

5  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA TERMINACION DE LA RELACION LABORAL  
DE TRABAJADORES DE EMPRESAS  
PARAESTATALES, POR DESTITUCION"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIANA ACEVES MORALES

FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA TERMINACION DE LA RELACION LABORAL DE TRABAJADORES DE  
EMPRESAS PARAESTATALES, POR DESTITUCION**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO I.-**

**EL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES**

Pág.

A).- Origen Económico Social del Derecho del Trabajo.....	1
B).- Origen Histórico del Derecho del Trabajo en Europa.....	4
C).- Origen Histórico del Derecho del Trabajo en México.....	12
D).- Concepto de Derecho del Trabajo.....	21
E).- Principios.....	24
F).- Relaciones Individuales.....	30
G).- Trabajadores de Confianza.....	36
H).- Empresas Paraestatales y sus Relaciones Laborales.....	40

**CAPITULO II.-**

**TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO.**

A).- Causas de terminación de la relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo.....	45
B).- Ausencia de regulación de la destitución como causa de terminación de la relación de trabajo.....	68
a).- En lo sustantivo.....	68
b).- En lo adjetivo.....	70

### CAPITULO III.-

#### LA DESTITUCION EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

	Pág.
A).- Orígenes y naturaleza de la Ley de Responsabilidades.....	74
B).- Concepto Doctrinal y Positivo de de destitución.....	89
C).- Efectos de la destitución en la relación laboral.....	105
D).- Situación jurídica de las Empresas Paraestatales como patrón en caso de destitución.....	111

### CAPITULO IV.-

#### MEDIOS DE IMPUGNACION DE LA DESTITUCION COMO ACTO ADMINISTRATIVO.

A).- Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las impugnaciones a la destitución.....	115
B).- Competencia del Fuero Laboral para conocer de eventuales acciones laborales derivadas de la destitución.....	120
C).- Posibilidad de ejercer simultáneamente acciones administrativas y laborales por parte del destituido.....	125

### CAPITULO V.-

#### NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEGISLACION PARA EVITAR INTERPRETACIONES CONTRADICTORIAS ENTRE NORMAS LABORALES Y ADMINISTRATIVAS.

A).- Antecedentes.....	128
B).- Análisis jurídico.....	120
C).- Propuestas de modificación a la Ley Federal del Trabajo...	132
D).- Posibilidad de establecimiento de la Ley de Servicio Público de Carrera, para funcionarios y empleados al Servicio de la Federación.....	137
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFIA.....	148

## I N T R O D U C C I O N

Para Hans Kelsen ( 1 ) "El hecho de que los verdaderos juicios de valor sean subjetivos y que por lo tanto sea posible que existan juicios de valor contradictorios entre sí", implica que hablar de "Justicia", "Felicidad" o "Amor", por ejemplo, sea usar cambios cronotópicos, esto es, de tiempo y lugar, que impiden que estos conceptos puedan tener valor jurídico, por tanto, el concepto de "Justicia" es ajeno a la normatividad positiva.

Sin embargo, parece innegable que las normas jurídicas al menos hipotéticamente son meras traducciones a lenguaje normativo de determinados conceptos relativos, como por ejemplo "Justicia" y así, se presenta la positividad de lo que para una ley sea justo para otra no lo sea, lo que se traduce en normas contradictorias o bien en las así llamadas "Lagunas de la ley".

Precisamente este es el caso de los conceptos de destitución y despido, pues, mientras el primero tutela los intereses del Gobiero no frente a un funcionario público que comete hechos constitutivos de responsabilidad administrativas, el segundo implica la facultad del patrón sea o no Entidad de la Administración Pública, de dar por terminada la relación laboral por la comisión de actos contrarios a las normas laborales independientemente del daño que pudieran o no irrogar a la sociedad.

Así, si bien tanto la destitución como el despido, acarren las mismas consecuencias fácticas, la terminación de la relación de trabajo tienen origen y fundamentos distintos, y están regulados por distintas normas.

---

(1) Kelsen, Hans.- "¿QUE ES LA JUSTICIA?".- Distribuciones Fontamara, S.A.- Biblioteca de Etica.- Filosofía del Derecho y Políticas No. 10 Tlahuapan, Puebla.- México 1991.- Página 27.

La destitución es una sanción impuesta con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que el despido es un acto volitivo del patrón que se funda en normas de derecho laboral, lo cual haría que estos actos en la práctica fueran totalmente distintos e impugnables ante autoridades distintas.

Sin embargo, sucede precisamente lo contrario muy frecuentemente se confunde la destitución con el despido y se dá a aquélla un tinte laboral del que nos inclinamos a pensar que, en estricto sentido carece.

Todo esto plantea un conflicto de intereses, cuya formulación sería:

Debe equipararse la destitución al despido? y en tal evento privilegiar los intereses de la clase trabajadora sobre los de la sociedad en general en un acto clarísimo de justicia social.

O bien, debe velarse por los intereses de los gobernados sin tomar en cuenta la pertenencia o nó del destituido a la clase trabajadora, en cuyo caso sufre la justicia social pero se salva el principio de que la Administración Pública está al servicio de la sociedad.

La resolución a este conflicto que estimamos es mas aparente que real será la propuesta de estas notas y tenderá a fundarse en el justo medio Aristotélico, esto es, debe buscarse una norma que sin violar los principios de protección especial a la clase trabajadora garantice a la Administración Pública la facultad de hacer cesar en sus funciones a un funcionario que ha cometido hechos ilícitos o irregulares lo cual redundará en una mas sana Administración Pública.

Creemos además que encontrar este punto de equilibrio permitiría resolver en la práctica la conflictiva que se presenta cuando no existe la delimitación entre un acto meramente administrativo con efectos laborales de un acto estrictamente laboral.

Esta será la hipótesis de trabajo de estas modestas notas.

## C A P I T U L O I

### EL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES

Origen Económico Social del Derecho del Trabajo. Origen Histórico del Derecho del Trabajo en Europa. Origen Histórico del Derecho del Trabajo en México. Concepto de Derecho del Trabajo. Principios. Relaciones Individuales. Trabajadores de Confianza. Las Empresas Paraestatales y sus Relaciones Laborales.

## C A P I T U L O I

### INCISO A

#### ORIGEN ECONOMICO SOCIAL DEL DERECHO DEL TRABAJO

La producción de satisfactores se realiza dentro de una sociedad concreta dentro de la cual y sujeto a determinadas normas el hombre realiza la transformación de la naturaleza a través de la sociedad.

Individualmente está impedido, salvo casos meramente excepcionales para realizar la producción de satisfactores, por lo que, es ta actividad necesariamente se socializa y es a través de la so ciedad y a partir de ella, que se realiza la acción colectiva y compleja de hacer asimilable el conjunto de actividades materiales que consisten en la producción.

Así, las características de esta sociedad, y su manera de estar constituida resultará determinante en lo que se refiere al conte nido y objetivos de la acción transformadora.

Así, los presupuestos implícitos en la organización social resul tan decisivos en la planificación de la acción productiva, pero a su vez, existe una relación dialéctica entre el proceso produc tivo y la organización social de acuerdo con la cual las relacio nes económicas de producción determinan la organización social y sus normas.

Esto es; toda norma tiene siempre un origen económico material - que a través de un proceso ideológico la convierte en elemento - de organización social.

Lo anterior es apreciable en cualesquier tipo de normas, pero sobre todo en las que rigen el proceso de trabajo por ser las mas cercanas a los procesos de producción, desde luego, esta particularidad de las normas laborales también contribuye a ideologizarlas profundamente de acuerdo con los intereses de las clases o grupos que organizan la sociedad.

Dentro del proceso de trabajo, normalmente se da una contradicción, es el trabajador el que produce la riqueza sin embargo está desprovisto del dominio técnico de los medios del trabajo y no tiene poder de decisión sobre el destino de los medios de producción y del producto.

Lo anterior implica que siendo el trabajador el que produce riqueza se ve marginado de la distribución de ella y sujeto a una normatividad que asegura en mayor o menor medida la reproducción de tales contradicciones a través de normas.

Sin embargo, la evolución histórica y económica de estas contradicciones ha generado la necesidad de mediatizarlas, y de conceder al trabajador un conjunto de normas específicas así llamado Derecho del Trabajo que tienden a asegurar su participación en los procesos productivos sin que se depauperice cada vez mas intensamente lo que llevaría a la destrucción del sistema social al confrontar a una clase trabajadora empobrecida con la clase que controla los medios de producción reducida a un grupo cada vez más rico y menos numeroso.

Así puede concluirse que:

- a).- El Derecho del Trabajo como el derecho en general tiene un origen material y económico.

- b).- Que este origen material y económico se encuentra disfrazado por una ideología o juicios de valor o formas culturales hasta hacer aparecer las normas como ideas derivadas de valores absolutos y abstractos como por ejemplo justicia, equidad, libertad, etc.
- c).- El Derecho del Trabajo tiene un sentido reformista que -  
tiende a impedir que se intensifiquen las contradicciones económicas lo que haría inviable cualquier proyecto social en que el trabajador no tenga poder de decisión sobre el destino de riqueza que produce.

## C A P I T U L O I

### INCISO B

#### ORIGEN HISTORICO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EUROPA

El hombre es el único animal que puede realizar un trabajo socialmente productivo de tal manera que no se podría concebir a la sociedad sin el trabajo ni tampoco que el hombre pueda vivir en algún momento sin trabajar, el hombre a través de su trabajo se realiza pues como tal y crea satisfactores, pero esa riqueza creada por el hombre le será opuesta socialmente, es decir, históricamente la sociedad ha opuesto al trabajador la riqueza que el mismo crea, en este sentido, ya en la Biblia el trabajo no aparece como una virtud del hombre, sino como un castigo pues Dios condena a Adán a sacar de la tierra el alimento " con grandes fatigas " y a comer el pan " mediante el sudor de tu rostro " ( Génesis 3:17 y 19 ).

Esta concepción ideológica del trabajo como castigo es el fenómeno al que apunta Hegel y desarrolla Marx, fundamentalmente en los manuscritos económico filosóficos de 1844, bajo el concepto de enajenación esto es, que siendo el trabajo libre y consciente, la riqueza fundamental del hombre su proceso se le opone para empobrecerlo material y espiritualmente.

Habrà enajenación, pues, cuando " El objeto producido por el trabajo, su producto, se enfrenta a el como algo extraño, como un poder independiente del productor. El producto del trabajo es el trabajo que se ha plasmado, materializado en un objeto es la objetivación

del trabajo. La realización del trabajo, es su objetivación. Es ta realización del trabajo como estado económico, se manifiesta - como la privación de realidad del trabajo, la objetivación como - la pérdida y esclavización del objeto, la apropiación como extra-  
ñamiento, como enajenación " ( 2 )

Ya Juan Jacobo Rousseau aborda este mismo particular y señala a - la propiedad privada como la causa de todos los males humanos, su creación ( Propiedad Privada ) es lo que distingue a la prehisto-  
ria de la historia, esto es, la vida sin propiedad privada fue un vivir de acuerdo a la naturaleza y es diferente la historia pues la idea " diabólica " de la propiedad privada exigió la organiza-  
ción de un poder diabólico también destinado a protegerla.

Marx vió el problema con mayor claridad y del problema de la pro-  
piedad privada parte su teoría de la lucha de clases como motor -  
o ley de la historia, lo que quiere decir que en el fondo los hom-  
bres luchan por apoderarse de la tierra y la riqueza y poco a po-  
co van creando sistemas normativos que defiendan a las institucio-  
nes derivadas de la lucha de clases, así se perfila la concepción  
dialéctica del Marxismo.

La prehistoria es la tesis, la etapa en que todo es para benefi-  
cio de todos, la historia es la antítesis, pues en ella, la tie-  
rra, los instrumentos materiales y las mujeres son propiedad de  
los amos, de los señores o de los empresarios.

La síntesis será el mundo del mañana, la gran utopía del siglo -  
XX que ahora agoniza, el sueño de una sociedad en la que cesará -  
la explotación del hombre por el hombre a través del trabajo, una  
sociedad en que cada quien tenga lo necesario: " A cada quien se-  
gún su trabajo, a cada cual según sus necesidades " será en

---

(2) Marx, Carlos.- "MANUSCRITOS ECONOMICOS FILOSOFICOS".- Editorial Grijalbo, S.A.- México 1968.- Página 75.

tonces, cuando el hombre actualmente enajenado por su más grande patrimonio, por su trabajo aprovechado por otro, recobre su libertad y viva para usarla según sus inclinaciones, " Entonces empezará la historia humana ".

Si bien, el derecho del trabajo como se lleva dicho, tiene un tinte eminentemente reformista, debe considerarse que el derecho del trabajo en particular y el derecho en general es producto de una lucha que ya en la época moderna surge como una consecuencia de la Revolución Industrial y se desarrolla paralelamente con la historia del Estado Liberal Burgués de Derecho derivado:

A) De la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776.

B) De la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en Francia en 1792.

El liberalismo a ultranza que define la pesada fórmula de "Laiser-Faire Laisser-Passer" entra en crisis con la aparición de un proletariado que empieza a organizarse, cobra conciencia de clase y exige derechos que limiten la ley de la oferta y la demanda en las relaciones trabajo-capital.

"El período de la monarquía en Francia de 1830 a 1848, se caracterizó por un acelerado desarrollo del capitalismo en Francia y de la concentración de la riqueza. En la industria pesada el rendimiento de minerales de hierro aumentó en dos tantos y medio, el consumo del carbón de piedra aumentaba continuamente y después de la inauguración del primer ferrocarril francés en 1832, encontramos ya en 1847 más de 1800 Km. de vías férreas en todo el país. El volumen del comercio exterior se duplicó durante este período" ( 3 )

---

(3) Nikitin, P. - "ECONOMIA POLITICA". - Ediciones en Lenguas Extranjeras. - Moscú, URSS. - Segunda Edición corregida y aumentada. - 1959  
Página 84.

A mediados del siglo XIX la concentración de la riqueza que genera necesariamente el liberalismo inicia un período de acelerada crisis sobre todo en Europa, pues los mercados empiezan a saturarse, el poder adquisitivo de la población disminuye lo cual genera la necesidad de reducir salario para abatir costos que permitan conquistar nuevos mercados, sin embargo, la depauperización de los trabajadores es evidente y difícil de detener.

Así, en 1848 se edita por primera vez el manifiesto del Partido Comunista suscrito por Carlos Marx y F. Engels y en ese mismo año Francia es sacudida por una revolución socialista en la que sin embargo los apoyos doctrinales y cuadros serán más bien los llamados socialistas utópicos, como Robert Owen, Fourier, Blanqui, entre otros.

Ya en 1860 el movimiento obrero, disminuida la represión generada por la revolución francesa de 1848, resurge en la vertebración de la Primera Internacional cuyos estatutos son aprobados el 8 de septiembre de 1866.

En dichos estatutos se menciona como objeto fundamental que la emancipación económica de los trabajadores es el gran fin a que debe estar subordinado como movimiento político.

La Primera Internacional sigue un paso ascendente e incorpora a sus filas un número cada vez mayor de obreros, celebra varios congresos y en el tercero en Bruselas el 13 de septiembre de 1868 se aprueba una resolución de los trabajadores contra la guerra.

El 14 de julio de 1889 se inicia el primer congreso de la Segunda Internacional con Delegaciones de dieciséis países representa

dos entre otros por Betel, Clara Zetkin, Pablo Iglesias fundador del Partido Socialista Obrero Español y otros.

En la agenda de temas a tratar figuraban los siguientes temas:

- A) Legislación Internacional del Trabajo
- B) Reglamentación legal de la jornada de trabajo
- C) Trabajo nocturno y diurno
- D) Días de descanso para adultos, para mujeres y niños
- E) Vías y medios para obtener estas reivindicaciones
- F) Abolición de los ejércitos permanentes.

Después de las decisiones y en las conclusiones finales se establece:

Que una Legislación del Trabajo es prioritaria en todos los países con modo de producción capitalista, y que las bases de tal Legislación serían:

- a).- Limitación de la jornada de ocho horas para adultos.
- b).- Prohibición del trabajo de menores de 14 años.
- c).- Supresión del trabajo nocturno salvo en las ramas de la industria en que la naturaleza de la actividad lo impida.
- d).- Prohibición del trabajo a las mujeres en aquellas ramas de la industria cuya actividad afecte el organismo femenino.
- e).- Prohibición de trabajo nocturno a mujeres y menores de 18 años.
- f).- Reposo ininterrumpido de 36 horas semanales por lo menos para todos los trabajadores.
- g).- Prohibición del desarrollo de industrias perjudiciales a la salud.
- h).- Supresión del pago en especie y de cooperativas patronales.
- i).- Supresión de oficinas de colocación e inspección de Comités de Trabajadores en talleres e industrias.

El Congreso declara que todas estas medidas deben ser objeto de leyes y tratados internacionales que invita a los trabajadores a imponerlos a los gobiernos.

El Congreso invita a los obreros a admitir en sus filas a las obreras bajo el principio de a trabajo igual-salario igual para todos los obreros sin distinción de nacionalidad.

Es evidente la influencia de estos principios en el artículo - 123 Constitucional, y no sería improbable que en el constituyente de Querétaro se hubieren tomado en cuenta algunas de las resoluciones de la Segunda Internacional.

El estallido de la primera guerra mundial acarrea la disolución del movimiento obrero entre comunistas, anarquistas y social de mócratas, estos últimos, girando en rededor de la órbita teórica de Rosa Luxemburgo y con influencia fundamentalmente en Alemania.

La primera guerra mundial es un enfrentamiento entre dos formas imperialistas, de un lado, las monarquías de Europa Central con un perfil político derivado del Congreso de Viena y enfrentado a los estados liberales burgueses de derecho, fundamentalmente Francia, Inglaterra, y Estados Unidos.

Por el otro lado estos Estados que buscan a toda costa expandir mercados y limitar la creciente influencia comercial derivada - de la acelerada Industrialización Alemana.

Esta guerra es una guerra de trincheras estática y equilibrada hasta que el equilibrio militar se rompe:

a).- Con la entrada abierta de los Estados Unidos en la contienda

- b).- Estallamiento de la revolución en Rusia que obliga al Zar Nicolas II a abdicar el 15 de marzo de 1917.

La evolución de la situación en Rusia es cada vez más alarmante para ambos bandos, hasta que el 7 de noviembre de 1917, después de tomar la Ciudad de Petrogrado se establece el primer gobierno socialista en la historia que el 14 de ese mismo mes entrega a los obreros el control ilimitado de la industria y las fábricas.

El triunfo de la revolución en Rusia genera una insurrección-socialista en Alemania que obliga al Emperador Guillermo II a abdicar y al establecimiento de un gobierno que suscriba la paz.

La paz se firma en el Tratado de Versalles en el cual el Presidente Wilson introduce puntos obligatorios para las Naciones, determinantes para la evolución de la Legislación Laboral, que a grandes rasgos son:

- 1.- El trabajo no es un artículo de comercio ni debe considerarse como una mercancía.
- 2.- Obreros y patronos tienen derecho a asociarse siempre que los principios de asociación no sean contrarios a las leyes.
- 3.- Los trabajadores tienen derecho a un salario que asegure un nivel de vida digno.
- 4.- La adopción de la jornada de ocho horas máximas.
- 5.- La adopción del descanso semanal preferentemente en domingo.

- 6.- La supresión del trabajo de los niños y limitaciones para el trabajo de jóvenes de uno y otro sexo de tal suerte que se asegure su desarrollo físico integral y su educación.
- 7.- El principio de salario igual sin distinción de sexo.
- 8.- Un servicio de inspección en el trabajo a fin de que asegure la aplicación de las leyes.

Estos principios generales guiarían la política de la sociedad de las naciones, órgano internacional creado para afianzar la paz y antecedente de la organización de las Naciones Unidas.

Son dos las Constituciones Políticas que incorporan a su articulado principios sociales, la Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917 y la Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919.

La Constitución de Weimar establece en su artículo 163 el derecho al trabajo y a que todo Alemán adquiera mediante su trabajo lo necesario para su subsistencia y que de no tener trabajo deberá proveerse lo necesario.

El artículo 165 establece que los obreros y empleados tienen derecho a colaborar en pie de igualdad con los empresarios en la fijación del salario y condiciones de trabajo, así como en la determinación de la forma en que deberán desarrollarse las fuerzas económicas de producción.

## C A P I T U L O I

### INCISO C

#### ORIGEN HISTORICO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO

Quizá el antecedente más remoto en materia de trabajo en el México Colonial, se encuentra en el " Bando de Hidalgo ", emitido en la Ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, y que en su artículo I ordenaba a los dueños de esclavos que se les diera libertad apercibidos de pena de muerte en caso de desobediencia.

En los " Sentimientos de la Nación " leídos por Morelos el 14 de septiembre de 1813 en el Congreso de Chilpancingo se establece " Que como la ley es superior a todo hombre, las que emanen del Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto ".

En el Plan de Iguala dado por Iturbide el 24 de febrero de 1821 se menciona en el artículo XII que todos los habitantes del Imperio Mexicano, sin otra distinción que su mérito y virtudes son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

Del México independiente de 1821 a 1856, dada la situación inestable económica y política del País no existe información fidedigna que permita fijar orígenes de normas aplicables al trabajo asalariado.

Al triunfo de la revolución de Ayutla que determinó la expulsión definitiva del General Santa Ana, el Presidente Commonfore reunió al Congreso Constituyente el 17 de febrero de 1856, para el efecto de formular un proyecto de Constitución.

Obviamente, la Constitución de 1857 inspirada en las ideas del liberalismo y fundadas en el positivismo de comité no podía incorporar derechos sociales, pues tal hubiera implicado dar al Estado intervención en asuntos propios de los gobernantes, sin embargo, Ignacio Ramírez el nigromante pronunció un discurso del cual vale la pena repetir:

" El más grave de los cargos que hago a la comisión, es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano areadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las intervenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: Donde quiera que exista un valor ahí se encuentra la efigie del trabajo " ( 4 ).

En febrero de 1861 desembarcó en México un personaje de extrema importancia política a pesar de estar envuelto en la semiclandestinidad en que se desenvolvió y de que continuamente el aura de su leyenda romántica impide llegar al núcleo de sus ideas.

---

(4) De Buen Lozano, Néstor.- "DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1979.- Tomo I Tercera Edición.- Página 871.

Plotino Rhodakanaty hijo de Anarquistas Italianos se vé obligado a emigrar a América, en México publica un ensayo titulado "Cartilla Socialista" de clara influencia del socialismo utópico europeo, principalmente de Fourier.

Para 1868 funda un grupo Anarquista denominado la social, que entre sus principales características tiene que en él participarán mujeres exactamente con los mismos derechos y obligaciones que los varones, practicaban la tesis Fourierista de la emancipación de la mujer.

