, se propondría incluir los siguientes puntos:

- Remisión del adeudo a la autoridad financiera superior y lograr el cumplimiento de los laudos y/o convenios sancionados por el TECA, con cargo a la partida presupuestal de la entidad o institución obligada.
- Sanción al funcionario infractor y revisar si no actualiza algún tipo penal o administrativo.
- Multas sean acordes a sus ingresos y en caso reincidencia, duplicarlas.
- Permitir convenir cumplimiento del fallo, sin pérdida o renuncia de derechos.
- Huelga en caso de incumplimiento sistemático de las resoluciones.
- Destitución del infractor.
- Prisión corporal.
- Inhabilitación del infractor

Por lo que me es grato otorgar mi voto como revisor del trabajo de investigación, para que el sustentante pueda presentar su examen de grado ante el Tribunal de Tesis que le sea designado para tal efecto.

Le reitero mi consideración distinguida.

  
**DR. JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ**

**PITC FDCS UAEM SNI 1 CONACYT**

Ciudad Universitaria, 27 de marzo 2019.

C. DR. JULIO CABRERA DIRCIO.  
Coordinador de la División de Estudios de Posgrado  
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.  
Presente.

*Muy estimado Doctor Cabrera:*

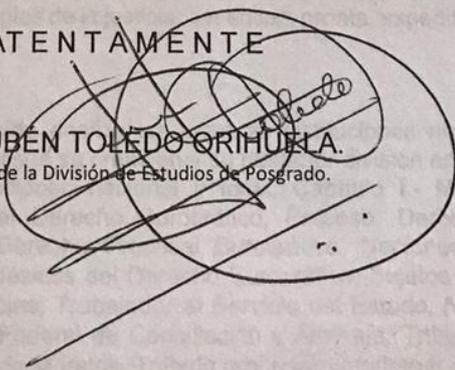
El LIC. ROBERTO CUITLÁHUAC CAMPOS ORTIZ, alumno del programa de Maestría en Derecho, ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO LAUDOS y/o CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS", con el cual pretende optar por el grado de Maestro en Derecho.

El Licenciado Campos Ortiz, ha concluido su trabajo de maestría cumpliendo satisfactoriamente todos los requisitos reglamentarios y estatutarios establecidos por la Legislación Universitaria de la UAEM, y por tanto emito mi VOTO APROBATORIO.

El trabajo presentado por el Lic. Roberto Cuitláhuac Campos Ortiz, desde mi personal punto de vista, merece este voto, así como la autorización para que, si Usted no tiene inconveniente, se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Maestro en Derecho.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo.

ATENTAMENTE

  
DR. RUBÉN TOLEDO ORIHUELA.  
Profesor de la División de Estudios de Posgrado.

CUERNAVACA, MORELOS A 03 DE ABRIL DE 2019

**DR. JULIO CABRERA DIRCIO**  
**COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

En relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi VOTO APROBATORIO a la tesis "PROPUESTA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAUDOS y/o CONVENIOS BUROCRÁTICOS EN EL ESTADO DE MORELOS", presentada por el Licenciado ROBERTO CUITLÁHUAC CAMPOS ORTIZ, para optar por el grado de MAESTRO EN DERECHO, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. En términos de pertinencia temática y metodología.

Esta propuesta de tesis busca lograr el cumplimiento pleno de las resoluciones y/o convenios celebrados ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, creando as bases y figuras jurídicas en el ordenamiento local, habilitando un todo un procedimiento para su realización, ya que como señaló en el desarrollo de dicho trabajo, tanto la Ley Federal Burocrática, como la estatal, continúan utilizando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, situación que conlleva a establecer la necesidad de integrar al ordenamiento local la parte adjetiva y sustantiva, con la cual se logre plena autonomía y cumplimiento de las determinaciones y resoluciones que dicte el pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

Esta propuesta para lograr el cumplimiento de las resoluciones que emite el tribunal, no solo contempla su observancia en el menor tiempo posible, sino, en aplicar además sanciones a los funcionarios en desacato, tanto pecuniarias con cargo a sus emolumentos y no al erario, ya que la sanción sería para los contribuyentes, además, corporales y hasta de inhabilitación de los infractores, como medidas complementarias y con ello evitar hereden ejecuciones a administraciones y presupuestos futuros.