El 10 de junio de 1865 la social declara la huelga en el ramo de hilados y tejidos en el Valle de México a través de la sociedad mutualista textil.

En 1870 Santiago Villanueva, alumno de Rhodakanaty funda el gran círculo de obreros en México.

En el seno de esta organización coexistían tres corrientes: El Republicanismo Liberal que estaba influido fundamentalmente por las expresiones y puntos de vista de Benito Juárez, la corriente Bacuninista, de muy clara tendencia Anarquista y una corriente Filomarxista influida por los Marxistas de Londres y Nueva York.

Estas tres corrientes supieron concertar sus divergencias en lo que, sin lugar a dudas, es la primera federación obrera de carácter representativo y de orientación clasista en México y América Latina.

La más coherente de las tres corrientes fue la corriente Reformista que planteaba la colaboración con el Gobierno y que más tarde sería una corriente claudicante. ( 5 )

---

(5) Bao Melgar, Ricardo.- "EL MOVIMIENTO OBRERO LATINOAMERICANO" Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.- Alianza Editorial Mexicana.- México, D.F.-1990.- Primer Tomo.- Págs. 89, 90, 91.

En 1876 se lleva a cabo el primer congreso obrero pero, la corriente Reformista entra en conflicto con las corrientes Socialistas y Anarquistas y así, en el congreso se busca más apoyar la reelección de Lerdo de Tejada, la candidatura de Porfirio Díaz o de José Ma. Iglesias, que la reivindicación de los trabajadores.

Así, el gran círculo de obreros Mexicanos llega a su fin, "Los Internacionalistas a pesar de su derrota frente al Reformismo-claudicante, mantuvieron en alto sus banderas. En el año de 1884 publicarían por vez primera el manifiesto comunista, testimonio tardío de una definición inconclusa" ( 6 ).

A partir de esto, se plantea en México un auge de las primeras ideas socialistas pero, sobre todo, de ideas Anarquistas, se declaran varias huelgas, y se obtienen varias leyes específicamente aplicables a los trabajadores, como la ley sobre accidentes de trabajo dictada en el Estado de México el 30 de abril de 1904.

Se dicta también la ley de Bernardo Reyes promulgada en Monterrey, Nuevo León el 9 de noviembre de 1906, y que sirvió de modelo para otras leyes sobre accidentes de trabajo promulgadas en Chihuahua el 29 de julio de 1913 y para la ley del trabajo en Coahuila de 1916, estas dos últimas promulgadas ya en plena época revolucionaria.

Sin embargo, de esta época destaca como el gran teórico de movimientos de trabajadores, y de las huelgas de Cananea y de Río Blanco Ricardo Flores Magón, quien a través de varias publicaciones difunde las ideas de un Anarquismo que podría coexistir con el Estado en tanto no se dieran las condiciones objetivas para la huelga general que debería ser el inicio de la revolución

Desde San Luis Missouri en Estados Unidos de América, Ricardo - Flores Magón como Presidente del Partido Liberal Mexicano lanza el programa de ese partido que constituye ya el germen de lo - que será el futuro artículo 123 Constitucional y cuyos puntos - fundamentales son:

- 21).- Jornada máxima de ocho horas y un salario mínimo de un - peso para la generalidad del País y demás de un peso - en aquellas regiones de vida cara.
- 22).- Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a do micilio.
- 23).- Tiempo máximo de jornadas y salario mínimo al trabajo a destajo.
- 24).- Prohibición absoluta de trabajo para menores de 14 años.
- 25).- Obligación de los patrones de mantener los lugares de - trabajo en condiciones de higiene que garantice la seguri dad a la vida de los trabajadores.
- 26).- Obligación de los patrones a dar alojamiento a los traba- jadores.
- 27).- Obligación de los patrones a pagar indemnización por acci dente de trabajo.
- 28).- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros del campo para con los amos.
- 29).- Obligación de todas las empresas a preferir a nacionales- sobre extranjeros.

Este documento contiene ya el germen de lo que será el futuro artículo 123 Constitucional.

Ya para 1910 se iniciaba el movimiento armado contra el General Porfirio Díaz, del cual se tiene que hablar por constituir una parte importante como complemento de la evolución y consecuencias del movimiento social.

Fue en el Plan de San Luis de Madero, donde se plasmó la intención de desplazar al régimen Porfirista, pero sin que precisara una tendencia social determinada.

Aún así, de una manera incipiente se intenta constituir un movimiento obrero, que de manera primera intentan unirse en la Casa del Obrero Mundial el 24 de agosto de 1912.

Así, empezaron a surgir aunque de manera endeble los primeros brotes de sublevación de los trabajadores, a pesar de las ideas democráticas de Madero.

Posteriormente para 1916 se inicia el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, el cual mostraba una serie de contradicciones que marcaron importantes rasgos en la personalidad de este hombre, en virtud de que una vez que se suscribió el Plan de Guadalupe, Carranza pronunció las siguientes palabras: " Pero sepa el pueblo mexicano, que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrán que principiar formidable y majestuosa la lucha social ... " ( 7 ) y por el contrario, en una actitud totalmente antisocial, reacciona violentamente en contra de los representantes de la Casa del Obrero Mundial.

---

(7) De Buen Lozano, Néstor.- Op. Cit.- Página 299.

Carranza por otra parte, no puede negar sus vínculos con el Porfirismo y con la naciente burguesía mexicana, todo ello impele al primer jefe a proponer que el congreso constituyente de hecho restituya la vigencia de la Constitución de 1857 con algunas reformas en el aspecto político, pero sin incluir ninguna declaración social.

No obstante, en el congreso los Diputados Victoria, Heriberto Jara, Froylán C. Manjarréz, Alfonso Cravioto, y otros se oponen al proyecto de Carranza, obligan al primer jefe a trasladarse a Querétaro en un intento de influir con su presencia en los legisladores, pero finalmente, Carranza se vé obligado a aceptar el dictamen en virtud del cual se crea una comisión encargada de redactar el proyecto de un nuevo título constitucional sobre el trabajo ( 8 ).

En su dictamen la comisión conservó la mayor parte del texto propuesto y adicionó fracciones nuevas, después de una breve discusión el artículo 123 fue aprobado el 23 de enero de 1917.

La Ley de 1931, fue el resultado de un intenso proceso de elaboración, durante el mandato del Presidente Calles, la Secretaría de Gobernación convocó una asamblea obrero patronal, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentó para su estudio un proyecto de Código Federal del Trabajo este documento es el primer antecedente concreto en la elaboración de la ley de 1931, el proyecto final fue elaborado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Inárritu, el proyecto encontró fuerte oposición en las Cámaras porque establecía el principio de sindicación única y el arbitraje obligatorio en caso de huelga.

---

(8) De La Cueva, Mario.- "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO"  
Editorial Porrúa.- Quinta Edición.- México 1972.- Página 50.

Dos años después la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo redactó un nuevo proyecto, en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Suárez que fue debatido en el Congreso de la Unión y después de un número importante de modificaciones fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, con sus aciertos y desaciertos, que no es objeto de estas notas destacar, constituye una legislación evidentemente progresista para su tiempo y que ha servido de ejemplo para varios países de América Latina en los que la Doctrina y el Derecho Positivo Mexicanos del Trabajo han constituido a México como abanderado y líder de los derechos de los trabajadores en la mayoría de los foros latinoamericanos.

En el año de 1960, el Presidente Adolfo López Mateos designó una comisión para que preparara un anteproyecto de Ley del Trabajo y se integró como sigue: El señor Lic. Salomón González Blanco en su carácter de Secretario del Trabajo, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y Local del Distrito Federal Lic. Ma. Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, y con el Dr. Mario De La Cueva en su carácter de especialista y destacado estudioso de la materia.

El propio Doctor De La Cueva, relata así las labores de esta Comisión: "Durante casi dos años nos reunimos en la casa a fin de aislarnos de bullicio de la Secretaría del Trabajo, hasta terminar un primer proyecto. Pronto nos dimos cuenta de que su adopción exigía previa reforma a las fracciones II, III, VI, IX, - XXII y XXXI del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, pues de otra suerte no se podría armonizar la legislación con la conciencia universal que exige aumentar a 14 años la edad mínima de admisión al trabajo, ni sería posible establecer un concepto

más humano y más moderno de los salarios mínimos y un procedimiento más eficaz para su determinación, ni podría tampoco substituirse el impracticable sistema para la fijación del porcentaje que debe corresponder a los trabajadores en las utilidades de las empresas ( 9 ).

De lo anterior puede ya concluirse cuales son los avances que desde un principio se planteó la comisión encargada de elaborar el proyecto de ley, ya que, evidentemente se avanzaba hacia una legislación más progresista y que hiciera realidad la satisfacción de ingentes necesidades de la clase trabajadora sacrificada en aras de un proceso de capitalización del País desde 1917, - pues la declaración de derecho social que constituye el artículo 123 parecería más una utopía que una norma constitucional de derecho vigente y positivo.

Desde luego, la clase empresarial manifestó cerrada oposición - al proyecto inicial, y trató de obstaculizar por medios institucionales y no institucionales el avance del proyecto.

Sin embargo, es indudable que la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 afinó algunos puntos en beneficio de la clase trabajadora y, fundamentalmente introduce nuevas figuras que tendrán por objeto impedir que se vulneren las garantías mínimas de los trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 que constituyó una forma de retomar los postulados del artículo 123 Constitucional, inicia un proceso de transformación en las instituciones jurisdiccionales y administrativas del trabajo que continuara con las reformas de que constituyen propiamente la materia adjetiva en conflictos laborales y constituyen una ya imprescindible forma particular de substanciar los conflictos laborales con entera inde

---

(9) De La Cueva Mario.- Op. Cit.- Páginas 56 y 57.

## C A P I T U L O I

### INCISO D

#### CONCEPTO DE DERECHO DEL TRABAJO

Para Carlos Marx según el prefacio de la contribución a la crítica de la economía política, lo jurídico no es más que la expresión normativa de las relaciones de producción, o tal vez, las relaciones de propiedad son solo la expresión jurídica de las relaciones de producción.

Pero ya sea que lo jurídico es la expresión de lo económico o que la propiedad sea la expresión jurídica de las relaciones de producción, el Derecho es un sistema que establece un conjunto de relaciones sociales a través de normas.

Pero estas normas están, por así decirlo, dictadas o determinadas por las relaciones económicas de producción.

Así, P.E. Stucka define al derecho sin más como " Un conjunto de relaciones sociales " ( 10 ), en oposición a las doctrinas formales que consideran al derecho como conjunto de normas.

Si lo anterior vale para el derecho en general, por mayoría de razón para el derecho del trabajo que regula el intercambio de fuerza de trabajo por dinero, relación eminentemente socioeconómica, independientemente de su aspecto normativo.

Así, para Oscar Correas " La dificultad de entender que la relación laboral es un contrato como cualquier otro, únicamente puede provenir de la incomprensión de que es un intercambio también

---

(10) Stucka, P.I.- "LA FUNCION REVOLUCIONARIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO".- Septiembre 1969.- Ediciones Península.- Barcelona, España.

como cualquier otro " ( 11 ) .

Podemos concluir pues que todo el Derecho en general, es un derecho de clase, pero resulta mucho más claro que el derecho del trabajo es el " Conjunto de relaciones que a través de luchas - históricas la clase trabajadora ha ido imponiendo a la clase capitalista " .

En este sentido, el derecho del trabajo tiene un doble sentido-clasista:

- A).- Por una parte es el derecho de la clase dominante adicionado con derechos mínimos impuestos por la clase trabajadora.
- B).- Por otra parte es el derecho propio de la clase trabajadora impuesto al derecho de la clase dominante, para modificarlo y convertirlo en un conjunto de garantías sociales mínimas.

Siguiendo con los planteamientos de Stucka:

" Si con el concepto de Derecho connotamos un determinado ordenamiento de las relaciones sociales, o sea de las relaciones interindividuales de la producción y del cambio, para nosotros que dara fuera de discusión el hecho de que este ordenamiento no pueda ser eterno, inmutable, sino que cambia con la victoria de una u otra clase. El derecho, al ser el resultado de la lucha de clases, solo puede ser un derecho de clase " ( 12 ) .

---

(11) Correas, Oscar.- "LA CIENCIA JURIDICA".- Universidad de Sinaloa, Cuiacián, Sinaloa 1980.- Página 97.

(12) Stucka, P.I.- Op. Cit. Página 244.

Para Néstor De Buen Lozano, " Derecho del trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios profesionales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social " ( 13 ).

Desde luego, aparentemente la posición del Maestro Néstor De Buen entraría aparentemente en conflicto con la anterior posición de P.I. Stucka pero, debe tenerse en cuenta que si bien formalmente el Derecho es un conjunto de normas, las normas no son conceptos vacíos, sino la expresión lógico-jurídica de un conjunto de relaciones sociales que a su vez tiende a regular esas mismas relaciones a través de los órganos estatales.

Esto es, si quiere verse así, formalmente el Derecho es un conjunto de normas, pero materialmente el Derecho es un conjunto de relaciones sociales dicho de otra forma, el origen y fin de las normas se encuentra en las relaciones sociales, pues sería absurdo pensar en un derecho " puro ", ajeno a las relaciones sociales que lo producen y que intenta modificar.

Así pues, podría decirse que el derecho del trabajo " Es el conjunto de normas que tienen como contenido material las relaciones sociales, en virtud de las cuales una clase intercambia su fuerza de trabajo por un salario, así como el conjunto de las relaciones accesorias derivadas de este intercambio ".

C A P I T U L O I

INCISO E

P R I N C I P I O S

En materia de principios generales del Derecho del Trabajo, debe estarse fundamentalmente a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de la Materia, que a la letra dice:

" A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley o en sus reglamentos o en los tratados a que se refiere el artículo 6, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Por su parte, el artículo sexto de la propia ley establece que - las leyes respectivas a los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a la relación de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.

De acuerdo con lo anterior, surge como principio fundamental del Derecho del Trabajo lo que el maestro De La Cueva denomina " El Derecho Internacional del Trabajo " y establece que en la novena

Conferencia Internacional Americana la delegación mexicana logró que se incluyera en la carta de la organización de los Estados Americanos un capítulo de normas sociales en el que se afirmó la decisión de las partes signantes de " lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población ".

La carta y sus reformas fueron ratificadas por el Senado de la República de tal suerte que al elaborar la ley nueva ya eran Derecho Positivo en nuestro país.

En este mismo sentido, conviene precisar que los tratados sucritos y ratificados por el Senado de los Estados Unidos Mexicanos celebrados con la Organización Internacional del Trabajo ( OIT ), de conformidad con el artículo 133 Constitucional también constituyen Derecho Positivo.

No obstante, muy frecuentemente la Organización Internacional del Trabajo hace observaciones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por lo que hace al cumplimiento y observancia de tales tratados, fundamentalmente en lo relativo a la materia de libertad irrestricta de asociación de los trabajadores y registro de organismos sindicales.

Desde luego, el problema de los principios generales del Derecho del Trabajo, está íntimamente ligado al problema de las fuentes formales y materiales del Derecho.

Para Mario De La Cueva en materia de Derecho del Trabajo, forman parte de los principios generales las fuentes materiales del Derecho de tal suerte que, los principios generales representan en realidad a la idea de Justicia Social, de tal suerte que, para Mario De La Cueva es fundamental ligar la idea del trabajo como un derecho y un deber sociales a que alude expresamente el artículo 3 de nuestra ley con la idea de los derechos humanos en su doble aspecto:

A).- Derechos individuales del hombre

B).- Derechos sociales del trabajador

De tal suerte que los primeros serían un presupuesto lógico-jurídico para que los segundos puedan asegurar la libertad del trabajador como ciudadano y como persona dentro de un régimen constitucional cuyo fundamento son las garantías individuales.

Así, el Maestro De La Cueva establece que a partir de la declaración de los derechos del ciudadano de la Constitución Francesa impulsada por el Partido Jacobino en 1793, el mundo habla de la libertad de trabajo como uno de los derechos del hombre, este principio llega al artículo 4 Constitucional en el que se expresa que " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode ".

Este mismo concepto de libertad de trabajo para el Maestro De La Cueva se encuentra consagrado en el párrafo III del artículo 5 Constitucional:

" El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, educación o de voto religioso ".

Para De La Cueva estas normas poseen una significación fundamental, porque la relación de trabajo no es, ni puede ser una enajenación de la persona, y porque no podrá tener por efecto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre ( 14 ).

---

(14) De La Cueva, Mario.- Op. Cit.- Página 108.

Desde la propia Constitución de 1793, quedó claro que los conceptos de libertad e igualdad no pueden tener traducción práctica - ni aún parcialmente, el uno sin el otro, por lo que, no puede existir la igualdad sin la libertad ni ésta sin aquélla de ahí que, en materia de trabajo el principio de igualdad es fundamental, así, desde un principio se dió la lucha de la igualdad de - derechos entre trabajo y capital, y posteriormente, quedó consignada ya en la Constitución de Querétaro y en la ley el derecho a la igualdad de trato para todos los trabajadores en lo que concierne al trabajo, sin distinción de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Desde luego, la igualdad en el trato no incluye exclusivamente - al salario, sino que abarca todas las condiciones generales de trabajo, de ahí la acción procesal de nivelación de condiciones de trabajo.

Los anteriores principios se complementan con el respeto a la dignidad humana, que implica que el trabajador tiene el derecho a ser tratado como persona, esto es, a la manera de Kelsen "Como centro de atribución de derechos y obligaciones", pero el concepto abarca más que la fórmula Kelseniana ya que, el respeto a la dignidad implica el respeto a los sentimientos, a la integridad moral, a los principios religiosos o políticos y a la forma de conducta en general del trabajador y de su familia. Es decir, - el patrón debe otorgar al trabajador los mismos derechos de que él goza como persona, tanto desde el punto de vista estrictamente de derecho positivo como persona considerada en su asepción ética, social y humana.

Pero, queda claro que todos los anteriores principios encuadran en que la finalidad del derecho del trabajo es otorgar a los trabajadores una existencia digna y un nivel decoroso.

Así, el artículo 3 de la ley dice: " Que el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia ".

Congruentemente, el artículo 90 segundo párrafo de la ley establece que, el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

El mismo artículo considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

A medida que evoluciona el derecho del trabajo como ciencia eminentemente social y como tal sujeta a una evolución dialéctica, se van agregando nuevos principios al derecho de los trabajadores, como por ejemplo los de responsabilidad en caso de accidente, pero, creemos que todos ellos caben en los principios generales que antes se han esbosado, y que serán superados pero no vulnerados por la evolución dialéctico-social a que está sujeto el derecho del trabajo.

Dichos principios fundamentales, de acuerdo con lo expuesto, serían:

- 1.- El derecho del trabajo es un producto social con rango de aplicación internacional para lograr condiciones justas y humanas de vida.
- 2.- El trabajo como un derecho y un deber sociales
- 3.- La libertad en el trabajo
- 4.- Igualdad en el derecho del trabajo
- 5.- Dignidad y salud humana en el trabajo
- 6.- Responsabilidad

## C A P I T U L O I

### INCISO F

#### RELACIONES INDIVIDUALES

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Cuando el numeral en cita expresamente menciona que la prestación de un trabajo personal y subordinado genera una relación individual de trabajo, independientemente del acto que le de origen, queda claro que el derecho del trabajo asume una posición diametralmente opuesto al derecho civil, pues en el caso de la relación de trabajo ésta existe:

- A).- Con la voluntad de ambas partes ( patrón y trabajador )
- B).- Con la voluntad del trabajador y sin la voluntad del patrón
- C).- Con la voluntad del trabajador y contra la voluntad expresa del patrón.

En la primera hipótesis ( A ), ambas partes están de acuerdo en que existe una relación de trabajo, lo cual puede ser o no con signado por escrito ya que, para que exista contrato de trabajo no se requiere un acto formal.

En la segunda hipótesis ( B ), el patrón no otorga su consentimiento para que se establezca la relación de trabajo o vínculo laboral pero tampoco se opone expresamente a la existencia de dicha relación.

Finalmente, en el tercer evento el patrón niega que exista una relación de trabajo, negativa que puede externarse a través de un acto jurídico simulado como por ejemplo: Contrato de prestación de servicios, contrato de comisión mercantil, contrato de asesoría externa, etc., o bien, negativa que puede externarse inclusive con la negativa expresa del patrón de que existe relación de trabajo, pero si en tal evento existe la prestación de un trabajo subordinado a cambio de un salario, a pesar de la negativa del patrón cualesquiera que sea la forma en que ésta se exteriorise, existirá relación individual de trabajo.

Esto es, el nacimiento de la relación individual de trabajo, a diferencia del nacimiento de las relaciones jurídicas en derecho privado tiene un elemento material y objetivo ( Prestación de un servicio personal y subordinado ).

Situación opuesta al nacimiento de las relaciones jurídicas en derecho común donde el elemento subjetivo, esto es, la voluntad de las partes es determinante, independientemente de los elementos materiales u objetivos.

Así lo consigna el artículo 1832 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Local y para toda la República en Negocios del Fuero Federal, que establece que cada uno se obliga en la manera y términos que parezca que quiso obligarse. De tal suerte que, dicho numeral consagra en derecho privado el principio fundamental de la autonomía de la voluntad, principio inoperante en materia de relaciones individuales de trabajo.

El anterior principio rector en materia de relaciones individuales de trabajo ( Nacen a consecuencia de un hecho material y objetivo ) se complementa con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo que establece que " Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario ". ( 15 )

Esto es, cualesquier manifestación de voluntad de las partes, que implique la prestación de un servicio personal subordinado constituye un contrato de trabajo, así se le llame comisión mercantil, prestación de servicios profesionales, contrato de asociación, o cualquier figura jurídica dada.

Aquí se reitera el principio de que en materia de derecho del trabajo prevalece el elemento material y objetivo sobre el elemento subjetivo y cualesquier elemento de carácter formal.

Evidentemente lo anterior constituye una expresión de la ley en defensa del que presta un trabajo personal y subordinado que, siempre, y bajo cualesquier circunstancia tendrá la categoría de trabajador para todos los efectos legales.

Resulta de fundamental importancia para el tema a estudio mencionar que, en 1959, el Presidente López Mateos envió una iniciativa de adiciones a la constitución, en las que se sugería se adicionara el artículo 123 con un apartado B que contendría la declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

---

(15) Fuente: "LEY FEDERAL DEL TRABAJO".- Quincuagésima Cuarta Edición actualizada.- Artículo 20.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.- Página 33.

La reforma se aprobó en 1960 y en 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Según el Maestro De La Cueva esta declaración es uno de los más bellos efectos de la fuerza expansiva del derecho del trabajo, pues en virtud de ella se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores (15).

Conviene precisar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tampoco hace referencia al contrato como la figura jurídica base para el establecimiento del vínculo laboral y sí, en cambio en el artículo 2 de la ley consigna expresamente que entre los titulares de las Dependencias y los trabajadores de base a su servicio se entiende establecida la relación jurídica de trabajo.

No obstante, el artículo 3 de la ley en cita define al trabajador como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales.

Esto contiene un principio opuesto a la Ley Federal del Trabajo, ya que, en materia de trabajadores al Servicio del Estado, para el establecimiento de la relación jurídica de trabajo es imprescindible la voluntad del patrón ( Estado ) exteriorizada al emitir el nombramiento o por la inclusión en listas de raya.

Por tanto, el numeral en cita rompe con el principio aplicable a los trabajadores directamente al servicio del capital en el sentido de que existiendo la prestación de un servicio personal y subordinado existe relación de trabajo ya que, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado debe existir la expresión de voluntad del patrón, lo cual implica atender a elementos subjetivos y

formales a los que no atiende la Ley Federal del Trabajo.

Así, podemos establecer que para que exista esta relación individual de trabajo, necesariamente debe existir dos personas, esto es aplicado en la especie una que tiene el carácter de trabajador y otra de patrono, es decir una persona que presta a otra un trabajo el cual implica una subordinación a cambio de una retribución justa llamada salario.

La característica de subordinación merece especial estudio, en virtud de que es precisamente por ésta por lo que podemos distinguir al trabajo de cualquier otra figura de Derecho Privado.

En el mencionado artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo precisamente se incluye este término ya que, en la ley de 1931 se define al contrato de trabajo como " aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida ".

La anterior idea sobre el contrato de trabajo fue duramente criticada por los legisladores, ya que consideraban que fuera de proteger al trabajador se le limitaba totalmente en sus intereses económicos y se vetaba su libertad, por lo cual en la ley vigente se cambiaron estas palabras " Dirección y Dependencia " por "Subordinación".

Y la razón de modificar la legislación de 1931, fue precisamente desligar a la persona del trabajador, para que se vea garantizada plenamente su libertad del trabajo.

Así, el Maestro Mario De La Cueva define a la subordinación como " La relación jurídica que se crea entre el trabajador y el

patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para mejorar las actividades de la empresa " ( 16 ) .

De acuerdo a lo anterior, nos restaría hablar del salario como redistribución justa por el desarrollo de una determinada actividad, lo cual nos llevaría a pensar que este es consecuencia de la relación de trabajo.

Podemos concluir que las relaciones individuales traen como consecuencia una serie de derechos y obligaciones tanto para los trabajadores como patrones, esto es por ejemplo: Las condiciones de trabajo en general, como salario, vacaciones, duración de la jornada diaria, duración de relaciones de trabajo, etc.

## C A P I T U L O   I

### INCISO G

#### TRABAJADORES DE CONFIANZA

Ya desde la ley de 1931 se contemplaba la problemática de dar un concepto de trabajadores de confianza, ya que se incluía en el artículo 48 de esta ley unas líneas relativas a éstos, en relación a que se podía exceptuar de la extensión del contrato colectivo de todas las personas que trabajaran en una empresa, a aquellas que desempeñaran puestos de dirección y de inspección de las labores, así como de empleados de confianza que desempeñaran trabajos personales del patrón dentro de la empresa.

Esta deficiencia del legislador al regular a los trabajadores de confianza, trajo como consecuencia que se buscara una definición más clara en los contratos colectivos, lo cual a su vez, provocó que los dirigentes de los sindicatos nombraran a los empleados de confianza y este nombramiento se hiciera de manera unilateral y en demérito de los intereses de los trabajadores.

Posteriormente se efectuaron modificaciones a la ley en esta materia, señalando el legislador que la naturaleza del empleado de confianza derivaba de las funciones que desempeñara el trabajador y no la designación que se dé al puesto.

En secuencia de lo anterior, el artículo 8 de la mencionada ley clasificó en ocho fracciones expresamente quiénes iban a tener la categoría de trabajadores de confianza, tal es el caso por ejemplo: De los directores, administradores y gerentes generales cuando tengan carácter de trabajadores, directores técnicos y

administrativos, y sus colaboradores inmediatos, los abogados y contadores que tengan a su cargo respectivamente, la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad, etc.

Esta clasificación trajo como consecuencia que los trabajadores se inconformaran y solicitaran que se redujeran las fracciones y a su vez los patrones solicitaban que se aumentaran; lo que trajo como consecuencia que el legislador procurara que se insertara un concepto más general de trabajadores de confianza, lo que quedó plasmado en el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo vi gente.

En el numeral en cita, se conservó en el primer párrafo la idea de que la categoría de empleado de confianza dependería de la na turaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación - que se dé al puesto.

Como ya se ha anotado, es muy importante esta especificación, en virtud de que los trabajadores se encuentran más protegidos sobre los fraudes que cometían los patrones, para tener menos trabajadores sindicalizados y privarlos de derechos que les corresponden.

Por lo que hace al segundo párrafo del mencionado artículo, existen opiniones de grandes estudiosos del Derecho en lo relativo - al " carácter general " de las funciones que desempeñen los tra bajadores y que servirán para determinar su calidad de empleado de confianza o nó.

Desde luego, esta característica es muy abstracta y provoca duda y conflicto entre los empresarios, pero nosotros creemos que es labor de las empresas hacer un estudio minucioso que permita de terminar quiénes son empleados de confianza o nó, así como hacer

un análisis y descripción de los puestos.

De todas formas, aunque se ha buscado proteger los intereses legítimos de los trabajadores de confianza, éstos quedan limitados en sus derechos a comparación de los otros trabajadores, como lo es:

- A).- No tienen derecho a la estabilidad en el empleo
- B).- Cuando son representantes del patrón no tienen derecho a reparto de utilidades, salvo que no sean representantes, tendrán derecho a una pequeña parte.
- C).- Podrán quedar excluidos de las condiciones de trabajo contnidas en el contrato colectivo que rija a la empresa o establecimiento.
- D).- No podrán formar parte de los sindicatos de otros trabajadores, ni podrán ser tomados para el recuento en caso de huelga.

Es conveniente señalar, que a pesar de las limitaciones de los trabajadores de confianza mencionados anteriormente, el contenido proteccionista de la ley es palpable en lo que hace a las condiciones de los trabajadores de confianza, como puede apreciarse en los artículos 182, 184 y 186 de la Ley Federal del Trabajo, - en virtud de que se hacen extensivas para éstos las condiciones de trabajo pactadas en el contrato colectivo que rija a la empresa, así como se respeta el principio de igualdad entre los trabajadores que desempeñen trabajos semejantes dentro de la misma empresa o establecimiento.

En relación a la pérdida de confianza al trabajador como causal de despido, se encuentra expresamente señalada en el artículo - 185, pero desde luego, esta situación deberá estar debidamente fundada y motivada, sin lo cual no procederá como justificada - esta causal de despido, esto es, que los patrones no tienen fa cultad discrecional para decidir quien ha perdido o nó la con fianza de este y pueda de manera unilateral y dolosa despedir a un trabajador.

En conclusión en tratándose de trabajadores de confianza regidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos administrada con el artículo 108 Constitucional, conviene - adelantar desde ya que, su destitución sería, en todo caso un - acto autoritario del Estado, materialmente administrativo en vir tud del cual se sanciona a un Servidor Público independientemente de la relación laboral que tuviere con la dependencia o entidad que funja como patrón, esto es, la destitución no la realiza la entidad o dependencia como una acción derivada de los derechos y obligaciones propios de la relación laboral, sino el órgano - competente del Estado como un acto de autoridad.

Ahora bien, el anterior acto administrativo puede dar origen o - nó a que el patrón ejercite la acción rescisoria con fundamento en la pérdida de la confianza, pero la destitución sería ajena e independiente de este segundo acto ya no administrativo sino es trictamente laboral.

Ahora bien, si es la destitución la que implica el cese de la - relación laboral se trata de una sanción administrativa que aunque tenga efectos laborales no es un acto derivado de la voluntad del patrón.

## C A P I T U L O I

### INCISO H

#### LAS EMPRESAS PARAESTATALES Y SUS RELACIONES LABORALES

De acuerdo con el Diccionario de la Academia Española de la lengua, la "empresa" etimológicamente procede del Latín imprehensa que quiere decir cogida o tomada, y da dos asepciones que se aplican más al concepto jurídico " casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo... negocios o proyectos de importancia ". " obra o designio llevado a efecto en especial cuando en el intervinieron varias personas ".

Para Martín Alonso, empresa implica las siguientes asepciones: Acción dificultosa que se comienza con resolución. Cosa que se emprende. Símbolo que alude a lo que se intenta conseguir. Designio de hacer una cosa. Sociedad Mercantil o Industrial que realiza negocios. Obra llevada a efecto, constituye un sustantivo femenino y su origen es medieval ( s. XII al XV ).

Desde luego el concepto que nos interesa es el de la empresa como sinónimo de acción societaria esto es, conjunción de esfuerzos tendientes a la consecución de un fin jurídico.

Ahora bien, en este orden de ideas la empresa pública, dentro de la cual se ubica la Paraestatal es la empresa del Estado cuyo objeto es la producción de bienes y servicios en otras palabras, "Empresa Pública es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes y servicios".

Conviene distinguir que con frecuencia el Estado destina recursos económicos para promover, patrocinar o realizar determinados fines o propósitos en diversos terrenos, se tratará entonces doctrinalmente de empresas Paraestatales, y no en estricto sentido de empresas públicas, ya que, el objeto de ellas no es la producción económica así registren o manejen recursos económicos cuantiosos.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 2 dispone que: " son entidades Paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ".

Por su parte el ordenamiento arriba citado establece en su artículo 3 que: " El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- I.- Organismos descentralizados
- II.- Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y,
- III.- Fideicomisos

Volviendo a la Ley de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 y que abrogó a la anterior ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970, en su artículo 28 establece que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Congruentemente, el artículo 46 de la Ley Orgánica antes señalada, establece que:

" Artículo 46.- Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso, contemplarán:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;
- II. Los productos que elabore a los servicios que preste y sus características sobresalientes;
- III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece "

Por otra parte, las relaciones laborales de las empresas de participación estatal mayoritaria se rigen en principio, por el apartado A del artículo 123 Constitucional y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo reglamentaria de dicho numeral, por las siguientes razones:

- a).- La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria constituyen sociedades en las cuales el Estado concurre como socio, de tal suerte que la relación de trabajo no se establece entre el Estado como tal y un trabajador, sino entre una sociedad de la cual forma parte el Estado y sus trabajadores.
- b).- Desde luego, la norma genérica en materia de trabajo es la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A del artículo 123 Constitucional, de tal suerte que el Apartado B como norma excepcional solo tendrá aplicación cuando se trate expresamente

de trabajadores del Estado o bien, exista norma específica que fundamente esa aplicación excepcional.

- c).- El propio rubro del Apartado B del artículo 123 Constitucional limita su aplicación a los poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto, en estricto derecho, quedan fuera de tal enunciado las empresas de participación estatal que no forman parte del Ejecutivo Federal.
- d).- Si bien, es cierto que las empresas de participación estatal forman parte de la Administración Pública, también lo es que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las empresas de participación estatal mencionadas en su fracción II, solo tienen el carácter de auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, pero no forman parte de él.
- e).- El artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, enumera las instituciones que regirán sus relaciones de trabajo por dicha ley y concluye que la misma se aplicará a otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos; pero no hace extensiva la ley a empresas de participación estatal.
- f).- A contrario sensu, el Apartado B del artículo 123 Constitucional, solo es aplicable a:
- 1.- Trabajadores de los poderes de la Unión
  - 2.- Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal
  - 3.- Instituciones y organismos descentralizados incluidos en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, conviene acotar que, según lo manifiestan Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera en el comentario al artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

" No existe hasta la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del Apartado A o B a diversos organismos descentralizados ".

Sin embargo, tanto la legislación como la doctrina parecen estar contestes en que, cuando el Estado concurre a una Sociedad Mercantil como socio o accionista mayoritario, dicha sociedad no pierde su carácter de Institución Mercantil o civil, según el caso, sin que forme parte integral del Poder Ejecutivo de la Unión, por lo que, en estricto derecho las relaciones de trabajo de las empresas de participación estatal y sus trabajadores se regirán por el Apartado A del artículo 123 Constitucional y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo.

## C A P I T U L O I I

### TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO

#### INCISO A

#### CAUSAS DE TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Para Néstor De Buen Lozano la doctrina es generosa y abundante en cuanto al tratamiento de los conceptos de terminación del contrato de trabajo, terminación de la relación de trabajo, extinción, rescisión, disolución, revocación y despido ( 17 ).

Sin embargo, el propio jurista expresa que una excepción por lo que hace a la doctrina relativa a la cesación de los efectos de la relación laboral la constituye el derecho positivo y la doctrina nacionales ya que, de acuerdo con nuestra Legislación, no quedan claras las causas de terminación normales de la relación laboral, las causas de terminación por voluntad de las partes y las causas de terminación por rescisión.

Pero, sin que exista razón científicamente válida para ello se ha preferido hablar de terminación cuando cesan los efectos de la relación laboral de trabajo sin que exista conflicto y de rescisión -- cuando la extinción del vínculo laboral se debe a la acción ejercitada por una de las partes como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la otra.

Dentro de este panorama conviene precisar que una de las formas de cesación de los efectos de la relación laboral es el acto administrativo de la destitución que no entraña un conflicto entre trabajador

---

(17) De Buen Lozano Néstor.- Op. Cit.- Tomo II.- Páginas 123 y S.S.

y patrón, sino un acto autoritario del Estado o impuesto a un Servidor Público previa la secuencia de un procedimiento administrativo por responsabilidades en el ejercicio de su encargo.

En relación con la cuestión de si la destitución de un Servidor Público implica un conflicto laboral o un proceso meramente administrativo, conviene transcribir el concepto de conflicto de trabajo que propone el Dr. Mario De La Cueva al inicio del capítulo XLI del Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo tomo II:

" La libertad de coalición, la supresión de los delitos de asociación sindical y de huelga y el tránsito posterior de la era de la tolerancia al reconocimiento legal de las instituciones, obligaron a los profesores y tratadistas a considerar los diversos tipos de conflictos laborales.

Todo conflicto presupone el enfrentamiento de dos o más personas, fenómeno que se presenta necesariamente en el derecho del trabajo. En relación con este tema recalamos que entre las varias características de los conflictos de trabajo, dos resultan de particular importancia: Primeramente, una de las personas que intervengan en el conflicto, por lo menos, debe ser sujeto de una relación de trabajo, así, a ejemplo la concubina de un trabajador fallecido a resultas de un riesgo de trabajo, puede reclamar del patrono de su ex-amasio, con apoyo en la Ley Laboral y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la indemnización correspondiente. En segundo lugar,

la materia sobre la que verse el conflicto ha de estar regida por las normas del derecho del trabajo: Un trabajador y un patro no pueden entrar en relaciones civiles o comerciales, pero la controversia que surja no será un conflicto de trabajo del que puedan conocer las Juntas de Conciliación y Arbitraje ".

El Dr. De la Cueva recalca que para que exista conflicto de trabajo, por lo menos una de las personas debe ser sujeto de una relación de trabajo, y que en segundo lugar la materia sobre la que verse el conflicto debe estar regida por las normas de derecho del trabajo, en materia de destitución se satisface plenamente la primera hipótesis, ya que, el Servidor Público destituido es evidentemente parte de una relación de trabajo, pero el Estado no actúa como patrón, sino como autoridad dotada de imperio, pero evidentemente no se satisface el segundo de los supuestos, ya que, el conflicto inherente a la destitución no se rige por las normas del derecho del trabajo, sino que como se lleva dicho, se rige expresamente por los artículos 46, 64, y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el último de los cuales expresamente ordena:

Artículo 70.- " Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo ".

Esto es, la propia Ley Federal de Responsabilidades establece que los conflictos de destitución giran en torno a una sanción administrativa y no en torno a la relación trabajo-capital.

A mayor abundamiento, el artículo 3 fracción VIII de la ley en cita establece que las autoridades competentes para aplicar dicha ley serán:

VIII.- " Los Tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva ".

En este caso, la legislación respectiva, esto es, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establecen la competencia de los Tribunales de Trabajo para aplicar destituciones, de donde resulta que interpretando la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades a contrario sensu, las autoridades de trabajo no son competentes para aplicar las sanciones administrativas a que se refiere la Ley de Responsabilidades.

Por otra parte el Dr. De La Cueva reconoce:

" Un trabajador y un patrono pueden entrar en relaciones civiles o comerciales, pero la controversia que surja no será un conflicto de trabajo del que puedan conocer las Juntas de Conciliación y Arbitraje "

Así, si un trabajador y un patrón entran en relaciones civiles, comerciales o administrativas, como es precisamente el caso de la destitución, siguiendo el hilo de definición de conflicto de trabajo propuesto por el Dr. De La Cueva, " La controversia que surja no será un conflicto de trabajo del que puedan conocer las Juntas de Conciliación y Arbitraje "

En derecho positivo, el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, establece la competencia de la Junta Federal de Conciliación y

Arbitraje para conocer de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, solo entre aquellos o solo entre estos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

En relación con la última frase, conviene precisar que los hechos constitutivos de la destitución pueden estar íntimamente relacionados o no con las de trabajo, pero en todo caso se trata de una relación meramente material, no prevista en la Ley Federal del Trabajo y en la cual solo actúa el trabajador, pues los hechos le resultan ajenos al patrón en tanto tal, ya que se trata de hechos u omisiones de carácter estrictamente administrativos no regulados por la legislación del trabajo, sino por el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este criterio ha sido sostenido por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ponencia suscrita por el entonces Ministro de la Corte Lic. Ulises Schmill Ordóñez, en la resolución al conflicto competencial No. 58/89 con motivo de la demanda interpuesta por Jorge Becerril Becerril en contra del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el considerando segundo en cuya parte conducente se lee:

" En ese orden de ideas, esta Cuarta Sala considera que como la sanción administrativa aplicada al Agente de la Policía Judicial, tuvo como fundamento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de competencia legal para conocer de este caso, las autoridades de trabajo contendientes en este conflicto competencial, y el competente es el Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 70 de la citada Ley Federal ".

Finalmente, para el maestro De La Cueva:

" La historia de los conflictos de trabajo es la historia de los orígenes y de la evolución del derecho del trabajo, o con mayor precisión, los conflictos de trabajo, y nos referimos, claro está a los conflictos colectivos, son los hacedores del derecho del trabajo, una manifestación permanente, por lo menos desde las revoluciones Francesa e Industrial de la lucha de clases "

Por otra parte, en la exposición de motivos de la Ley de 1931 se expresa:

" Los conflictos entre el trabajo y el capital pueden revestir una naturaleza particularmente grave. Puede tratarse, no de obligar a una de las partes a que se someta a una disposición legal o a que acate una regla contractual, sino de que se proporcionen nuevas condiciones de trabajo "

De acuerdo con lo anterior, es de concluirse que la fuente jurídica real de los conflictos de trabajo es el desequilibrio entre los factores de la producción trabajo-capital por lo que, cuando la contienda, proceso o conflicto gira no en torno de la oposición trabajo-capital, sino del mal manejo de la cosa pública por un funcionario, y el patrón ni siquiera interviene en ese conflicto, y el objeto del mismo es una sanción segregativa o destitución, resulta claro, hasta donde puede captarse, que a la luz de la definición de conflicto de trabajo del maestro De La Cueva, la destitución no

es ni de acuerdo con su frente real, ni de acuerdo con la legislación que la regula, ni a la luz de los órganos que en ella intervienen un conflicto laboral, sino la ejecución de la acción disciplinaria del Estado que, acarrea situaciones meramente prácticas, pero no jurídicas en el ámbito de la relación laboral.

Conviene pues, adelantar desde ahora que si bien, la destitución acarrea la cesación del vínculo laboral o si se quiere, la terminación de la relación laboral, su origen, desarrollo y culminación son totalmente distintos a los del acto de rescisión, por más que los efectos prácticos coincidan en la esfera real, pero no así en la normativa.

Para los efectos de mejor distinguir las figuras jurídicas anteriores se comentarán en forma somera y sin que esto entrañe un análisis las causas de terminación de la relación laboral en la Ley Federal del Trabajo.

Tanto la legislación como la doctrina están acordes en que el trabajador, al tener tal calidad ipso-jure adquiere el derecho a la estabilidad en el trabajo, esto es, toda relación de trabajo se entiende por tiempo indeterminado y su terminación sin la voluntad del trabajador solo tendrá lugar en casos de mera excepción previstos en la ley de manera estrictamente limitativa sin que puedan aplicarse per analogía ni aún por mayoría de razón otras causas, salvo en el caso de la fracción XV del artículo 47 de la ley de la materia que establece expresamente la aplicación de la analogía pero limitada exclusivamente a la gravedad de hipotéticas causales de rescisión, que en su caso habrá de comprobar el patrón ante las autoridades jurisdiccionales competentes en materia laboral.

El concepto de terminación de la relación de trabajo tiene tres acepciones que son :

- a).- Terminación en sentido amplio o lato sensu que sería cualquier acto o hecho jurídico en virtud del cual concluya la relación de trabajo.
- b).- Terminación en sentido estricto o stricto sensu que serían las hipótesis previstas en los artículos 53 y 434 de la Ley Federal del Trabajo, en los que se da por terminada la relación de trabajo previa la secuencia del procedimiento previsto en algunos casos pero, en ninguno de estos casos existe imputabilidad de la culpa al patrón o al trabajador.
- c).- Terminación culpable: Que son los casos de rescisión en los que, como se lleva dicho, la terminación de la relación laboral obedece a la acción ejercitada por una de las partes a partir del incumplimiento culpable de las obligaciones a cargo de la otra; así pues, en el caso de la rescisión ésta puede ser una acción o derecho subjetivo ejercitada ya por el patrón, ya por el trabajador a consecuencia de actos u omisiones presuntamente culpables imputables a la otra parte es decir, a la que se rescinde la relación laboral.

De acuerdo con lo anterior, los artículos 36 y 37 de la Ley Federal del Trabajo expresamente señalan los casos de excepción en que puede pactarse trabajo por obra o tiempo determinado, salvo otros casos relativos a trabajos o causas especiales no aplicables a la generalidad de las relaciones laborales, en la siguiente forma:

El señalamiento de una obra determinada solo puede estipularse cuando así lo exija su naturaleza.