Dentro de las normas burócratas federada y estatal, hemos encontrado que en su mayoría no solo no prevén procedimiento de ejecución, sino que, además, limitan su proceder a la primera de éstas, lo que como hemos visto, no sule las deficiencias del ordenamiento natural, lo que actualiza la necesidad de adicionarlas en varios puntos, para lograr el cumplimiento de los principios de la justicia: ser eficaz, pronta, expedita e inmediata

2. Contenido

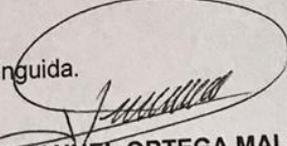
Este trabajo en su contenido analiza las diversas instituciones que regulan el derecho del trabajo burocrático, desde su creación y su posterior división en nuestra carta magna, desde el ámbito internacional, nacional y local, Capítulo I.- Marco Teórico, Introducción, Ámbito procesal del Derecho Burocrático, Proceso, Derecho Procesal, Derecho Procesal del Trabajo, Derecho Procesal Burocrático, Nociones básicas del Derecho del Trabajo, Conceptos básicos del Derecho Burocrático, Sujetos de la relación laboral, titulares de las dependencias, Trabajador al Servicio del Estado, Nombramiento,

Tribunales Burocráticos, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, Trilogía procesal; Capítulo II.- Antecedentes en el derecho burocrático, Antecedentes legislativos, Antecedentes del siglo XIX, Constitución de 1917, Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1931, Ley Federal del Trabajo de 1931 y su determinación en la relación con los trabajadores al servicio del Estado, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Periodo del Presidente Lázaro Cárdenas), Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, Relaciones laborales de los Gobiernos Estatales y Municipales con sus trabajadores, Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos, Evolución Doctrinaria, Función Pública, Teoría de la Relación Laboral, Teoría de la Autonomía del Derecho Burocrático, Teoría del Trabajo Burocrático como Trabajo Especial, Conclusión la integración del derecho burocrático; Capítulo 3.- El ámbito procesal del Derecho Burocrático, Garantías procesales en el derecho burocrático, Procedimiento ordinario y sus etapas, Audiencia de pruebas, alegatos y resolución, Audiencia de pruebas, alegatos y laudo, Proceso local burocrático, Integración del Tribunal, Competencia, Duración del juicio, Pruebas en el derecho burocrático, Conclusión a partir de las distinciones del procedimiento burocrático en relación en relación con el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Capítulo 4.- La ejecución de los laudos, Medios legales, Medios "extralegales", Denuncia ante la Contraloría, Queja ante la Presidencia de la República, Denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación, Queja ante el Ombudsman, Difusión del incumplimiento del laudo en los Medios Masivos de Comunicación, Ejecución de los laudos en el Procedimiento Local, El incumplimiento del patrón en el contexto del Estado de Morelos y en el Estado de Jalisco, respecto a la Propuesta de procedimiento, se propondría incluir los siguientes puntos:

- Remisión del adeudo a la autoridad financiera superior y lograr el cumplimiento de los laudos y/o convenios sancionados por el TECA, con cargo a la partida presupuestal de la entidad o institución obligada.
- Sanción al funcionario infractor y revisar posibles tipos penales o administrativos.
- Multas acordes a sus ingresos y en caso reincidencia, duplicarlas.
- Permitir convenir cumplimiento del fallo, sin pérdida o renuncia de derechos.
- Huelga en caso de incumplimiento sistemático de las resoluciones.
- Destitución del infractor.
- Prisión corporal.
- Inhabilitación del infractor

Por lo que me es grato otorgar mi voto como revisor del trabajo de investigación, para que el sustentante pueda presentar su examen de grado ante el Tribunal de Tesis que le sea designado para tal efecto.

Le reitero mi consideración distinguida.

  
**DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO.**

**PITC FDCS UAEM SNI 1 CONACYT**