A contrario sensu, si la ejecución de la obra o del trabajo para el cual fue contratado el trabajador fuere la actividad permanente de una empresa, las relaciones no podrán celebrarse por obra determinada, ya que, no lo exige así la naturaleza de ésta así, si el traba-

jador logra comprobar ante las autoridades del trabajo que el patrón se dedicó a la realización del tipo de obra para el que fue contratado en forma permanente, tendrá derecho a que se le prorrogue el contrato mientras subsista la materia del trabajo, lo cual implica la prórroga del contrato por tiempo indeterminado, si se quiere hacer un símil civilista sería un contrato sujeto a la condición resolutoria de que al faltar la materia de trabajo terminaría la relación jurídica que de ella se deriva.

La segunda excepción está constituida por el trabajo por tiempo determinado, que conforme al artículo 37 solo es permitida cuando lo exige la naturaleza del trabajo que se va a prestar. Por tanto, no es suficiente la mera estipulación formal de un tiempo determinado, sino que será indispensable que si el patrón quiere dar por terminada la relación de trabajo en un tiempo determinado, compruebe dos extremos:

- a).- Que la fijación del tiempo determinado deriva de manera objetiva de la naturaleza del trabajo por prestar, y no de la voluntad del patrón.
- b).- Que concluido el término fijado no subsiste la materia de trabajo por lo cual es imposible prorrogar la relación de trabajo.

De acuerdo con lo anterior, si al vencer el término fijado el trabajador logra probar que subsiste la materia de trabajo tendrá derecho a que la relación se prorrogue automáticamente por tiempo indeterminado.

Otra excepción al principio de la estabilidad del trabajador en el empleo se plantea en la explotación de minas que carezcan de minerales costeables, o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, aquí se permite que las relaciones de trabajo puedan ser por

obra o tiempo determinado, por la naturaleza propia de estos trabajos que es la inversión de capital determinado para también una obra determinada.

Resulta evidente que el principio de estabilidad del trabajador en su empleo rompe con la tradición jus privatista de la autonomía de la voluntad, pues, aún en el evento de que las partes estuviesen de acuerdo por encima de dicha convención quedaría el principio - que establece que la relación de trabajo debe prolongarse por el tiempo en que subsista la materia de trabajo.

El artículo 53 de la ley aplicable por su parte enumera cuatro causas de terminación de la relación de trabajo, que se derivan de la imposibilidad objetiva y material de continuar con la relación de trabajo y que son a saber:

- 1.- El mutuo consentimiento de las partes, si se autoriza al trabajador para separarse de su trabajo en cualquier momento, no existe argumento lógico ni jurídico para prohibir al patrón - que pueda convenir con el trabajador de manera concertada la terminación de la relación de trabajo.
- 2.- La muerte del trabajador, hecho eminentemente material y objetivo, no así la muerte del patrón salvo que ésta determine la presencia de que dicha muerte haga imposible por sí misma continuar con la relación de trabajo por terminación o extinción de la materia de trabajo, cierre de la empresa, o alguna causa objetiva y material similar.
- 3.- La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital de conformidad con los artículos 36, 37 y 38 de la ley, se omiten comentarios al respecto pues ut supra se comentaron las tres excepciones contempladas en dichos numerales.

4.- La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, del trabajo. Aquí se plantean los dos eventos siguientes:

- 1).- Que el estado de salud del trabajador le haga imposible continuar desempeñando su trabajo.
- b).- Que el trabajador deje de ser apto para continuar cumpliendo con las labores objeto de la relación laboral.

En tratándose de la inhabilidad o incapacidad manifiesta, evidentemente el patrón absorbe totalmente la carga de probar la calidad del trabajador presuntamente incapacitado o inhabilitado.

5.- Los casos a que alude el artículo 434 de la Ley Federal del Trabajo. Numeral que plantea las siguientes hipótesis como causas de terminación colectiva de las relaciones de trabajo, las cuales se describen a continuación:

- A.- La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, estos últimos su puestos sujetos a la condición de que éstos tengan como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos.
- B.- La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación. Este aspecto se refiere como puede apreciar al estado económico menor en que entra el patrón al hacersele imposible seguir con el objeto de la explotación, y en este caso, la propia ley establece que el patrón tendrá que obtener la autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con lo previsto por la ley en conflictos colectivos de naturaleza económica.

C.- El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva. Es conveniente señalar que el patrón deberá acreditar los extremos exigidos en el artículo 782 y subsiguientes de la Ley Federal del Trabajo, para obtener la autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje; esto es, comprobar fundadamente el supuesto referido, y no dejar desprotegido al trabajador, así como lo previsto en el artículo 892 y subsiguientes.

D.- Los casos del artículo 38, los cuales fueron ya estudiados en el tema de esta tesis relativo a la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas paralizadas o abandonadas.

E.- El concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.

Así, podemos concluir que:

a).- La fuerza mayor y el caso fortuito, las demás situaciones previstas en la fracción I del artículo 434, el concurso de acreedores y la quiebra, obligan dar aviso a la junta para que ésta apruebe o desapruebe la hipótesis referida.

b).- El procedimiento a seguir para cumplir con los extremos exigidos por la ley, será el consignado en el artículo 892 y subsiguientes de la Compilación Federal del Trabajo.

c).- En relación al agotamiento de la materia prima, la junta previo el juicio sumario autorizará o no el cierre de la empresa.

- d).- En los casos de incosteabilidad se estará a lo previsto por la ley en relación a conflictos colectivos de naturaleza económica.
- e).- En todos los casos a excepción de los previstos en el artículo 38, el patrón deberá pagar una indemnización por tres meses de salarios y prima de antigüedad.

Como se lleva dicho, por lo que hace a la rescisión de la relación de trabajo, es una forma de terminación culpable imputable ya al patrón o ya al trabajador, aún cuando no viene precisamente al caso el comentario de las causas de rescisión laboral imputable al patrón, por no ser el tema de estas notas, se estima conveniente precisar al menos, a grandes rasgos, tales causales por constituir una forma de terminación de la relación laboral.

En términos generales, las causales de rescisión de la relación de trabajo imputable al patrón son correlativas a las causales de rescisión imputables al trabajador, así por ejemplo, constituyen causas de rescisión imputables al patrón las faltas de probidad de éste con respecto al trabajador, las injurias, los actos de violencia, amagos y malos tratamientos.

No obstante, existen otras causales imputables al patrón que no son correlativas a las imputables al trabajador, como por ejemplo, la reducción del salario y su falta de pago en las fechas y lugares convenidos y acostumbrados; la existencia de un peligro grave para la salud o la vida del trabajador, sobre todo si está motivada por la imprudencia o descuido inexcusable por el patrón.

Por lo que hace a las causales de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón conviene extenderse un poco, sin entrar, desde luego al análisis pormenorizado de ellas,

por no ser la materia de las presentes notas.

El artículo 47 establece como causas de rescisión imputables al trabajador:

I.- Que el patrón sea engañado por el trabajador o por el sindicato. El engaño se refiere exclusivamente a que se hayan atribuido al trabajador aptitudes, capacidad o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efectos después de 30 días de prestar sus servicios el trabajador.

II.- Incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo del establecimiento de la empresa, salvo que medie provocación u obren en defensa propia.

En relación con las faltas de probidad y honradez, desde luego, debe hacerse el comentario de que, el principio de la probidad y honradez en la prestación del servicio, tiene un muy amplio desarrollo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, de tal suerte que el artículo 47 de dicha ley que establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos, casi en su totalidad tutela la transparencia, limpieza, honradez e integridad ya que, esta ley tiene como objeto fundamental proteger al interés público de malos manejos de los recursos, cargos y autoridad inherentes a los administradores de la cosa pública.

Así, el rubro y las fracciones I, III, V, VII, X, XIII y XV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aluden a presuntos casos de falta de probidad u honradez por parte de los trabajadores del Estado o Servidores Públicos, aunque, desde luego, no bajo el rubro de faltas de probidad

u honradez, sino aludiendo a determinados actos específicos que, pueden tipificar o no ilícitos penales, pero evidentemente faltas de probidad u honradez en el manejo de la cosa pública.

Conviene aquí señalar desde ya, que en el evento de una destitución dictada por una autoridad administrativa, con fundamento en el procedimiento previsto por los artículos 62, 63, 64 y subsiguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aún cuando la causal invocada pudiere coincidir con alguna de las causales de despido previstas en la Ley Federal del Trabajo, la destitución no puede equipararse al despido, ya que, si bien coinciden el hecho generador del acto, el sujeto pasivo (destituido) y los efectos prácticos (separación del cargo), son diferentes el fundamento (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), el sujeto activo (Estado y no patrón) y el procedimiento, ya que, la destitución es la consecuencia final de un acto formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, en virtud del cual se otorga al Servidor Público la garantía de audiencia, por tratarse de un acto autoritario, cuestión ésta última radicalmente diversa a un despido, en el cual el trabajador no tiene garantía de audiencia ante el patrón, puesto que éste no actúa como autoridad, sólo como parte de una relación laboral.

De acuerdo con el artículo 14 Constitucional, nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Esto es, la garantía de audiencia se aplica a los actos emitidos por una autoridad, en relaciones de supra-subordinación, pero -

entre particulares, y en relaciones de coordinación, como son las laborales cada una de las partes queda en libertad de actuar como a su interés convenga, y corresponde a los órganos jurisdiccionales otorgar la garantía de audiencia en caso de controversia o conflicto así, un patrón no está obligado a seguir un procedimiento previo al despido, ya que, en todo caso, el trabajador tiene expedita la vía para entablar la demanda correspondiente ante las autoridades competentes del Fuero Laboral.

En cambio, cuando el Estado actúa dotado de imperium y emite un acto de autoridad, como la destitución está obligado a otorgar previamente a la privación del derecho al trabajo la garantía de audiencia al presunto destituido, lo cual se cumple medianente la instauración del procedimiento a que se refieren los artículos 62, 63, 64 y subsiguientes de la Ley de Responsabilidades.

Lo anterior implica que en tratándose de la garantía de audiencia entre destitución y despido existen las siguientes diferencias:

- a).- El despido nunca constituye un acto de autoridad aunque sea el Estado el que despida a un trabajador.
- b).- La destitución siempre constituye un acto de autoridad - que tiene como objeto sancionar una responsabilidad de un Servidor Público.
- c).- Si en el despido el patrón no actúa como autoridad no - está obligado a otorgar la garantía de audiencia al despedido, ya que, este tiene la vía expedita para enderezar - la demanda correspondiente ante los órganos jurisdiccionales competentes.

- d).- En tratándose de destitución en estricto apego a la norma constitucional en cita, la autoridad ( Estado ) está obligada a escuchar al trabajador antes de la consumación del acto.
- e).- De acuerdo con lo anterior, en la destitución se sigue un procedimiento en el que el presunto destituido tiene derecho a aportar pruebas, alegatos y razonamientos jurídicos antes de que se consume la destitución.
- f).- En el despido el trabajador queda impedido de presentar alegatos y probanzas ante el patrón que no es autoridad, sino que, habrá de reservarse su derecho para hacerlo valer ante los tribunales competentes.
- g).- En la destitución, el presunto destituido es oído y escuchado en un procedimiento seguido en forma de juicio por una instancia materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa ajena al patrón. ( véase inciso B del Capítulo en análisis, parte adjetiva ).

De acuerdo con lo anterior, el despido a diferencia del destituido no puede oponer excepciones ante el patrón, que no es autoridad, sino, ejercitar la acción por presunto despido injustificado ante la jurisdicción laboral.

En cambio, el destituido puede de acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ofrecer pruebas y alegar en la audiencia a que se refiere la fracción I del artículo 64 de la ley en cita.

Lo anterior, nos lleva a plantear una diferencia esencial entre destitución y despido: Aquélla es un acto de autoridad en tanto que éste implica exclusivamente la terminación culpable de una relación jurídica.

De acuerdo con lo anterior, si la destitución no es impugnabile por la vía del juicio de amparo, se debe a que lo anterior violaría el principio de definitividad, ya que, el destituido cuenta con el recurso de impugnar el acto ante un órgano administrativo no laboral, que es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Volviendo pues, con las causales de rescisión la fracción III del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, establece como causa de rescisión que el trabajador cometa actos de violencia, amagos, injurias y malos tratos del patrón, sus familiares, personal directivo o administrativo de la empresa, salvo que medie provocación o en defensa propia.

La fracción IV, hace extensivos los actos anteriores a los que se realicen fuera de horas de trabajo si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación del trabajo.

Las fracciones V y VI del artículo 47 de la Ley Laboral, establecen como causal de rescisión que el trabajador cause daños intencionalmente o por negligencia en los edificios o demás bienes afectos al trabajo propiedad del patrón.

La fracción VII del artículo 47 de la ley de mérito establece como causal de rescisión que el trabajador comprometa por negligencia o descuido inexcusable la seguridad de personas o de bienes que se encuentren en su centro de trabajo.

La fracción VIII del artículo y ley en comento, establece como causal de rescisión que el trabajador cometa actos inmorales en el

establecimiento o lugar de trabajo.

La anterior causal coincide plenamente con lo establecido en la fracción V del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece como obligación de éstos 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 éste.

Ahora bien, como se lleva dicho siendo la destitución un acto distinto e independiente de las normas que regulan la relación laboral, y que se basa en el incumplimiento de funciones de administración pública, en un procedimiento de destitución no puede hacerse valer eficazmente ninguna de las causales de despido previstas en la Ley Federal del Trabajo aún que su contenido fuere idéntico al precepto que establece obligaciones a cargo del servidor público.

En el mismo sentido, la fracción IX del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo que establece como causal de rescisión que el trabajador revele secretos o dé a conocer asuntos de carácter reservado con perjuicio de la empresa, coincide con lo preceptuado en las fracciones III y XV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen la obligación del trabajador de utilizar la información a la que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que está afectada.

Por su parte la fracción XV del artículo 47 del ordenamiento administrativo en cita, establece la obligación del trabajador de abstenerse de aceptar de cualquier persona física o moral cargo o comisión que implique intereses en conflicto.

La anterior obligación, evidentemente coincide en cuanto a su objeto con la fracción IX del artículo 47 de la Ley Laboral, que

tutela la integridad económica y moral de la empresa en caso de conflicto de intereses.

La fracción X del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, prevé como causal de rescisión que el trabajador tenga más de tres faltas de asistencia en un período de 30 días sin permiso del patrón o sin causa justificada.

La fracción XI del artículo y ley en estudio, establece como causal de rescisión que el trabajador desobedezca al patrón o a sus representantes sin causa justificada, siempre que se trata de trabajo contratado, lo cual coincide, adjetivos más adjetivos menos con el contenido de la fracción VII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que obliga al servidor público a observar respeto y subordinación legítimas a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Como se lleva dicho, el hecho de que coincidan las disposiciones del ordenamiento laboral de mérito con las de la compilación administrativa sujeta a comentario no implica, que pueda equipararse una destitución a un despido, ni viceversa, por las razones que antes quedan expresadas.

La fracción XII del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, prevé como causal de rescisión que el trabajador se niegue a adoptar medidas preventivas para evitar accidentes o enfermedades.

La fracción XIII del numeral a que se viene haciendo mérito de la Ley Federal del Trabajo, prevé la facultad de rescindir la relación laboral si el trabajador concurre a sus labores en estado de embriaguez, o bajo la influencia de un narcótico o droga enervante.

La fracción subsiguiente ( XIV ), establece como causal de rescisión la pena de prisión impuesta al trabajador por sentencia ejecutoriada que impida el cumplimiento de la relación de trabajo.

Por último, la fracción XV, establece causas análogas de igual manera graves y de consecuencias semejantes en cuanto al trabajo se refiere.

Bajo ninguna circunstancia puede identificarse la última de las fracciones del artículo 47 del texto laboral en cita, con la fracción 22 del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, ya que ésta amplía el campo de obligaciones de los servidores públicos a las obligaciones que impongan otras leyes, pero de ninguna manera establece obligaciones análogas, es decir, para que exista una obligación a cargo de un servidor público o trabajador al servicio del Estado debe de estar expresamente consignada en alguna de las normas que resulten aplicables al ejercicio de la faena administrativa.

Por otra parte, en el caso de la Ley Federal del Trabajo se habla de causales de rescisión, en tanto que en la Ley de Responsabilidades se habla de obligaciones, cuyo incumplimiento no acarrea necesariamente la destitución sino una sanción de carácter administrativo, según la gravedad del incumplimiento y de la importancia de la obligación.

Finalmente, el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo obliga al patrón a dar aviso escrito al trabajador de la causa de rescisión, sin que éste pueda redarguir contra el patrón por dicho aviso, ya que, tiene la vía expedita para hacer valer sus derechos en todo caso, ante la jurisdicción en materia laboral.

Caso totalmente distinto al de la Ley de Responsabilidades, que otorga al servidor público la garantía de audiencia en la que éste

presentar las probanzas que a su derecho convenga antes que se formalice la destitución.

Por lo que hace al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a manera meramente referencial, conviene precisar que en ninguna de las causales de extinción de los efectos del nombramiento se menciona la responsabilidad administrativa, ni tampoco se alude al acto de destitución ordenado por el Estado como causa de la extinción de los efectos del nombramiento.

Por otra parte, en términos generales las causales de extinción de los efectos del nombramiento previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son muy similares, en cuanto a contenido a las causas de rescisión sin responsabilidad para el patrón contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo expuesto el comentario hecho en relación a la distinción entre la destitución como acto administrativo y el despido como acto derivado de la voluntad del patrón en relación con la Ley Federal del Trabajo, vale también para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la única salvedad de que en esta última es el Estado el que rescinde los efectos del nombramiento, pero actuando como patrón, no como autoridad, lo cual, aún dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado permite establecer la diferencia entre cesación de los efectos del nombramiento o despido, caso en el cual el Estado interviene como patrón y no como autoridad y la destitución en la cual interviene el Estado pero dotado de imperium.

Tan es así que, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece, el requisito de que antes de que cesen los efectos del nombramiento el Estado demande la cesación de la relación

laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien emite un acto derivado de un procedimiento jurisdiccional, caso contrario al de la destitución en la que se emite un acto como consecuencia de un procedimiento administrativo.

Ahora bien, si se acepta que aún el Estado puede o bien destituir, o bien dar por terminados los efectos del nombramiento y que se trata de actos de naturaleza distinta, por mayoría de razón debe aceptarse que, cuando una empresa Paraestatal rescinde la relación de trabajo con fundamento en la Ley Federal del Trabajo se trata de un acto totalmente distinto de una destitución, pues, como se ha insistido en este último caso se ejecuta un acto de autoridad por el Estado que no actúa como patrón sino como órgano sancionador de responsabilidades de carácter administrativo de conformidad con la ley de la materia.

C A P I T U L O I I

INCISO B

AUSENCIA DE REGULACION DE LA DESTITUCION  
COMO CAUSA DE TERMINACION DE LA RELACION  
DE TRABAJO

EN LO SUSTANTIVO:

La fracción VIII del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las autoridades competentes para aplicar la ley serán:

" . . .

VIII.- Los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva,

. . . "

De acuerdo con lo anterior, las autoridades laborales quedarían - facultadas para conocer de la aplicación de la Ley de Responsabilidades, y por tanto de la destitución pero, en los términos de la legislación respectiva, y como se lleva dicho, ni la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A del artículo 123 Constitucional, ni la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del mismo precepto, establecen los términos en que puedan intervenir las autoridades laborales en materia de aplicación de la Ley de Responsabilidades.

No sería muy aventurado adelantar que al publicarse el Decreto que promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, el Legislador hubiera pensado en introducir reformas en materia laboral a efecto de posibilitar la aplicación práctica de la fracción VIII del artículo 3 de la ley en cita, ya que, hasta donde ha podido captarse, a la fecha las autoridades jurisdiccionales en materia de trabajo se han limitado a justificar su intervención en materia de destituciones equiparándola al despido, lo cual equivale a reformar el sentido lógico y jurídico de la fracción VIII del artículo 3 de la Ley de mérito y además a eliminar, de hecho, de la Ley de Responsabilidades la figura de la destitución al equipararla a un mero despido, lo cual, desnaturaliza el acto de la destitución que tiene una naturaleza eminentemente punitiva para convertirla en una mera cesación de los efectos de una relación laboral por voluntad del Estado actuando como patrón y no como autoridad.

Lo cual, evidentemente coloca a la Administración Pública en estado de indefensión, pues obliga a ésta a fundar y motivar una destitución como si se tratara de un despido, lo anterior, independientemente de que constituye una errónea interpretación de la figura de la destitución acarrea situaciones de orden práctico muy difíciles de superar, sobre todo en el ámbito procesal o adjetivo pues, resulta un absurdo emitir un laudo sobre una pena o destitución que implique la separación del cargo con arreglo a la Ley Federal del Trabajo o a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que, como se lleva dicho carecen de una regulación expresa que permita a las autoridades laborales aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en estricto apego a la fracción VIII del artículo III de la ley en cita.

EN LO ADJETIVO:

Por lo que hace al procedimiento para la imposición de la destitución como sanción administrativa, queda previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento que se inicia con audiencia que incluye el derecho de ofrecer pruebas y presentar alegatos por parte del presunto responsable ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ya sea por sí o a través de un defensor.

A dicha audiencia concurrirá también el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, esto es, la dependencia o empresa en la que preste servicios el presunto responsable solo concurre a la audiencia como parte pero sin poder de decisión. ( artículo 64 fracción I de la Ley de Responsabilidades . . . ).

La fracción II del numeral en cita establece que al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o bien se impondrá la sanción del caso y se notificará la resolución dentro de las 24 horas siguientes:

- A).- Al interesado ( presunto responsable )
- B).- A su jefe inmediato
- C).- Al representante designado por la dependencia
- D).- Al superior jerárquico

De lo anterior se concluye claramente que, la dependencia a la que presta sus servicios el trabajador, el jefe inmediato y el superior jerárquico del servidor sancionado con la destitución no tienen capacidad de resolución, ni emiten ningún acto volitivo en virtud del cual se determine la cesación de la relación laboral, sino que, se

limitan a recibir la notificación de la destitución simultáneamente a la del destituido, y se limitan a acatar en sus términos dicha destitución.

Por lo anterior, el criterio sostenido por algunas de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el sentido de que la destitución emitida por un órgano de control del Estado se equipara a un despido imputable al superior jerárquico o al titular de la Dependencia o empresa en la que preste sus servicios el destituido, coloca a éstos en absoluto estado de indefensión, ya que, se ven obligados a responder ante autoridades laborales de un acto ajeno y que además si bien da por terminada la relación laboral no tiene como origen la emisión de un acto volitivo por parte del patrón del destituido, sino la imposición de una sanción por un órgano competente dotado de autoridad.

Así, puede perfilarse desde ya, la necesidad de adecuar la legislación adjetiva en materia del trabajo al procedimiento de sanción administrativa previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues en otra forma, se causa agravio a las dependencias del Sector Central y a las empresas paraestatales con el consiguiente perjuicio al interés social al verse obstaculizada una medida tendiente a hacer transparente y limpia la Administración de la Cosa Pública.

La fracción III del numeral en comento establece la facultad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para practicar investigaciones y citar a otra u otras audiencias, y la fracción IV y última establece la facultad de la Secretaría para determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

Desde luego, la suspensión tampoco es un acto imputable a la dependencia o empresa en la que realice su faena el suspenso, por más que desde luego, incida en la imposibilidad de continuar la relación la boral.

Los artículos subsiguientes establecen los requisitos que deben llenar los acuerdos y formalidades del procedimiento ( artículos 65 al 69 ), y el artículo 70 establece la facultad de impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas que impongan la sanción.

Esto es, la propia Ley Federal de Responsabilidades sostiene de manera expresa que el acto que impone una sanción es de orden estrictamente administrativo, por lo que de acuerdo con dicha ley no tiene naturaleza de carácter laboral, aunque de él se derivare precisamente la conclusión de las relaciones laborales, así, los efectos prácticos de la destitución no determinan la naturaleza jurídica de este acto, sino que, ésta será determinada en atención al fundamento de la norma que se aplique, a la naturaleza de los sujetos que interpongan, y sobre todo, a la definición de dicho acto en derecho positivo ( artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ).

Ahora bien, si la propia Ley de Responsabilidades establece la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para impugnar ante él las sanciones administrativas incluida la destitución, tácitamente queda reconocida la incompetencia de las autoridades laborales para conocer de dicho acto, pues evidentemente, o bien, se trata de un acto de autoridad de carácter administrativo impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, se trata de un acto de carácter laboral que determina el ejercicio de acciones ante el órgano jurisdiccional del trabajo, pero se estima sumamente aventurado sostener la concurrencia de competencias ya que, si es una sanción ad

ministrativa, el patrón no es parte en dicho acto, y si se trata de un despido el órgano sancionador no puede ser parte en una causa la boral.

En tal virtud, cuando un destituido impugna la destitución al mismo tiempo ante al Tribunal Fiscal de la Federación y ante el órgano ju risdiccional en materia de trabajo, debe entenderse en pureza de de recho, que está ejercitando acciones contradictorias, por lo que, es de concluirse que:

- a).- La destitución es un acto meramente administrativo de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- b).- A la fecha, los Tribunales de Trabajo, no son competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores-Públicos, ya que, al no existir disposición expresa en la legis lación respectiva no se satisface el extremo exigido por la - fracción VIII del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidad es de los Servidores Públicos.
- c).- Existe ausencia de regulación en el aspecto adjetivo en cuanto a determinar de manera clara y expresa la distinción entre des titución y despido.
- d).- En la práctica, en el Fuero Laboral tiende a confundirse lamentablemente la destitución y el despido por falta de normatividad que distinga entre ambas figuras, lo cual para serio perjuicio a la Administración Pública Federal.

## C A P I T U L O I I I

### LA DESTITUCION EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### INCISO A

#### ORIGENES Y NATURALEZA DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES

En el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, bajo el rubro de la Secretaría de Gobernación, y que promulga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los altos funcionarios de los Estados, se lee:

" La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió como lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios Públicos, y bajo su urgencia, fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, en 3 de noviembre de 1870 y en 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870 que también contenía disposiciones varias sobre el particular ".

A fojas dos del órgano informativo oficial en cita se lee:

" También la Constitución Política que actualmente rige, expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 3 que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezaría el 1.º de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades ".

" No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada ... " ( 18 ) .

De lo anterior se concluye que, desde la Constitución de 1857, de hondas raíces liberales y positivistas, se acogió el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, ya que, para la mentalidad de esta época, resulta claro proteger el interés confiado por los gobernados al Estado a través de la ley, de actos u omisiones que pudieren cometer los funcionarios públicos en agravio de los individuos.

No olvidemos que, la Constitución de 1857 es por su inspiración liberal y positivista profundamente individualista, lo que lleva a concebir al individuo como eje de toda institución jurídico-administrativa.

Por tanto, para los constituyentes del 57 el interés que los individuos confían al Estado para su administración, deberá ser preservado estableciendo la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Así, el señor Presidente Lázaro Cárdenas y Del Río publicó el Decreto que promulga la primera Ley de Responsabilidades bajo la positividad y vigencia de la Constitución de 1917, y, de su exposición de motivos conviene transcribir los siguientes párrafos que se estiman ilustrativos por lo que hace a la valoración del interés público vulnerado por malos manejos de funcionarios.

---

(18) Fuente: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Sección Segunda.- Miércoles 21 de febrero de 1940.- Tomo CXVIII.- Número 13.- Páginas 1, 2, y S.S.

" La organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder ".

" Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable ".

" El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes elvicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de respetabilidad y de adhesión por parte del pueblo ".

" El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que

en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bantante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia ".

" La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos; o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota " ( 19 ).

Ya la Ley de Responsabilidades promulgada el 21 de febrero de 1940 en su artículo 5, establecía como sanción la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido ( el funcionario público ).

---

(19) Fuente: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.- 21 de febrero de 1940.- Tomo CXVIII.- Sección Segunda.- No. 43.

La norma anterior resultaba aplicable a los altos funcionarios de la Federación, que, de conformidad con el artículo 2 de la ley de mérito son el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes del Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

Vista la naturaleza de la Destitución como sanción en la ley en comento, debe plantearse que desde su origen, la destitución se presentó como un acto punitivo de carácter administrativo, no como una forma de terminar la relación laboral con el funcionario responsable.

Lo anterior se fortalece con la segunda parte del numeral en cita ( artículo 15 ), que equipara a la destitución con la privación de honores con que se hubiere investido al funcionario, esto es, se trata de un acto esencialmente punitivo totalmente ajeno a la relación laboral del funcionario con el Estado.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 4 de enero de 1980, establece:

Artículo 1.- " Los funcionarios y empleados de la Federación y el Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su en - cargo o con motivo del mismo en los términos - de ley ".

El artículo 10 establece:

Artículo 10.- " La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el

responsable se encuentre investido e inhabilitación para obtener por un término no menor de 5 ni mayor de 10 años " ( 20 ) .

En esta ley, antecedente inmediato de la vigente, se vuelve a plantear expresamente en el numeral arriba transcrito, a la destitución como un acto eminentemente punitivo, esto es, como un acto autoritario totalmente independiente en cuanto a su naturaleza de los efectos de carácter laboral que pudiere implicar la imposición de la pena por la autoridad competente.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene comentar que, la ley de 1980 a diferencia de la vigente equipara la mayoría de los actos u omisiones ilícitos imputables a funcionarios públicos a hechos o actos del Fuero Penal, de tal suerte que, resulta estrecha la vinculación de la Ley de Responsabilidades al Código Penal para el Distrito Federal, específicamente.

En los títulos noveno y décimo del Código Penal que tratan respectivamente del delito de revelación de secretos y delitos cometidos por Servidores Públicos,

Tanto la ley promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, como la ley publicada en el mismo órgano oficial del viernes 4 de enero de 1980, en la práctica tuvieron escasa positividad, debido al procedimiento complejo contenido en ellas para aplicar las sanciones, que en algunos casos, derivaba en la intervención de instituciones tan poco jurídicas, como los jurados populares, que, de hecho paralizaban la aplicación de cualquier decisión técnica de carácter jurídico-administrativo por consideraciones de carácter abiertamente metajurídico.

---

(20) Fuente: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". - Viernes 4 de enero de 1980.-Tomo CCCLVIII.- No. 3.- Primera Sección.

Por otra parte, conviene mencionar que durante la vigencia de las dos leyes en comento, antecedentes inmediatos de la vigente, no existía un órgano supervisor de la Administración Pública esto es, no se había creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo que, al no existir un órgano administrativo jurídicamente capacitado para realizar las investigaciones del caso, y de ser procedente aplicar las sanciones, era necesario, ya dar intervención al Ministerio Público competente o ya crear órganos expresos de muy dudosa eficacia administrativa y poco sólida forma ción jurídica.

De ahí que, al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se diera un gran paso en cuanto a la posibilidad de establecer un régimen jurídico y administrativo de control y supervisión de la administración de la cosa pública.

Casi podría decirse que el origen de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra íntimamente vinculada a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que crean entre otras a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Efectivamente, en la exposición de motivos de la ley en vigor ( 31 de diciembre de 1982 ), se lee:

" La iniciativa que presento a esta H. representación nacional supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, político, civil y laboral ".

" En las reformas al título cuarto de la carta fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público "( 21 ).

De acuerdo con la reforma de 1982, el artículo 109 contiene los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los Servidores Públicos, y se distingue claramente entre responsabilidades penales, políticas o administrativas.

Por su parte, el artículo 3 vigente alude a la responsabilidad civil de los Servidores Públicos.

Ahora bien, cada uno de estos tipos de responsabilidad contiene procedimientos separados y distintos, prevee sanciones diferentes y la competencia de los órganos encargados de aplicarlas varía según el tipo de responsabilidad.

Se precisa en el 109 Constitucional que, si bien, no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, un solo acto puede acarrear varios tipos de sanción como por ejemplo una administrativa sin perjuicio de la penal o incluso de la civil.

Así pues, la reforma constitucional de 1982, distingue las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal y

---

(21) Exposición de Motivos.- "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS",.- 31 de diciembre de 1982.

deroga la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917, hacía de los mal llamados " delitos o faltas oficiales ", denominación poco sólida desde el punto de vista jurídico, a la luz de la evolución del derecho penal, y que provenía del artículo 48 de la tercera de las leyes Constitucionales de 1836.

Así, al crearse la Ley de Responsabilidades de 1940, como se lleva dicho, se relacionó a las infracciones estrictamente administrativas con actos u omisiones tipificados en las leyes penales, razón por la cual se derogó el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos previsto en el Código Penal de 1931, lo cual generó la atipicidad de varias conductas ilícitas, lo cual intentó solucionarse en la ley de 1980 que distinguió entre infracciones administrativas y las penales, pero, al abrogar la ley de 1940 nuevamente quedan sin sanción expresa conductas punibles de funcionarios y empleados públicos.

Todo lo anterior se corrigió con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la reforma al título décimo del Código Penal y sobre todo, con la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fracción III del artículo 109 Constitucional en vigor contempla la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, que no estaba prevista constitucionalmente, y que a partir de la reforma procedería por " actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones " ( los trabajadores al servicio del Estado o Servidores Públicos ).

Conviene destacar aquí, que aún cuando no queda expresamente precisado lo que debe entenderse por "lealtad" en todo caso, esta se refiere a las instituciones jurídicas del Estado, pero no a determinado funcionario como persona física, grupo o partido político.

El artículo 113 constitucional establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidad de los Servidores Públicos, bien sean federales, bien sean locales, determinar las obligaciones de estos, así como las sanciones por actos u omisiones que incumplan dichas obligaciones, los procedimientos y autoridades para aplicar dichas sanciones y, especifica que las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Quede pues claro, desde ya, que la destitución es, de conformidad con el precepto constitucional en cita, una sanción de carácter administrativo, y no una forma de concluir la relación laboral con el Servidor Público por un acto u omisión culpable e imputable a este ( rescisión de la relación laboral ).

Así el artículo 113 constitucional, junto con la fracción III del 109, ya comentada y el artículo 114 contemplan la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, " a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones " (artículo 113 constitucional).

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV constitucional establece en su artículo 47, ya comentado, las veintidós obligaciones cuyo incumplimiento implica el nacimiento de la facultad del Estado para exigir o fincar responsabilidades a sus trabajadores o Servidores Públicos.

De acuerdo con lo anterior, la Ley de Responsabilidades, conforme lo manifiesta expresamente en su artículo 1, es una ley reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar, y según se desprende del propio rubro de la com pilación sujeta a análisis en estas notas, se trata de una Ley Fe deral y, consecuentemente, el artículo 2 de la ley en cita esta - blece que ésta es aplicable a los Servidores Públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional mismos que a la letra dicen:

Artículo 108.- " Para los efectos de las res ponsabilidades a que aluden este título se reputarán como Servidores Públicos a los re- presentantes de elección popular, a los miem bros de los poderes Judicial, Federal y Judi cial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cual- quier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes se rán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respecti- vas funciones ".

" Los Gobernadores de los Estados, los Diputa- dos a las legislaturas locales y los Magis- trados de los Tribunales Superiores de Jus- ticia locales serán responsables por viola- ciones a esta constitución y a las leyes fe derales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales ".

Lo anterior implica que la Ley Federal de Responsabilidades no es aplicable a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de las - Entidades Federativas o de los Municipios, pues la hipótesis contra ria equivaldría a vulnerar la soberanía de las Entidades Federati - vas y la autonomía municipal. ( artículos 40 y 115 Constitucional )

Ahora bien, si es cierto que el párrafo III del artículo 108 Constitucional establece la responsabilidad de funcionarios de los Estados, este caso de excepción se limita al evento de que estos manejen fondos afectos al patrimonio de la Federación o violen directamente normas constitucionales, caso en el cual la Federación recupera la facultad de sancionar a funcionarios locales sin vulnerar la soberanía de los Estados, puesto que tal facultad se circunscribe a los casos de mera excepción del manejo de fondos federales o violación directa a la Constitución.

Lo anterior se ajusta precisamente al principio de que la norma local es aplicable a la generalidad de los casos salvo cuando alguna Ley Federal establezca expresamente la excepción que determine la aplicación de la norma federal, que es precisamente el caso al que se refiere el mencionado párrafo III del artículo 108 Constitucional administrado al artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Afirma el maestro Gabino Fraga que " siendo la relación de servicio ( público ) una relación jurídica, ella implica, como antes dijimos, no solo obligaciones sino también derechos a favor de los funcionarios y empleados.

Para precisar la naturaleza de esos derechos debemos tomar en consideración los siguientes elementos:

1.- El funcionario o empleado, en su carácter de titular de un cargo público, tiene facultades respecto de los particulares, tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público, y es por lo tanto, competencia del Estado. De manera que cuando está ejercitándose dicha competencia no puede decirse que haya ejercicio de derechos del empleado o funcionario. Solo se tratará de ellos cuando se les considere en calidad de particular frente al Estado. ( . . . ) "

2.- " Por último, el respeto en favor del empleado de las prerrogativas que la ley otorga no es incompatible ni con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer por conducto de la administración ni con el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio. Es decir, aún considerando a la administración obligada respecto al empleado, mientras rige la ley que impone la obligación, y solo mientras rige, no se desvirtúan los principios que inspiran el estatuto del empleado, y por lo mismo, el poder público puede cambiar dicho estatuto para hacer más eficaz el servicio " ( 22 ).

" Continúa el maestro Fraga manifestando que el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general ".

De acuerdo con lo anterior, queda claro que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es una norma de derecho público, que tiene por objeto establecer las obligaciones de los trabajadores al Servicio del Estado en relación, como dice el maestro Fraga con el resto de los ciudadanos y con los bienes que les han sido confiados para su administración.

Por tanto, se trata de un ordenamiento de Derecho Público destinado a regular los casos de incumplimiento a las normas que rigen la actividad de la Administración Pública en tanto cual; de donde se pue

---

(22) Fraga, Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1989.- Páginas 131, 142 y 143.

de concluir que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye un ordenamiento eminentemente administrativo, por más que la concretización de sus normas pueda exitar la aplicación de otros sistemas normativos, como por ejemplo el penal o en su caso, el Fuero Laboral.

Así pues, aún cuando un acto administrativo al aplicarse genere efectos de carácter penal, civil o laboral, dicho acto no pierde su naturaleza administrativa y desde luego, la ley que lo genera constituirá una norma que tiene por objeto regular las actividades de la Administración Pública y de las personas físicas que en ella intervienen.

Como su rubro quiere ya expresarlo, el objeto de la Ley de Responsabilidades es establecer los casos en que los sujetos de dicha ley ( trabajadores al Servicio del Estado ), deberán responder por actos u omisiones irregulares independientemente de otras consecuencias que determinen la aplicación de normas de distinta naturaleza, según se lleva dicho.

Ahora bien, el concepto de responsabilidad es un concepto multívoco, que ha generado extensos estudios doctrinales tendientes a explicar su origen, fundamentación y alcances.

Etimológicamente " La voz responsabilidad proviene del Latín "responde" que significa interaliza: Prometer, merecer, pagar. Así, responsalis significa: " El que responde ", ( fiador ). En un sentido más restringido " responsum " ( responsable ) significa " El obligado a responder de algo o de alguien ".

" De acuerdo con la dogmática jurídica: Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado ( H. Kelsen ). En este sentido la responsabilidad

presupone un deber ( del cual debe responder el individuo ); sin embargo no debe confundirse con el.

El deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación pero no se confunde con ella " ( 23 ).

De acuerdo con lo anterior, la responsabilidad pudiera ser definida como " El deber jurídico que resulta del incumplimiento de una obligación ".

En este sentido, la Ley de Responsabilidades tendrá por objeto fundamental establecer las sanciones que debe imponer el Estado a los Servidores Públicos por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas aplicables a su encargo.

En tal virtud, puede decirse que la Ley de Responsabilidades es una ley que tiene por objeto establecer las sanciones por incumplimiento de obligaciones de los Servidores Públicos, y en tal sentido se trata de una norma punitiva.

Así, sería viable apuntar a manera de conclusión que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como elementos de su naturaleza los siguientes:

Es una ley reglamentaria del título IV de la Constitución Mexicana, de aplicación Federal, de materia administrativa y con objetivos fundamentalmente punitivos.

---

(23) "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Universidad Nacional Autónoma de México.- Editorial Porrúa.- Tercera Edición.- México 1989 Tomo IV.- Página 2825.

## C A P I T U L O I I I

### INCISO B

#### CONCEPTO DOCTRINAL Y POSITIVO DE DESTITUCION

##### CONCEPTO DOCTRINAL:

Etimológicamente destitución viene del Latín destitutionis: Que implica la privación o separación de una competencia o cargo.

Tradicionalmente la destitución ha implicado una corrección o castigo.

Esta figura ha tenido aplicación entre el fuero militar y los - trabajadores al servicio del Estado.

De acuerdo con el diccionario jurídico mexicano del Instituto - de Investigaciones Jurídicas, en relación con la destitución " se ha venido pugnando porque se objetivicen los cargos públicos y las funciones a desempeñar, en el sentido de que tanto el ingreso o la provisión de estos cargos como la separación de los mismos, vengan expresamente determinados por la ley y no dependan nunca, uno y otro supuesto del arbitrio de las personas. Más en particular, y por lo que se refiere a la destitución, se ha luchado porque el trabajador ( empleado o funcionario público ), tenga derecho al plazo o al cargo que ocupa y solo pueda ser separado del mismo como consecuencia de haber incurrido en alguna de las causas de responsabilidad contempladas por la ley y previo juicio o trámite que corresponda " ( 24 ) .

---

(24) "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Editorial Porrúa, S.A.- Tomo II.- Págs. 1120 y 1121.- México, D.F. 1989.- Tercera Edición.

De acuerdo con lo anterior, uno de los objetivos fundamentales de la reforma administrativa fue el establecimiento de la ley de servicio civil de carrera para funcionarios y empleados de la federal, que establecería entre otras cuestiones el examen de oposición para optar por un cargo público, del cual se obtendría la inamovilidad, de tal suerte que un trabajador solo podría ser destituido por responsabilidad en el manejo de la cosa pública, previo el procedimiento previsto.

Lo anterior hubiera concluido con la estéril polémica en cuanto a si la destitución implica un acto laboral o administrativo, ya que, quedaría claro, que se trataría de la imposición de una sanción administrativa y no de un despido.

El proyecto presentado por el ejecutivo ante la Cámara de Diputados, fue turnado a la Comisión, sin que por tanto, en su oportunidad quedara definido el concepto de destitución en derecho positivo, conforme a la doctrina.

En todos los países en que existe la Ley del Servicio Público de Carrera, la destitución queda definida como una sanción excepcional que priva al funcionario de la inamovilidad del cargo.

Pero en México, dada la peculiar composición política de la clase trabajadora al servicio del Estado se estima difícil que se estableciera un sistema normativo que privilegiara a la preparación y eficiencia técnicas sobre las relaciones políticas con uno u otro funcionario en turno.

Siguiendo con la definición contenida en el Diccionario Jurídico Mexicano del concepto de destitución ( 25 ), se precisa que por regla general, las causas de responsabilidad que llevan o implican

---

(25) IBIDEM

destitución del cargo se prevén en las leyes penales, así como en las leyes especiales de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa. Es decir, que la condena por la comisión de un delito del orden común puede determinar, de acuerdo con las provisiones concretas de la ley, la pérdida y separación definitiva del cargo público que se venía desempeñando, y lo mismo ocurriría cuando se dieran los supuestos concretos de la responsabilidad política y administrativa.

Continúa la obra en cita analizando que:

" En el ordenamiento mexicano, de conformidad con las reformas a la Constitución, al Código Penal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (...), la destitución puede tener lugar cuando se incurra en los diversos supuestos de responsabilidad política, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal, que previnieron estas normas mencionadas " ( 26 ).

Esto es, de conformidad con la obra en comento la destitución es un acto eminentemente autoritario emitido por un órgano administrativo competente para punir una responsabilidad ora política ora administrativa por la comisión de hechos o actos irregulares.

Para el maestro Serra Rojas " la situación del funcionario es una situación de Derecho Público, y de los litigios que se originen con la administración deben conocer los tribunales administrativos " ( 27 ).

---

(26) Ibidem

(27) Serra Rojas, Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa, S.A.- Tomo I.- Página 453.

Asimismo, manifiesta el maestro Serra Rojas en su Derecho Administrativo que " la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la Administración Pública y de terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración ( ... )".

" Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida. Si ésta asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese " ( 28 ).

Así, el maestro Serra Rojas no utiliza de manera expresa el concepto de destitución, pero utiliza el concepto de cese que, sería sinónimo de el de destitución, ya que de acuerdo con la cita anterior tiene las siguientes características:

- A).- Se trata de un acto administrativo del cual deben conocer los tribunales administrativos.
- B).- Su aplicación se deriva de la falta de cumplimiento de deberes de la función pública, y no de irregularidades derivadas de la

relación laboral, lo que determina que la destitución o cese tenga un carácter eminentemente administrativo, por más que afecte la relación laboral de manera tangencial.

- C).- El cese o destitución es consecuencia de la determinación de una responsabilidad de conformidad con el procedimiento para ello aplicable ( artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ).
- D).- La substanciación del procedimiento de fincamiento de responsabilidades acarrea lo que el maestro Serra Rojas denomina " El poder disciplinario de la administración ".

De acuerdo con los anteriores elementos, podría apuntarse como conclusión que para el maestro Serra Rojas el cese o destitución es un acto administrativo, del cual deben conocer los tribunales administrativos, derivado de la falta de cumplimiento de deberes de la función pública, que determinan una responsabilidad establecida previa la secuencia del procedimiento de ley ( artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ), la que origina el ejercicio del poder disciplinario de la administración.

El maestro Serra Rojas establece que poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo.

El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir sus errores y anomalías en los Servidores Públicos encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

Esto es, se reafirma la diferencia esencial entre destitución y despido, en tanto que aquella es una sanción disciplinaria derivada de la falta

de cumplimiento a obligaciones administrativas, no necesariamente laborales.

Ahora bien, el hecho de que desde el punto de vista estrictamente práctico las consecuencias materiales de un despido y de una destitución sean iguales, evidentemente no determina que se trate de actos de la misma naturaleza jurídica, ya que, la naturaleza de los actos jurídicos no se determina exclusivamente por sus efectos prácticos, sino atendiendo a su origen, fundamento y motivación legal, sujeto activo y sujeto pasivo y finalmente naturaleza del procedimiento para perfeccionar el acto de que se trate.

El maestro Serra Rojas concluye el capítulo relativo al poder disciplinario de la Administración Pública al manifestar que:

" La Suprema Corte de Justicia ha resuelto que carece de facultades para decidir si una falta cometida por un empleado debe ser dispensada o no, ya que esta cuestión solo corresponde a la facultad discrecional de la autoridad responsable y es así que la Corte cometería una censurable sustitución de criterio si interviniera en la calificación de dichas faltas, por la sola inconformidad injustificada del interesado ". ( Semanario Judicial de la Federación.- Quinta Epoca.- Tomo CXII.- Página 835 ) ( 29 ).

Para abundar en el carácter administrativo de la destitución como sanción o pena impuesta por la Administración Pública, cabe citar al maestro Gabino Fraga quien al hablar de la relación de la función pú-

blica en la Legislación Mexicana afirma:

" Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que " las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan " ".

" Finalmente, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que éste " " 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 " " ( H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Tomo - XXV.- Página 918 ) ( 30 ) .

Lo anterior como se lleva dicho, refuerza el concepto de que la destitución no puede ser entendida como un acto de naturaleza laboral, sino como el ejercicio de un derecho del Estado que nace en el momento en que un funcionario, empleado, o servidor público, - realiza actos irregulares desde el punto de vista administrativo, independientemente que estas irregularidades coincidan o no con causales de despido previstas en normas laborales; pues, como se acaba de ver, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la relación entre el Estado y los servidores públicos no se rige por normas de derecho laboral.

Así, la destitución más que un acto que tienda a poner fin a una relación constituye parte de la función administrativa encomendada a órganos de control consistente en vigilar la eficacia, eficiencia, responsabilidad y honradez del hacer público.

Es más, de acuerdo con el maestro Fraga el nombramiento de funcionarios no genera una relación de trabajo, sino una relación de carácter administrativo, y en tal sentido, y por igualdad de razón, la destitución sería un acto que terminaría con una relación de carácter administrativo.

Ahora bien, al respecto habría que acotar que, si en pureza de derecho, tanto el nombramiento como la destitución son actos de naturaleza estrictamente administrativa, también resulta claro que, el nombramiento aunque no es un contrato de trabajo genera una relación laboral, pues, de otro modo, habría de considerarse como un ordenamiento estrictamente administrativo, y resulta claro que tiene una muy estrecha vinculación con la materia de trabajo.

Pero en tratándose de Entidades Paraestatales, regidas por el Apartado A del artículo 123 Constitucional, la discusión resultaría ociosa, habida cuenta de que, en este caso no existe nombramiento, salvo en el caso de funcionarios superiores, sino un contrato de trabajo liso y llano.

Sin embargo, lo anterior no implica que la destitución sea equiparable al despido, ya que, en el caso de las Entidades Paraestatales puede haber despido cuando la propia Paraestatal ejercita una acción como patrón, o bien, destitución cuando ésta deriva de un órgano de control administrativo ajeno a la relación estrictamente laboral.

Así, para el maestro Fraga, el concepto de destitución sería el acto administrativo que deja sin efecto al nombramiento del servidor público.

Para Raúl F. Cárdenas ( 31 ), por responsabilidad se entiende: "La comisión de faltas oficiales o infracciones que afecten los intereses

---

(31) Cárdenas, Raúl F.- "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS".- Editorial Porrúa.- México 1982.

públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su cargo o con motivo del mismo ".

De acuerdo con lo anterior, para la aplicación de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta requisito indispensable la comisión de hechos que tipifiquen esa responsabilidad; por tanto, resulta claro que la destitución prevista como sanción en la Ley de Responsabilidades es la pena que impone el Estado a quien afecta los intereses públicos y del buen despacho, consistente en la cesación de los efectos del nombramiento.

Sin embargo el autor en cita manifiesta que no queda clara la relación que podría tener la aplicación de la Ley de Responsabilidades con las causales de cesación de los efectos del nombramiento previstos en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en tratándose de Paraestatales regidas laboralmente por el Apartado A del artículo 123 Constitucional, esto es, empresas de participación estatal mayoritaria.

Al respecto, conviene precisar que, en relación al despido de trabajadores de empresas paraestatales y de la destitución, como se ha venido sosteniendo, si bien, los efectos prácticos y el sujeto pasivo son los mismos, la naturaleza del acto ( destitución o despido ), es distinta, y el sujeto activo que ejercita la facultad de punir a un servidor público ( Estado ), también es distinta a la del patrón que rescinde un contrato de carácter laboral.

Tal vez, la apreciación del maestro Raúl F. Cárdenas se derive del hecho de que, en la obra en comento no se entre a un estudio pormenorizado de la destitución sino que, se limita al estudio de la responsabilidad y de sus consecuencias prácticas, caso en el cual puede haber

conurrencia entre una norma administrativa y una norma de carácter laboral, sin que por ello un acto autoritario de punición ( destitución ) se equipare a despido, ni la acción rescisoria ejercitada por un patrón se asimile a la destitución.

Finalmente, para el maestro Rafael De Pina Vara ( 32 ) la destitución es " La separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido ".

Lo anterior confirma la diferencia que ya se ha hecho notar entre la destitución como acto autoritario de punición y el despido como acción rescisoria de la relación laboral, pues expresamente alude que en la destitución debe existir un procedimiento ( previsto en la Ley de Responsabilidades ), situación que no se genera en el despido, pues esta se materializa con una manifestación de voluntad unilateral del patrón que no está obligado a fundar y motivar dicho acto, sino hasta que es demandado por presunto despido injustificado.

De acuerdo con lo anterior, podríamos aventurar que:

La destitución es un acto punitivo a cargo del Estado derivado de la falta de cumplimiento a una obligación inherente al servicio público que determina daño al interés social, y el inicio de un procedimiento previsto expresamente en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya consecuencia es el fincamiento de una responsabilidad que genera el ejercicio del poder disciplinario del Estado a través del órgano competente ( Secretaría de la Contraloría General de la Federación o Contralorías Internas de Dependencias globalizadoras o cabezas de sector ), y que implica la separación estrictamente administrativa del cargo o función pública.

---

(32) De Pina Vara, Rafael. - "DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa, S.A.- Décima Tercera Edición.- México 1988.- Página 53.

De conformidad con la descripción que arriba se intenta, la destitución es:

- A).- UN ACTO PUNITIVO en virtud de que, como se lleva dicho, implica la sanción penal a un servidor público, con el ánimo de corregir deficiencias y sanear la administración de la cosa pública.
- B).- A CARGO DEL ESTADO, en virtud de que, según se ha explicado, la destitución no es impuesta por el patrón, sino por una autoridad previamente constituida que tiene como obligaciones antes de destituir cumplir con la observancia de las garantías de audiencia y legalidad, de tal suerte que no se trata, de un acto discrecional sino de un acto que debe estar previamente fundado y motivado.
- C).- DERIVADO DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACION; si se trata de una sanción punitiva, obviamente esta sanción debe tener su origen en una infracción, irregularidad, comportamiento ilegal, etc., que permita al Estado fundar y motivar la destitución.
- D).- INHERENTE AL SERVICIO PUBLICO; la destitución no puede derivar se de actos u omisiones que no afecten al servicio público, pues, en caso contrario, se aplicaría no la figura de destitución aún tratándose de ilícitos penales, pues, puede haber casos en que el Estado ejercite acción penal contra un servidor público, sin que necesariamente ello implique la destitución, sino el despido como consecuencia de un acto delictuoso, que como se lleva dicho son figuras distintas.
- E).- QUE DETERMINA DAÑO AL INTERES SOCIAL, no todo incumplimiento de una obligación inherente al servicio público determina daño al

interés social y, de acuerdo con los autores antes citados para que el Estado pueda destituir es necesario que el incumplimiento determine un daño, ya que, si no se satisface este extremo se trataría de una falta leve que no justificaría la separación de un servidor público de sus funciones.

- F).- INICIO DE UN PROCEDIMIENTO PREVISTO EXPRESAMENTE EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, el procedimiento en virtud del cual se finca la responsabilidad tampoco constituye el ejercicio de una facultad discrecional del Estado, sino la observancia de la norma expresa aplicable al caso, de acuerdo con el principio de " nula pena sine lege ".
- G).- CUYA CONSECUENCIA ES EL FINCAMIENTO DE UNA RESPONSABILIDAD; el respeto a la garantía de audiencia que debe otorgar el Estado se concretiza en que previamente a la destitución debe de estar precisamente determinada, especificada y fundada la responsabilidad que vaya a determinar el derecho del Estado para destituir a un servidor público.
- H).- QUE GENERA EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO DEL ESTADO, el Estado tiene el poder de establecer normas disciplinarias en virtud de las cuales pueda ejercer su imperium independientemente de que tenga o no la calidad de patrón, para poder garantizar el adecuado manejo de la cosa pública.
- I).- A TRAVES DEL ORGANQ COMPETENTE, en el evento de que la destitución como sanción fuera determinada por una autoridad incompetente, sería atacable de nulidad, pues se vulneraría la garantía de legalidad al arrogarse un órgano facultades no contenidas expresamente en la ley.

J).- Y QUE IMPLICA LA SEPARACION DEL CARGO O FUNCION PUBLICA; la destitución se traduce en la separación del cargo, la cesación de los efectos del nombramiento, o la privación de la autoridad para ejercer la función pública, lo cual, ciertamente, en la práctica implica un cese, cuyos efectos es la terminación de la relación laboral, pero no a consecuencia de un despido, sino de un acto de autoridad punitivo y expulsivo.

CONCEPTO LEGAL:

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades en vigor se lee:

" Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan ".

Obviamente, aquí la destitución se entiende como sanción disciplinaria que en la exposición de motivos quedaría limitada a los trabajadores de confianza, pero de acuerdo con el artículo 53 fracción IV, la destitución del puesto no queda limitada a los trabajadores de confianza y, de acuerdo con el artículo 54 las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antecedentes

y condiciones del infractor, condiciones exteriores y medios de ejecución, antigüedad, la reincidencia y el monto del beneficio, daño o perjuicios económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

El artículo 56 de la ley en comento, en su fracción II establece que la destitución del empleo, cargo o comisión, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consiguientes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Pudiera aquí pensarse nuevamente que al hablar de leyes respectivas en materia de destitución, que la Ley de Responsabilidades remite a la Ley Federal del Trabajo, pero, como se lleva dicho, la fracción VIII del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades establece que será autoridad competente para aplicar dicha ley los tribunales del trabajo en los términos de la legislación respectiva, y conviene precisar aquí, que, "la legislación respectiva, es to es, la Ley Federal del Trabajo no establece competencia de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral para intervenir en la destitución de Servidores Públicos.

Por tanto resulta que, por leyes respectivas se entenderían en todo caso, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades " los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo ".

También deberá entenderse por leyes respectivas, los reglamentos interiores de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y los acuerdos de globalización que establecen las cabezas o cabeceras de sector y los órganos de control en tratándose de entidades Paraestatales.

Como por ejemplo la Contraloría Interna de la Secretaría de Salubridad en tratándose de Paraestatales del Sector Salud, la Contraloría Interna de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en tratándose de Paraestatales adscritas al Sector Comercio etc.

Si bien, los reglamentos interiores y los acuerdos de globalización no constituyen formalmente al no estar expedidas por el Poder Legislativo, es indudable que, desde el punto de vista material constituyen un acto legislativo, cuya normatividad resulta exactamente aplicable a la figura de la destitución

El artículo 71 de la ley de mérito, establece que las resoluciones que dicte el superior jerárquico podrán ser impugnadas por el Servidor Público ante la propia autoridad mediante recurso de revocación, pero el superior jerárquico por sí mismo está impedido de destituir a un Servidor Público, y esto constituye otra diferencia con el despido, pues en todo caso, el superior jerárquico solo procede a demandar la destitución a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual, en su caso substanciará el procedimiento previsto en el artículo 64 de la ley.

En el mismo orden conviene precisar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contiene una definición expresa de lo que debe entenderse por destitución, pero, desde luego, por así decirlo, la esencia del concepto sería el de una sanción disciplinaria que priva de sus funciones al Servidor Público sancionado.

Es oportuno destacar en este mismo punto que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 23 establece la competencia de dicho órgano para conocer de la impugnación de sanciones administrativas, por lo que un tercer elemento en cuanto al

concepto legal y positivo de destitución es su carácter eminentemente autoritario y específicamente administrativo.

Por tanto, puede concluirse que los elementos fundamentales del concepto legal de destitución son:

- a).- Una sanción disciplinaria
- b).- Privación de la función, cargo, comisión o autoridad al punido
- c).- Un acto de carácter genéricamente autoritario y específicamente administrativo.
- d).- Un acto recurrible ante el Tribunal Fiscal de la Federación en su carácter de órgano revisor de actos de la Administración Pública Federal.

## C A P I T U L O   I I I

### INCISO C

#### EFFECTOS DE LA DESTITUCION EN LA RELACION LABORAL

Como se lleva dicho, la destitución aunque evidentemente incide en la relación laboral entre las Entidades Paraestatales y sus trabajadores, no es un acto de naturaleza laboral, sino estrictamente administrativa, y que tiene por objeto no tanto dar por terminados los efectos del nombramiento o del contrato de trabajo, sino privar de sus funciones, cargo o comisión al Servidor Público.

Ahora bien, evidentemente la privación del cargo o funciones de un Servidor Público, cualesquiera que sea su rango o nivel implica de hecho, pero no de derecho la terminación de la relación laboral.

Esto es, la destitución como se lleva comentado normalmente es un acto autoritario emitido bien por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, bien por la Contraloría del Organismo cabeza de sector, como por ejemplo Secretaría de Comunicaciones en el Sector Comunicaciones, Secretaría de Salud en el Sector Salud, y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el Sector de Comercialización y Abasto.

En tal virtud, el patrón que es el organismo paraestatal no interviene como autoridad en la destitución, por lo que ésta le resulta un acto ajeno desde el punto de vista laboral.

Tan es así, que la destitución puede ser impugnada por el destituido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contienda en la que no es parte el órgano paraestatal en su calidad de patrón, sino exclusivamente el órgano de control y el destituido.

Lo anterior coloca a las entidades paraestatales en la posición de tener que acatar un acto de autoridad emitido por una instancia superior.

Así, la ejecución de la destitución puede efectuarse de dos maneras:

- A).- La propia autoridad sancionadora notifica paralelamente al destituido y al patrón y éste último se limita a tomar nota de la destitución para los efectos administrativos correspondientes.
- B).- La autoridad sancionadora notifica al patrón de la destitución para que éste a su vez tome las medidas que en derecho convengan para acatar dicho acto de autoridad.

En el primer caso resulta de meridiana claridad que la destitución no constituye un despido, pues es evidente que el patrón no manifiesta su voluntad de dar por terminada la relación laboral, sino que es una autoridad sancionadora la que, dotada de imperio comunica una sanción consistente en destitución al Servidor Público, como consecuencia de la conclusión de un proceso ( artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades ) en el cual la dependencia paraestatal no figura como parte.

En el segundo caso, cuando la autoridad sancionadora solicita que sea la paraestatal la que ejecute la destitución pueden plantearse las siguientes hipótesis:

- A).- La entidad paraestatal en su calidad de patrón se limita a dar a conocer la destitución sin que medie ninguna expresión de voluntad por su parte en su calidad de patrón.
- B).- La entidad paraestatal en su calidad de patrón al recibir la notificación de la destitución procede a despedir al Servidor Público de que se trate.

En este caso conviene distinguir con precisión el acto de destitución emanado de la autoridad sancionadora como órgano de control, del despido decidido y notificado al Servidor Público por la entidad paraestatal en su calidad de patrón.

En este último caso se plantea una concurrencia de normas, ya que los hechos u omisiones que motivaron la destitución habrán de constituir también una causal de despido, pero no debe confundirse la destitución en sí dictada por el órgano de control con el despido emitido por la paraestatal en su calidad de patrón es decir, la destitución en cuanto tal se agota en la privación de funciones, cargo o comisión del Servidor Público, que puede o no ir seguida del despido.

Ahora bien, aún en el evento de que la paraestatal hubiere aportado pruebas al órgano de control destituyente, esto no la hace responsable de la cesación del cargo o funciones, sino simple mente le da el carácter de denunciante en un procedimiento administrativo que no laboral.

Por tanto, el criterio sostenido en varios laudos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el sentido de que el acatamiento a la destitución por parte de una paraestatal implica un despido injustificado, parece notoriamente inconstitucional, ya que coloca a la entidad paraestatal en completo estado

de indefensión al obligarla a oponer excepciones contra un acto no realizado por ella ( destitución ).

Desde luego, si la destitución se acata con el despido, entonces la paraestatal acepta someterse expresamente al fuero laboral, pero exclusivamente por lo que hace al despido, sin que el órgano jurisdiccional en materia de trabajo pueda intervenir en cuanto a la motivación y fundamentación de la destitución que originó el despido, pues este carece ya de relevancia desde el punto de vista laboral por ser un acto administrativo, en todo caso, lo que se ventilaría en el proceso laboral sería los hechos constituti-  
vos de la causal de despido, independientemente de la fundamentación o la motivación de la destitución que constituye un acto aje-  
no a la litis en materia estrictamente laboral.

De acuerdo a lo anterior, evidentemente, una destitución, como se lleva dicho, genera efectos en la relación jurídico-laboral, pero tales efectos son similares a los que podría generar por ejemplo, una sentencia penal privativa de la libertad del trabajador, lo cual, no determina que la sentencia penal sea un acto laboral impugnante ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por el simple hecho de que pueda coincidir con una causal de despido, asimismo, sería absurdo pensar que una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje pudiera sostener el criterio de entrar al fondo del delito por lo que hace a la sentencia para determinar si el despido subsecuente y consecuente está o no fundado en derecho.

Aquí, surge desde ya, la proposición de que tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se adicionen dispositivos que las vinculen con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin perjuicio de que, en la Ley del Servicio Público de Carrera cuya emisión se estima prioritaria se establezca expresamente un

procedimiento destitutivo que determine de manera precisa el caso en que podrán actuar las autoridades laborales, dejando a salvo la facultad disciplinaria del Estado para privar de su encargo a trabajadores incumplidos, deshonestos, presuntamente delincuentes.

Así lo ha sostenido el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo, en el juicio de amparo directo número DT-215/2015/89 y conexo, al sostener en el considerando IV de la sentencia recaída en dicha causa:

" La situación a analizar no deviene de un conflicto laboral que fuera susceptible de resolverse por el Tribunal de Trabajo, ya que carece de facultades para dislucidar si procede o no un acto eminentemente administrativo ".

" La Junta al dictar el laudo impugnado, omitió analizar que Petróleos Mexicanos, no había determinado la destitución del acto en sus labores, ya que únicamente se concretó a cumplir una orden emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de fecha 25 de septiembre de 1985, por lo que no podía repercutirle en sus intereses, (...) al respecto cabe decir que le asiste la razón al organismo, toda vez que la autoridad al emitir el fallo combatido, indebidamente consideró que la corporación al fundar sus excepciones en que el despido no había sido ni justificado, ni injustificado, sino que se debió al mandato que le comunicó la mencionada dependencia ( Secretaría de la Contraloría General de la Federación ), al desprenderlo del trabajo incurrió en despido injustificado, al no

constreñir sus actos en la Ley Federal del Trabajo, esto debido a que no analizó que efectivamente la entidad al destituir al empleado en sus labores, lo hizo en atención a la resolución de la Contraloría, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que tiene la misma jerarquía que la Ley Federal del Trabajo, porque ambas derivan de artículos constitucionales, lo que pone de manifiesto que la Paraestatal demandada tenía el deber de acatar la resolución en comento, y de ahí que al destituirlo de la faena, no incurrió en ninguna responsabilidad laboral, pues acorde con lo estatuido en el precepto 2 del conjunto de normas antes mencionadas ( Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ) están sujetos a esa ley los Servidores Públicos y todas las personas que manejen o apliquen recursos federales ".

## C A P I T U L O   I I I

### INCISO D

#### SITUACION JURIDICA DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES COMO PATRON EN CASO DE DESTITUCION

Las empresas paraestatales carecen de la facultad de destituir por sí mismas a sus trabajadores que cometan actos u omisiones que integren las hipótesis previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero, de conformidad con los artículos 3 y 75 de la ley de la materia, quedan obligadas a ejecutar las sanciones administrativas impuestas " en resolución firme (...) en los términos que disponga dicha resolución ".

Además, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal establece que las empresas de participación esta tal mayoritaria tienen el carácter de auxiliares del poder Ejecu tivo de la Unión, de tal suerte que una empresa paraestatal carece también de la facultad jurídica de negarse a acatar un manda miento de destitución emitido ya sea por la Secretaría de la Con traloría General de la Federación o por el Organó de Control de la Secretaría Cabecera de Sector.

De tal suerte que la destitución de un Servidor Público, según se lleva dicho, no entraña una manifestación de voluntad por parte de una paraestatal, sino exclusivamente la asun ción de un man dato emitido por la autoridad competente, fundado y motivado.

Ahora bien, aún en el evento de que la paraestatal tuviere elementos que implicaran deficiencias en cuanto al acto de destitución

ello no la exime de la obligación de cumplir la resolución, sino que, la obliga a poner los elementos de que disponga en conocimiento de la autoridad competente para los efectos legales a que en su caso haya lugar.

Queda pues, claramente perfilado que las empresas paraestatales al acatar un mandato de destitución, por este solo hecho no despiden a un trabajador, aún cuando cesen los efectos de la relación laboral, pues esta cesación no es imputable a la paraestatal como patrón, y de ahí las deficiencias o lagunas en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que, en su oportunidad deberán reformarse para regular adecuadamente la figura de la destitución pues, de acuerdo con el criterio que muy frecuentemente se aplica en el fuero laboral, si la paraestatal se limita a acatar el mandato de destitución dicho acto se equipara indebidamente a un despido injustificado, lo cual coloca a la empresa paraestatal en notorio estado de indefensión, ya que se le imputa un acto jurídico en el cual no ha intervenido su voluntad, y por tanto se da a la destitución un efecto trascendente.

Por otra parte, no existe norma que obligue a las empresas paraestatales a instrumentar todo un procedimiento de despido en caso de destitución, lo cual equivaldría a someterse expresamente al fuero laboral y a asumir como propio un acto jurídico del cual no ha sido parte.

Según lo ya expuesto en la sentencia emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo en amparo directo número 215/2015/89 la destitución es un acto administrativo ordenado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o cabecera de sector el cual asume una entidad y corporación, sin que esto implique que se trata de un acto eminentemente laboral.

Por tanto, en juicios de amparo interpuestos por Petróleos Mexicanos, números DT-328/6455/88 y DT-215/2015/89 y resueltos por el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo, se ha sostenido que si existe destitución ésta es totalmente ajena a la relación laboral, sin entrar a analizar si el hipotético despido se ajusta o no a las normas laborales aplicables.

En los casos a que se alude en el párrafo anterior, si ha existido una actividad del organismo consistente en emitir un despido en acatamiento de una orden derivada de autoridad competente pero cuando ni siquiera se emite despido, sino que simplemente se obedece la orden de notificar la destitución al funcionario, por mayoría de razón debe considerarse que la paraestatal no actúa como patrón al notificar una destitución.

Cuando la paraestatal emite un despido si este es un acatamiento a un mandato, actúa como patrón, pero obedeciendo a una instancia administrativa superior.

Evidentemente, la mera destitución no constituye una causal de despido pero, muy probablemente los hechos que configuran la hipótesis que fundamenta la destitución si constituyen una causal de despido prevista en la Ley Federal del Trabajo o en la de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De acuerdo con lo anterior si la causal invocada es la destitución lisa y llanamente, la autoridad laboral se debe declarar incompetente para conocer de dicho asunto, como se ha sostenido por la Justicia Federal en los juicios de amparo directo citados.

Solamente en el evento de que la paraestatal invocara los hechos constitutivos de la causal de destitución como causal de despido

sin mencionar a la destitución, sería competente la autoridad del Fuero Laboral, pero en este caso la paraestatal quedaría en un no torio estado de desventaja procesal, por no decir de indefensión al verse obligada a defender y a demostrar hipótesis que le son ajenas.

Por lo anterior, si la paraestatal actuara como patrón y despidie ra a un destituido cabrían dos hipótesis:

- A).- Que se invocara como causal de despido la destitución lisa y llanamente.
- B).- Que se invocara como causal de despido los hechos constituti vos del fundamento de la destitución.

Ahora bien, en ninguno de los dos casos la paraestatal quedaría en igualdad de circunstancias frente al destituido por las razones que se llevan especificadas, lo que coloca a estas instituciones en una clarísima desventaja procesal lindante con el estado de in defensión.

C A P I T U L O I V

MEDIOS DE LA IMPUGNACION DE LA DESTITUCION  
COMO ACTO ADMINISTRATIVO

INCISO A

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION  
PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A LA DESTITUCION

El artículo 3 fracción VII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que son competentes para imponer las sanciones previstas en la Ley de la Materia:

" VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación "

Con el cual expresamente queda facultado este Tribunal Administrativo para intervenir en las sanciones e impugnaciones como la destitución del cargo o separación de funciones.

A mayor abundamiento la fracción VIII del numeral en cita establece que será competencia de los Tribunales de Trabajo aplicar la presente ley pero en los términos de la legislación respectiva.

Esto es, a contrario sensu, habida cuenta de que, ni la Ley Federal del Trabajo, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen " los términos " en que será aplicable dicha legislación a la materia de la destitución, el artículo 3 de la Ley Administrativa ya citada, expresamente inhibe a los Tribunales del Trabajo para conocer de sanciones administrativas entre ellas la destitución.

Por si fuera poco el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades expresamente ordena:

" Artículo 70.- Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo ". ( capítulo segundo del título tercero ).

Lo anterior descalifica expresamente a las autoridades laborales para conocer de destitución de servidores públicos adscritos a Paraestatales, y así lo han resuelto los Tribunales Federales en los juicios de amparo a que se ha hecho referencia. ( véase capítulos II, III y V ).

Sobre este particular, el maestro Gabino Fraga ( 33 ) en la vigésima octava edición, correspondiente al año de 1989, de su derecho administrativo cita expresamente la fracción VIII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que establecía la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que constituyeran responsabilidad por actos no delictuosos contra funcionarios o empleados de la Federación.

Ahora bien, de acuerdo a las reformas al artículo 23 de la citada ley, de acuerdo con la fracción X del numeral reformado, las Salas Regionales serán competentes para conocer de las resoluciones dictadas por cualesquier autoridad según lo determinen otras leyes.

En la especie se surte exactamente la hipótesis anterior habida cuenta de que, conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es expresamente competente.

---

(33) Fraga, Gabino.- " DERECHO ADMINISTRATIVO ".- Editorial Porrúa vigésima octava edición.- México 1989.- Página 462.

el Tribunal Fiscal de la Federación de las impugnaciones contra las resoluciones que impongan la sanción de destitución.

Ahora bien, desde luego, la competencia de la Sala Regional estará determinada por la región asignada y por la dependencia emisora del acto impugnado.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 239 bis fracción I del Código Fiscal de la Federación se establece la competencia por cuantía cuando el monto del crédito generado por la responsabilidad exceda de cien veces el salario mínimo elevado al año, en cuyo caso será competente la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que hace al procedimiento de nulidad, para el maestro Fraga, " se trata más de un juicio que de un recurso, pues, no existe continuidad como en el caso de los recursos ya que, en el juicio de nulidad se trata de un procedimiento contencioso fiscal, ese procedimiento que forma un título especial del Código Fiscal se inicia con la demanda de nulidad, de acuerdo al artículo 197 del Código Tributario invocado ". ( 34 )

Lo anterior a juicio de quien estas notas redacta deja claro que para conocer de la fundamentación y motivación del acto sancionador consistente en la destitución, es competente el Tribunal Fiscal de la Federación, y no la autoridad jurisdiccional del Fuero Laboral.

Similar criterio ha sustentado el Procurador General de Justicia del Distrito Federal en el conflicto competencial número 58/89, en el que expresamente manifiesta:

" . . . Se repite si en la demanda no se están planteando cuestiones exclusivas a prestaciones laborales, sino que se está impugnando la legalidad de la resolución destitutoria del cargo. se debe reputar como competente para conocer el conflicto el Tribunal Fiscal de la Federación, quedando excluído en competencia ese Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ".

Así, el criterio sostenido por los ministros que integran la - Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tomar en cuenta la argumentación lógica y jurídica del Procurador General de Justicia del Distrito Federal en el considerando número dos resuelven:

" . . . Esta Sala Cuarta considera que como la sanción administrativa aplicada al Agente de la Policía Judicial de la Quinta Comandancia del Distrito Federal, tuvo como fundamento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de competencia legal para conocer de este caso, las autoridades de trabajo contendientes en este Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 70 de la citada Ley Federal ".

Por lo anterior, en el punto único resolutive de la sentencia emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resuelve:

" UNICO.- El Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer y resolver la resolución emitida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal ( . . . ) ".

De lo anterior se concluye que, la destitución impuesta como acto administrativo sancionador es atacable ante el Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a su fundamento y motivación, sin perjuicio de que, las prestaciones accesorias plurisubsistentes derivadas de la relación laboral, tales como vacaciones, prima vacacional, parte proporcional del aguinaldo, etc., sean reclamables, de ser el caso ante las autoridades del Fuero Laboral.

Esta reclamación ante las autoridades del Fuero Laboral se construiría exclusivamente a dichas prestaciones sin entrar al análisis del fundamento y motivación de la destitución como acto administrativo, misma que en todo caso, será resuelta por el Tribunal Fiscal de la Federación como autoridad jurisdiccional en materia administrativa.

## C A P I T U L O   I V

### INCISO B

#### COMPETENCIA DEL FUERO LABORAL PARA CONOCER DE EVENTUALES ACCIONES LABORALES DERIVADAS DE LA DESTITUCION

Desde luego ejercitar una acción laboral y al mismo tiempo una acción administrativa contra un mismo acto, implicaría el ejercicio de acciones contradictorias, como se verá en el inciso subsiguiente, lo cual no impide que las prestaciones de carácter estrictamente laboral independientemente del fondo de la destitución sean ventiladas ante el Fuero Laboral.

Constitucionalmente la autoridad laboral es la única expresamente facultada para dirimir los conflictos entre capital y trabajo, de acuerdo con la fracción XX del Apartado A del artículo 123 Constitucional, del mismo modo en que, constitucionalmente la autoridad administrativa es la única facultada para conocer de las sanciones impuestas a trabajadores al servicio del Estado por responsabilidades cometidas en relación con el manejo de la cosa pública.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son exactamente del mismo rango, ya que, las tres son leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, y tienen el carácter de Leyes Federales.

Por lo anterior, no sería válido sostener que las leyes del Fuero Laboral son de rango jurídico superior a la Ley de Responsabilidades ya que se trata de normas del mismo rango, y en caso de con

flicto, debería prevalecer la Ley de Responsabilidades, ya que es posterior, y es un principio hermenéutico universalmente aceptado que la norma posterior prevalece sobre la anterior en caso de con tro versia.

Por lo expuesto, el hecho de que constitucionalmente la autoridad jurisdiccional del Fuero Laboral esté facultada para conocer de con fl ictos entre trabajo y capital no implica que pueda conocer de de actos administrativos como sería el fundamento y motivación de la de stitución, pero sí puede co no cer de los efectos que dicho ac to administrativo genere en cuanto a las prestaciones y con tra pres ta ci o ne s de la relación trabajo - capital, esto es, de la relación de trabajo.

Ahora bien, si el patrón como tal desplegara actividades volitivas independientes de la destitución para dar por terminada la rela ci o n l ab o r al este Fuero ( el laboral ) sería competente para co no ce r de dichos actos.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando el patrón despide a un traba ja dor en estricta obediencia a un mandamiento de autoridad admi n is tr a t i va superior, no está expresando un acto volitivo como pa tr ó n, sino acatando un mandato de tal suerte que no existe una ex pr es i o n de la voluntad libre por parte del patrón, como en los ca sos de Petr ó le os Mex ica no s, a los que ya se ha hecho men ci o n.

Por tanto, es de concluirse que para que la autoridad laboral sea competente para conocer de la terminación de la relación laboral por de stitución, es necesario que el patrón despliegue un acto vo l i t i vo autónomo como patrón, totalmente desplegado de ór d e n e s u pe ri o re s de carácter administrativo.

Así, si la destitución es impuesta por autoridad distinta al patrón, o bien, por éste en estricto cumplimiento a un mandato, la autoridad

laboral solo será competente para conocer de las reclamaciones relativas a prestaciones y contraprestaciones de carácter laboral, pero sin emitir juicio sobre el fundamento y motivación del acto de destitución.

Independientemente de la discusión en torno a la competencia o incompetencia de la autoridad del Fuero Laboral para conocer de actos formal y materialmente administrativos con efectos sobre la relación laboral, resulta claro que, si una Paraestatal en su calidad de patrón del trabajador de acuerdo con el contrato suscrito entre ambos, no emite un acto jurídico en virtud del cual cese la relación laboral, de manera fundada o infundada, no ha existido un despido ni justificado ni injustificado, sino una destitución emitida y ejecutada por un Organó Administrativo ajeno a la relación laboral según el contrato de trabajo.

Lo anterior es consecuencia de la distinción que ya se ha hecho entre el despido como acto volitivo unilateral del patrón y la destitución como orden o acto autoritario emitido por la Administración Pública en su calidad de órgano controlador de responsabilidades - públicas independientemente de la relación laboral.

En tal virtud, la dilucidación o discusión sobre la licitud o ilicitud de una destitución en cuanto tal no queda a cargo del Fuero Laboral, pues no se trata de un conflicto entre trabajo y capital, sino de la aplicación de un precepto punitivo, a cargo de un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, esto es, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior, sin perjuicio de que, o los conflictos habidos a consecuencia de una destitución y con repercusión estricta en prestaciones de carácter laboral, tales como horas extras, vacaciones, prima vacacional, vales de despensa, prima de antigüedad y demás prestaciones derivadas de la relación laboral se ventilen ante la autoridad

del trabajo, pero dentro de esos estrictos límites, esto es, sin emitir juicio si la destitución fue o no un acto fundado y motivado.

Así lo ha sostenido el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo, en amparo directo promovido por Petróleos Mexicanos contra actos de la Junta Especial No. Doce, al resolver en el considerando quinto de la sentencia dictada en dicho juicio de garantías:

" Empero de lo anterior, como de autos se advierte que con motivo de la orden acatada por la empresa ésta ha separado de su cargo a un laborioso con una antigüedad de veintisiete años según lo admiten las partes contendientes, se está en el caso de otorgarle la prima de antigüedad independiente del motivo que lo desligue de la patronal, por lo que esta prestación en cuanto a su condena deberá mantenerse intacta, dependiendo su cuantificación de lo que se determina en el amparo conexo ".

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, sostiene que, el concepto de destitución como sanción administrativa está elevado a rango constitucional en el artículo 113, pues en la Constitución Política comentada se afirma:

" El propio artículo 113 en vigor establece que las sanciones administrativas además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del

servidor público infractor, así como en sanciones económicas ". ( 35 )

Así, si la doctrina está conteste en que sería absurdo que un servidor público impugnara una sanción económica ante la autoridad laboral, por considerar que constituye de hecho un descuento en salarios, por la misma razón, no cabe impugnar una destitución ante la autoridad laboral, sino ante la administrativa, pues igual que la sanción económica, no constituye un acto derivado de la voluntad del patrón, sino una pena impuesta por el órgano de control de la Administración Pública totalmente ajeno a la relación jurídico laboral, en el mismo sentido, sostener que la destitución es impugnable ante la autoridad laboral implicaría que ésta conociera de sus pensiones, inhabilitación y sanciones económicas, pues igual que la destitución se trata de actos administrativos punitivos con efectos colaterales en la vertiente laboral.

Se estima que el problema más que de hermenéutica es de mero enfoque doctrinal, pues siempre parecerá que destitución es sinónimo de despido, exclusivamente por el impacto laboral que genera, no por la composición jurídica de la figura, y en cambio, siempre parecerá que una multa, o sanción económica es un acto administrativo y no implica una retención de salario.

Por tanto se estima que el impacto real de la destitución ha llegado a deformar el origen y la hermenéutica de esta figura administrativa.

---

(35) Universidad Nacional Autónoma de México.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS COMENTADA ".- Ciudad Universitaria.- México, 1985.

## CAPITULO IV

### INCISO C

#### POSIBILIDAD DE EJERCER SIMULTANEAMENTE ACCIONES ADMINISTRATIVAS Y LABORALES POR PARTE DEL DESTITUIDO

Como se lleva dicho en el inciso anterior, un solo acto no puede ser sujeto simultáneamente a dos fueros, pues o bien, se trata de un acto administrativo impugnante ante la autoridad de esta materia, o bien, se trata de un conflicto trabajo - capital impugnante ante las autoridades laborales.

El criterio contrario de la simultaneidad en las acciones, conduciría a la posibilidad de obtener resoluciones contradictorias, - pues podría suceder por ejemplo, que el Tribunal Fiscal de la Federación ratificara la destitución en tanto que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tuviera el acto por despido injustificado y ordenara la reinstalación.

En la hipótesis anterior se estará frente a un conflicto de normas, pues por una parte la autoridad se vería obligada a acatar - la destitución en tanto que por la otra se vería obligada a reinstalar al destituido.

Al respecto, conviene reiterar que el Tribunal Fiscal de la Federación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su caso, son autoridades del mismo rango pues, las normas que las rigen son leyes de carácter Federal reglamentarias de la Constitución, así, la Ley Federal del Trabajo reglamenta el artículo 123 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamenta los artículos 109 y 113

( título cuarto según el artículo 10. de la propia Ley Reglamentaria ).

A estas alturas resulta incocoso que aún cuando los efectos prácticos de la destitución y del despido sean idénticos, se trata de dos actos jurídicos con origen y sujetos distintos ya que, el despido es un acto expreso del patrón derivado de la relación laboral como consecuencia del cual cesan los efectos de dicho vínculo, en tanto que la destitución es una sanción impuesta por un órgano autoritario como consecuencia de una infracción derivada de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tratándose de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, existen antecedentes en el sentido de que, cuando es tos separan a un trabajador en acatamiento de una orden de destitución dicho acto implica una mera sanción ordenada por un órgano de control de la Administración Pública no en su calidad de patrón del destituido, sino con la calidad antes mencionada.

De lo anterior se concluye que la destitución en cuanto tal puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero el Fuero Laboral carece de competencia para conocer de las sanciones disciplinarias impuestas a los servidores públicos por los órganos competentes de la Administración Pública, en virtud de que no tienen su origen en un conflicto trabajo - capital, ni en la aplicación de la Ley Federal del Trabajo o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aún cuando el acto material y objetivo que hayan motivado la destitución pudiera o no estar contemplado como despido en las causales para este acto de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sostener el criterio contrario en el sentido de que la destitución se equipara al despido, implicaría hacer nugatoria la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que, de existir la posibilidad de impugnar un acto administrativo ante el Fuero Laboral, obligaría a la autoridad a defender un acto que no ha realizado, pues en todo caso, habrá destituido a un servidor público como pena aplicada con fundamento en la Ley Federal de los Servidores Públicos pero no ha manifestado un acto volitivo para que cese la relación laboral por alguna de las causales previstas en la Legislación Laboral.

En conclusión no existe la posibilidad de que un destituido pueda ejercitar acciones simultáneas contra el acto de destitución ante el Fuero Laboral y ante el Fuero Administrativo, ya que se trataría de acciones contradictorias, pues por una parte se estaría reconociendo la emisión de un acto autoritario como sanción al impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por la otra parte se pretendería dar al mismo acto el carácter de una manifestación de voluntad unilateral de un patrón en virtud del cual se intenta poner fin justificada o injustificadamente a una relación laboral.

Como se asienta en el párrafo que antecede la simultaneidad en las acciones implicaría cambiar la naturaleza y la esencia del acto impugnado ya que, si se trata de un despido no puede tratarse de una sanción administrativa, y si se trata de ésta el acto impugnado no puede equipararse al despido.

## C A P I T U L O V

### NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEGISLACION PARA EVITAR INTERPRETACIONES CONTRADICTORIAS ENTRE NORMAS LABORALES Y ADMINISTRATIVAS

#### INCISO A

#### ANTECEDENTES

Al entrar en vigor la nueva Ley de Responsabilidades de los Ser<sup>u</sup>vidores Públicos en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1982 y habida cuenta de que este Organó de Control Administrativo está dotado de la facultad de depuración coactiva, esto es, de imponer la destitución como pena a los trabajadores que incumplan obligaciones administrativas, se crea, aparentemente un conflicto de leyes, pues, mientras la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen causas de cesación de la relación laboral a través de la rescisión, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece la cesación de las relaciones laborales a través de la destitución.

Lo anterior, aunado a que, según se ha dicho, históricamente las responsabilidades a cargo de los trabajadores al Servicio del Estado se administraban a la comisión de ilícitos penales, provocó que la destitución lisa y llana fuera indebidamente equiparada al despido.

Así, existen antecedentes tanto emitidos por órganos jurisdiccionales del trabajo como en la doctrina en que se confunde a la destitución con el despido.

Sin embargo, al iniciar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el ejercicio de la facultad de expulsión coactiva, esto es, la destitución, la Administración Pública se vió obligada a intentar distinguir entre destitución y despido dejando a salvo las garantías constitucionales y los derechos laborales del servidor público.

El hecho pues de que la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa y la facultad de ejercer el juicio de nulidad fiscal ante el Tribunal Fiscal de la Federación contribuye a distinguir entre el despido y la destitución, aspecto jurisdiccional de eventuales controversias.

Si bien es cierto que originalmente los órganos laborales se declararon competentes para conocer de la destitución, también lo es, que en los antecedentes que se han mencionado, la Justicia Federal ha distinguido claramente entre la destitución y el despido al sostener que, la primera es un acto autoritario en tanto que el segundo es una declaración unilateral del patrón fundada o infundada, totalmente independiente de la autoridad administrativa de éste.

## C A P I T U L O V

### INCISO B

#### ANALISIS JURIDICO

Sostener el criterio de que una destitución dictada por la autoridad competente se equipara a un hipotético despido dictado por una Paraestatal en su carácter de patrón haría nugatoria la facultad que otorga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la Administración Pública ( Estado ), para sancionar a funcionarios con la destitución por hechos irregulares, independientemente de las circunstancias y consecuencias de hecho que la sanción pueda implicar o involucrar en cuanto a la relación laboral del trabajador con la entidad en que preste sus servicios.

Tratándose de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, existen antecedentes en el sentido de que cuando éstos rescindan la relación laboral a un destituido en acatamiento de una orden de destitución dicho acto implica una mera sanción ordenada por el Estado no en su calidad de patrón sino como autoridad administrativa.

Este criterio se ha sostenido en resoluciones relativas a juicios de amparo interpuestos por Petróleos Mexicanos contra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ya que, el Quinto Colegiado del Primer Circuito, en el juicio de amparo ya citado ha determinado que la Junta de Conciliación y Arbitraje no está facultada para de terminar si un hipotético despido es o no justificado, puesto que,

si el acto deriva de una orden o de destitución es ajeno a la voluntad del patrón.

A mayor abundamiento, si la empresa paraestatal ni siquiera emite un acto formal de cesación de relaciones laborales, sino que se limita a notificar la destitución, por mayoría de razón es incompetente la Junta de Conciliación y Arbitraje ya que, el patrón no ha ejecutado ningún acto del que se derive la cesación de los efectos de la relación laboral.

En los anteriores casos, la litis dentro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se limita a determinar si la demandada se constringe a acatar un mandato o bien a emitir un despido y solamente en el caso de que haya emitido un acto de voluntad libre podrá tratarse de un despido ya que, si se limita a despedir en acatamiento a un mandato, o a notificar la mera destitución dictada por un órgano de control, resulta claro que no se tipifica la acción de despido y en tal virtud la junta no es competente para conocer del caso por tratarse de un asunto ajeno a un conflicto entre trabajo y capital.

## C A P I T U L O V

### INCISO C

#### PROPUESTAS DE MODIFICACION A LA LEY FEDERAL DE TRABAJO

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar dicha ley será:

" VIII.- Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva ".

Esto es, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero, como se lleva dicho ni la Ley Federal del Trabajo, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen de manera tácita ni menos aún expresa la competencia de las autoridades laborales para conocer de conflictos derivados de destitución.

Visto lo anterior, se haría necesario que, ambos ordenamientos fueran reformados para establecer naturaleza y competencia de los casos de destitución.

Así, habría de quedar expreso que, la Ley Federal del Trabajo no será aplicable tratándose de actos que pongan fin a la relación laboral como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a menos que exista un acto directamente imputable al patrón, independiente de la sanción, en cuyo caso la destitución será equiparable al despido.

Similar reforma cabría en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que, si bien es cierto que el Estado como tal es el patrón de los trabajadores a su servicio, la responsabilidad patronal recae en el titular del Organó de la Administración Pública en que presta sus servicios el trabajador, y no en la Administración Pública en general.

La propuesta anterior, consta de los siguientes elementos:

- A).- Al decir que las leyes del trabajo no serían aplicables, queda claro que la sanción de destitución como acto administrativo salen de la esfera laboral por tratarse de un acto de autoridad que no tiene como origen un conflicto trabajo - capital.
- B).- Cuando se menciona que se trata de actos que pongan fin a la relación laboral como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedaría precisado que esta relación puede terminar por hechos o actos ajenos a la voluntad de las partes, puesto que, en la destitución no actúa el patrón como tal, sino un órgano de control administrativo dotado de imperium y soberanía.
- C).- Ahora bien, si existiere un acto directamente imputable al patrón, aunque se le diera la forma de destitución, se trataría de un despido puesto que no está dictado con base en un acto de autoridad fundado y motivado, sino en una declaración de voluntad propia del patrón.
- D).- Cuando se menciona que si el acto es independiente de la sanción ésta es equiparable al despido, se define la naturaleza jurídica de la destitución como una sanción administrativa y no como la voluntad del patrón de dar por terminada la relación de trabajo.

Por tanto, si existe un acto que no revista estrictamente la forma de un despido en cuyo caso habrá que determinar si es un despido justificado o injustificado.

Se estima, salvo opinión en contrario que la última parte de la reforma propuesta deja a salvo los derechos de los trabajadores, pues queda expedita la vía para el caso de que se trate de un despido al que se pretenda dar la forma de destitución.

En la Ley Federal del Trabajo el párrafo propuesto podría adicionarse al final del artículo 53 y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la parte final del artículo 46.

Otra propuesta consistiría en adicionar el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo con una fracción que sería la XVI en la cual se especificaría que:

" XVI.- La destitución de los trabajadores de empresas públicas regidas por esta ley será causa de la cesación inmediata de la relación laboral pero no constituirá despido, por lo que la autoridad laboral solo conocerá de la impugnación a dichos actos cuando exista una manifestación de voluntad expresa atribuible al patrón y no a la autoridad administrativa ".

Podemos encontrar los siguientes elementos en la propuesta anterior:

A).- La destitución queda contemplada aquí como una de las causas de la cesación de los efectos de la relación laboral.

B).- Debe hacerse notar que la destitución solo será aplicable a trabajadores que presten sus servicios en empresas públicas regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional, ya que, para hacerla aplicable a trabajadores de entidades regidas por el apartado B, lógicamente sería necesario reformar paralelamente el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el concepto de destitución no puede aplicarse a trabajadores que no estén sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que, la destitución es un acto derivado de la aplicación de dicha ley.

C).- La destitución es causa de la cesación de los efectos de la relación laboral pero, la cesación se deriva de un acto administrativo fundado y motivado en la Ley de Responsabilidades.

D).- De lo anterior se deriva que; si la destitución constituye una sanción expulsiva por parte del Estado, evidentemente no entraña una manifestación de voluntad del patrón de rescindir la relación laboral por hechos imputables al trabajador, sino el mero sometimiento a una orden emitida por una autoridad facultada por la Ley de Responsabilidades para ejercitar la facultad disciplinaria a cargo del Estado.

E).- Conforme a lo expuesto la autoridad laboral solo conocerá de la impugnación a dichos actos cuando no exista un mandamiento administrativo, esto es, cuando exista una manifestación unilateral de la voluntad del patrón, esto es, cuando de hecho y de derecho constituya un despido.

F).- La manifestación de voluntad que constituye el acto jurídico de la destitución debe ser atribuible a una autoridad de control administrativo, bien la Secretaría de la Contraloría General de la

Contraloría General de la Federación, bien el órgano de control competente de acuerdo a las normas de sectorización aplicables a la especie,

## C A P I T U L O V

### INCISO D

POSIBILIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE LA  
LEY DE SERVICIO PUBLICO DE CARRERA, PARA  
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS AL SERVICIO DE  
LA FEDERACION

Las aparentes contradicciones entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a las sanciones administrativas que impliquen consecuencias de carácter laboral, por lo que hace a la competencia del órgano facultado para conocer de tales asuntos; probablemente podría resolverse con la tan postergada entrada en vigor de la Ley del Servicio Público de Carrera; para funcionarios y empleados al Servicio de la Federación o con la emisión de una Ley del Servicio Civil de Carrera.

Es obvio que en los casos en que el Estado se ve compelido a sancionar con la destitución a un trabajador, lo hace a través de su órgano de control o de sus auxiliares legítimamente facultados para ejercer la acción disciplinaria expulsiva en contra de un funcionario.

Pero como dicha ley no se ha expedido prevalecen interpretaciones tanto en los órganos jurisdiccionales como en la doctrina en virtud de las cuales se equipara a la destitución con el despido, lo que genera inúmeros problemas tanto a la Administración Pública como a sus servidores.

La Ley del Servicio Civil de Carrera contendría preceptos que establecieran sanciones preventivas y no represivas, como por ejemplo,

excluir al administrador incumplido de participar en concursos para ocupar plazas en el Estado, o bien por ejemplo abrir a concurso la plaza del inculpado.

Sin embargo, las circunstancias de carácter político en nuestro medio hacen que las plazas en la Administración Pública se otorguen por designación y no por concurso.

Lo anterior ha generado la presencia en la Administración Pública de una clase así llamada " burocracia " notoria por su ineficiencia y privilegiada con respecto a otros trabajadores directamente al servicio del capital.

Esto genera un Estado ineficiente cuya administración está compuesta por agrupaciones clientelares del sistema político y no por las personas con mayor preparación, lo cual, a su vez deforma las funciones del Estado.

Existen antecedentes históricos de lo anterior entre los cuales puede citarse lo siguiente, aplicable a la Revolución Francesa de 1789:

" Desde hace mucho tiempo los historiadores han sostenido que lo que los ministros de la corona francesa hicieron o se abstuvieron de hacer con la deuda tiene importancia secundaria pues el verdadero problema estaba en la naturaleza misma de la monarquía del viejo régimen. Basado en el privilegio, ¿ Cómo podría pretender un mínimo de eficacia burocrática un gobierno formado por hombres que compraban o heredaban sus cargos ? incluso con la mejor

voluntad del mundo, y con servidores públicos capaces ( no podía contarse con ninguna de las dos cosas ), el gobierno francés era un vacío presidiendo el caos. Añádase a esto el monstruoso déficit y lo que extraña no es que terminara mal, sino que sobreviese tanto tiempo ".

" Pero, ¿ Este argumento es válido ? en primer lugar, supone que para funcionar adecuadamente el Estado del siglo XVIII habría debido parecerse a una versión temprana de gobierno del tipo del " servicio civil ". Podrá definirse éste como un cuerpo político en que las funciones públicas son el monopolio de funcionarios a sueldo, educados para formar la burocracia, empleados según el mérito, apartados de todo lo que fuese el interés personal en la jurisdicción en que sirven y responsables ante cierta forma de cuerpo soberano desinteresado.

Es cierto que los perfiles de este género de mecanismo burocrático se formaron en la " ciencia " del siglo XVIII acerca del " Gobierno de las cámaras ", y que por primera vez: los profesores de dicha Kameral - und - polizeiwissenschaft - lo que denominaríamos gobierno y finanzas ocupaban cátedras creadas especialmente en las universidades, y sobre todo en el mundo de habla alemana ".

Pero es suficiente una ojeada a la realidad del gobierno del siglo XVIII en Europa para comprobar que estos principios brillaban por

su ausencia. Por ejemplo, la celebrada burocracia Prusiana estaba saturada de corrupción, y era el juguete de las dinastías de nobles que formaban verdaderos enjambres en sus oficinas y en ese Estado se designaba a los funcionarios del gobierno local no por lo que los unía a la misma. En comparación, los intendentes franceses eran modelos de integridad y objetividad. Incluso en Gran Bretaña, el gobierno hannoveriano era notorio por las sinecuras creadas con el fin de generar cadenas de fidelidad política. No sugiero con esto que la competencia burocrática no fuese posible en dicho sistema, pero el mismo concepto puede aplicarse al gobierno francés tanto como otro cualquiera " ( 36 ) .

En México existen antecedentes de una Ley del Servicio Civil ya desde 1931 en que según consta se habla de:

" El C. Octavio Magaña propone que antes de expedirse la Ley del Servicio Civil se haga un estudio de la actuación del personal civil de la Federación, para que este quede integrado exclusivamente por veteranos de la revolución " ( 37 ) .

Lo anterior permite concluir que ya desde 1931 se entendía formar parte de la Administración Pública como la pertenencia a determinada casta o grupo privilegiado, independientemente de la eficiencia y eficacia de la Administración de la cosa pública.

Ya para 1939, podemos encontrar el siguiente antecedente:

" Se presenta un legajo de diversos telegramas de empleados federales de correos y telégrafos

---

(36) Schama, Simón.- "CIUDADANOS, CRONICA DE LA REVOLUCION FRANCESA" Javier Vergara Editor.- Pág. 83.- Buenos Aires, Argentina 1990.

(37) Fuente: "DIARIO DE LOS DEBATES".- XXXIV Legislatura.- Año III período ordinario.- Tomo III.- número 9.- México 1o. octubre 1931.

de diferentes partes del País, pidiendo se expida cuanto antes una Ley del Servicio Civil, en virtud de que ha sido aprobado el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que está en vigor " ( 38 ) .

Pero al expedirse el estatuto no se tuvo en cuenta el principio de eficiencia ni honradez ni eficacia que deben ser normas fundamentales de la Administración de un Estado sano, de ahí el origen de una Ley de Responsabilidades represiva y no preventiva que ha entrado en conflicto, al menos aparentemente con la legislación laboral.

Otro antecedente que merece citarse es que:

" La Unión Nacional de Veteranos de la Revolución Mexicana se ha dirigido a esta H. Cámara en memorial del día 31 de agosto de 1935, solicitó se suspendiera la aprobación de la Ley del Servicio Civil, en tanto no fuera depurado el personal de la Administración Pública que está constituido por más del 90% de enemigos de la revolución " ( 39 ) .

Recientemente puede mencionarse como antecedente el proyecto de la Ley del Servicio Hacendario publicado en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados el 10. de diciembre de 1981, en el que merecen destacarse los siguientes párrafos:

---

(38) Fuente: "DIARIO DE LOS DEBATES",.- XXXVII legislatura.- Año III período ordinario.- Tomo VI.- número 6.- México, 22 septiembre 1939.

(39) Fuente: "DIARIO DE DEBATES",.- XXXVIII legislatura.- Período ordinario.- Tomo I.- Número 30.- México, 26 de noviembre de 1940.

" CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.- Presentes.

Mediante la presente Iniciativa y dentro del programa de la Reforma Administrativa, implementada por la actual administración, se instrumenta una de las etapas más importantes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al proponerse un sistema de capacitación y desarrollo de sus funcionarios que redundará en beneficio de la Administración Hacendaria.

Actualmente presta sus servicios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un gran número de funcionarios que, en virtud de su antigüedad en la misma, así como de su experiencia y capacidad, reuniría los requisitos que esta Iniciativa establece para ser funcionario hacendario de carrera.

Esta circunstancia facilita que en este sector de la administración pública se institucionalice la capacitación para lograr dos grandes objetivos: el mejoramiento permanente del servicio y la superación de los funcionarios hacendarios. La oportunidad de la capacitación y de la especialización son, por sí solos, incentivos suficientes para formar y conservar equipos humanos de alta calidad.

Es por ello que en la presente Iniciativa de ley se propone crear la carrera de funcionarios hacendarios con tres diversas categorías

que mediante un sistema de promociones permitirá garantizar la permanencia de personal capacitado dentro de la administración.

Esta Iniciativa no propone se concedan garantías a los funcionarios hacendarios y, por lo tanto, no guarda relación alguna legislación laboral, ya que no pretende modificar las características de los puestos de base y de confianza que les son aplicables conforme a las disposiciones legales y reglamentarias establecidas para tal efecto. Así, por ejemplo, se conserva la posibilidad de que un funcio de confianza pueda ser separado del servicio en cualquier momento por causa justificada o por que se le retire la confianza ". ( 40 ) .

Por último, cabría hacer mención a proyectos de ley de servicio público de carrera o del servicio civil presentados durante las administraciones de José López Portillo y Miguel De La Madrid Hurtado en los que se intentaba establecer el concurso ya cerrado, ya abierto, para optar a cargos públicos de determinadas características.

Evidentemente el problema del ejercicio de la facultad de expulsión punitiva de la Administración Pública es un mero efecto de la problemática en general en que se desenvuelve el nombramiento y remoción de funcionarios públicos ya que, como en toda norma punitiva la re-presión debe ser el último recurso y agotar antes las normas preventivas que permiten evitar la comisión de hechos que pudieran generar responsabilidades a cargo de trabajadores de la Administración Pública.

Desde el Congreso Constituyente de Apatzingán en 1814, Don José Ma. Morelos y Pavón planteaba la imperiosa necesidad de hacer justicia

---

(40) Fuente: "DIARIO DE LOS DEBATES".- Cámara de Diputados.- Año III.- período ordinario.- Tomo III.- México, 10. diciembre de 1981.

para que los empleados públicos estuvieran al servicio de la Nación y no profitaran en sus cargos con esquilmos al pueblo.

Históricamente, la función del Estado Mexicano se ha visto reformada por el alto grado de corrupción en sectores de la Administración Pública y en no pocos casos esta corrupción ha sido causa de ineficiencia que ha generado medidas drásticas contra la Administración Pública en general.

La auténtica solidaridad pasa necesariamente por una Administración Pública honrada y transparente que permita al gobernado ejercer por sí mismo la soberanía y a la Administración Pública servir al pueblo soberano según los mandatos fundamentales de la Carta Magna.

Una Administración Pública transparente generaría un Estado más moderno y más eficaz, implicaría el ahorro de recursos y la programación en su destino para satisfacer las necesidades sociales más apremiantes de los gobernados.

No es posible la concepción de un Estado moderno sin una administración honrada, honesta, eficiente y eficaz. Las normas jurídicas deben ser el instrumento que permita a la Administración Pública estos logros para con los gobernados sin demérito de los derechos irrenunciables de los trabajadores al servicio del Estado y de los servidores públicos.

La consecución de un servicio público eficaz es un anhelo de gobernantes y gobernados y sean estas notas una modesta colaboración teórica para el análisis del problema desde el ángulo jurídico.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La naturaleza de trabajador de confianza se determinará por el carácter de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.
  
- 2.- En el caso de trabajadores de confianza a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos administrada con el artículo 108 Constitucional, su destitución sería, un acto autoritario del Estado, en virtud del cual se sanciona a un Servidor Público independientemente de la relación laboral con la dependencia o empresa pública que funja como patrón.
  
- 3.- Hablamos de terminación de la relación laboral cuando cesan los efectos de ésta sin que exista conflicto y de rescisión cuando la extinción del vínculo laboral se debe a la acción ejercitada por una de las partes como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la otra.
  
- 4.- Una de las formas de cesación de los efectos de la relación laboral es la destitución que no entraña un conflicto entre trabajador y patrón.
  
- 5.- La destitución siendo un acto punitivo de autoridad debe estar fundado y motivado y respetar la garantía de legalidad y la garantía de audiencia.

- 6.- El despido por su parte no es acto de autoridad sino el ejercicio de una acción del patrón que al no ser autoridad no está obligado a fundar y motivar el acto ni a respetar la garantía de audiencia.
  
- 7.- En tratándose de garantía de audiencia entre destitución y despido existen las siguientes diferencias: El despido nunca constituye acto de autoridad, el trabajador no puede presentar pruebas y alegatos ante el patrón y en la destitución siempre constituye un acto de autoridad, la autoridad siempre está obligada a escuchar al trabajador.
  
- 8.- En el concepto de destitución propuesto, por la sustentante, está constituido por los siguientes elementos: Es un acto punitivo derivado de la falta de cumplimiento a una obligación por el Servidor Público, el cual dá origen a un procedimiento, del cual resulta fincamiento de una responsabilidad que dá origen a la aplicación de una sanción por parte de una autoridad administrativa, y que implica la separación administrativa del cargo.
  
- 9.- Las empresas Paraestatales al acatar un mandato de destitución, por este solo hecho no despiden a un trabajador, aún cuando cesen los efectos de la relación laboral, pues esta cesación no es imputable a la Paraestatal como patrón.

- 10.- La destitución tiene por objeto no tanto dar por terminados los efectos del nombramiento o del contrato de trabajo, sino privar de sus funciones, cargo o comisión al Servidor Público.
  
- 11.- La destitución puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero el Fuero Laboral carece de competencia para conocer de las sanciones disciplinarias impuestas a los Servidores Públicos por los órganos competentes.
  
- 12.- No existe posibilidad de que un destituido pueda ejercitar acciones simultáneas contra el acto de destitución ante el Fuero Laboral y ante el Fuero Administrativo.
  
- 13.- Es necesario reformar tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para establecer su naturaleza y competencia en los casos de destitución.

B I B L I O G R A F I A

- Bao Melgar, Ricardo.- "EL MOVIMIENTO OBRERO EN LATINOAMERICA".- Alianza Editorial Mexicana.- Primer Tomo.- México, D.F. 1990.
- Bermúdez Cisneros, Carlos.- "LAS OBLIGACIONES EN EL DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Cárdenas.- México, 1988.
- Bermúdez Cisneros, Miguel.- "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO".- Editorial Trillas.- México, 1984.
- Briseño Sierra, Alberto.- "DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO".- Editorial Jaris.- México, 1974.
- Cárdenas, F. Raúl.- "RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".- Editorial Porrúa.- México, 1982.
- Cavazos Flores, Baltazar.- "EL DERECHO LABORAL DE IBEROAMERICA".- Editorial Trillas.- México, 1981.
- Dávalos Morales, José.- "DERECHO DEL TRABAJO".- Tomos I y II.- Editorial Porrúa.- México, 1988.
- De Buen Lozano, Néstor.- "DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa.- Tomos I y II.- México, 1989.
- De Buen Lozano, Néstor.- "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO".- Editorial Trillas.- México, 1984.
- De La Cueva, Mario.- "EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO".- Tomos I y II.- Editorial Porrúa.- México, 1980.

Fraga, Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa.- México, 1989.

García De Haro y Goytisolo, Ramón.- "CONVENIOS COLECTIVOS Y REGLAMENTOS DE EMPRESAS".- Editorial Bosch.- España, 1961.

Gómes, Gottschalk y Bermúdez.- "CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO".- Cárdenas, Editor y Distribuidor.- México, 1989.

Guerrero, Euquerio.- "DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa.- México, 1984.

Guerrero, Euquerio.- "RELACIONES LABORALES".- Editorial Porrúa.- México, 1971.

Kelsen, Hans.- "¿QUE ES LA JUSTICIA?".- Distribuciones Fontamara, S.A.- México, 1991.

Krotoschin, Ernesto.- "TRATADO PRACTICO DE DERECHO DEL TRABAJO".- Tomos I y II.- Ediciones Depalma.- Argentina, 1968.

Krotoschin, Ernesto.- "INSTITUCIONES DE DERECHO DEL TRABAJO".- Ediciones Depalma.- Argentina, 1968.

Marx, Carl.- "MANUSCRITOS ECONOMICOS FILOSOFICOS".- Editorial Grijalbo, S.A.- México, 1968.

Muñoz: Ramón, Roberto.- "DERECHO DEL TRABAJO".- Tomos I y II.- Editorial Porrúa.- México, 1988.

Nikitin, P.- "ECONOMIA POLITICA".- Editorial Progreso.- Moscú, 1959.

Schama, Simón.- "CIUDADANOS, CRONICA DE LA REVOLUCION FRANCESA".- Javier Vergara Editor.- Buenos Aires, Argentina 1990.

Serra Rojas, Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa.- Tomo I.- México, 1988.

Stucka, P.I.- "LA FUNCION REVOLUCIONARIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO".- Ediciones Península.- Barcelona, España 1969.

Trueba Urbina, Alberto.- "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa.- México, 1988.

Villa, José María.- "MANUAL DEL TRABAJO".- Editorial Claraso.- España, 1960.

Velazco, Enrique.- "INTRODUCCION AL DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Brume.- Barcelona, España 1976.

L E G I S L A C I O N

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (COMENTADA)  
Universidad Nacional Autónoma de México.- Instituto de  
Investigaciones Jurídicas.- México, 1985.

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".-  
Editorial Porrúa.- México, 1991.

"LEY FEDERAL DEL TRABAJO".- Secretaría del Trabajo y Previsión  
Social.- Séptima Edición.- México, 1986.

"LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO".-  
Vigésima Octava Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1991.

O T R A S F U E N T E S

"DIARIO DE LOS DEBATES".- XXIV Legislatura.- Período Ordinario.-  
Tomo III.- 10. de octubre de 1931.

"DIARIO DE LOS DEBATES".- XXXVIII Legislatura.- Período  
Ordinario.- Tomo I.- 26 de noviembre de 1940.

"DIARIO DE LOS DEBATES.- XXV Legislatura.- Período Ordinario.-  
Tomo III.- 10. de diciembre de 1981.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Sección Segunda.- Tomo CXVIII  
21 de febrero de 1940.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Primera Sección.- Tomo CCCLVIII  
4 de enero de 1980.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- Exposición de Motivos de la  
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-  
31 de diciembre de 1982.

"DICCIONARIO DEL ESPAÑOL MODERNO".- Sexta Edición.- Editorial  
Aguilar.- Madrid, España 1982.

"DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa.-  
Tercera Edición.- México, 1988.

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones  
Jurídicas.- U.N.A.M.- Editorial Porrúa.- Tercera Edición.- Tomo IV  
México, 1989.